

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

**Relações Executivo-Legislativo no Presidencialismo de Coalizão brasileiro:
emendas individuais como ferramenta de barganha no governo Temer**

Caio Túlio Guimarães de Souza

**Belo Horizonte
2019**

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

**Relações Executivo-Legislativo no Presidencialismo de Coalizão brasileiro:
emendas individuais como ferramenta de barganha no governo Temer**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Ciência Política.

Linha de pesquisa: Instituições Políticas e Política Internacional.

Orientador: Prof. Dr. Felipe Nunes dos Santos.
Co-orientador: Prof. Dr. Carlos Ranulfo Felix de Melo.

**Belo Horizonte
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas - FAFICH
2019**

320 Souza, Caio Túlio Guimarães de
S729r Relações Executivo-Legislativo no Presidencialismo
2019 de Coalizão brasileiro: [manuscrito] : emendas
individuais como ferramenta de barganha no governo
Temer / Caio Túlio Guimarães de Souza. - 2019.
206 f.
Orientador: Felipe Nunes dos Santos.
Coorientador: Carlos Ranulfo Felix de Melo.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de
Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências
Humanas.

Inclui bibliografia

1.Presidencialismo de coalizão. 2.Relações
Executivo-Legislativo. 3.emendas individuais. I.Santos,
Felipe Nunes dos. II. Melo, Carlos Ranulfo Felix de.
III.Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade
de Filosofia e Ciências Humanas. IV.Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

UFMG

ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DO ALUNO CAIO TÚLIO GUIMARÃES DE SOUZA

Realizou-se, no dia 28 de junho de 2019, às 16 horas, na sala 2094 da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada "*Relações Executivo-Legislativo no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro: Emendas individuais como ferramenta de barganha no governo Temer*", apresentada por **CAIO TÚLIO GUIMARÃES DE SOUZA**, número de registro 2017698622, graduado no curso de ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em CIÊNCIA POLÍTICA, à seguinte Comissão Examinadora: Prof. Felipe Nunes dos Santos - Orientador (DCP/UFMG), Prof. Carlos Ranulfo Felix de Melo – Co-orientador (DCP/UFMG), Prof. Sabino José Fortes Fleury (ALMG), Prof. Bruno Pinheiro Wanderley Reis (DCP/UFMG).

A Comissão considerou a dissertação:

Aprovada () Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 28 de junho de 2019.

Prof. Felipe Nunes dos Santos _____
Orientador (DCP/UFMG)

Prof. Carlos Ranulfo Felix de Melo _____
Co-orientador (DCP/UFMG)

Prof. Sabino José Fortes Fleury _____
(ALMG)

Prof. Bruno Pinheiro Wanderley Reis _____
(DCP/UFMG)

Scripta jacta sunt

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, agradeço pelo amor diligente e, uma vez mais, por terem apostado no caminho da educação. A Laís, agradeço por ser minha melhor amiga, minha companheira vid'afora. Aos amigos do AA, por sempre estarem e terem estado por aí; “eu sou o que vocês são”. Aos colegas e amigos na Seplag e na ALMG, por acolherem com entusiasmo e compreensão minha vida acadêmica.

Aos mestres, desde a infância e a adolescência em Bom Despacho, até a vida adulta, na graduação e pós-graduação, por serem exemplo e darem rumo e forma ao meu (aparentemente) inato desejo de apreender e entender de um tudo. À sociedade brasileira e à mineira, em particular, por terem garantido a mim a oportunidade de cursar o Ensino Superior - graduação e pós-graduação - em instituições públicas de ensino de excelência.

Aos meus orientadores, Felipe e Ranulfo, por terem canalizado de forma ordenada e proveitosa meus esforços. Aos colegas docentes e discentes do PPGCP por comporem a memória afetiva que vou guardar do DCP. Ao Artur, por ser a lanterna desse afogado no mar do R. Ao Fernando Bittencourt, pelas sugestões nesse trabalho.

Ao Futebol e à Literatura.

À *bonne chance*, ao caos da existência, por me ter dado mais do que tirado.

RESUMO

O objetivo dessa dissertação é revisitar o problema de pesquisa já bastante tratado pela literatura acadêmica brasileira e brasilianista, mas sem consenso formado: emendas individuais ao orçamento (pork) são usadas como ferramenta de barganha para compra de apoio dos parlamentares pelo Executivo? Beneficiamo-nos da novidade do Orçamento Impositivo de Emendas (que constitucionalizou a obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira de emendas individuais), da correlata disponibilização de bases de dados públicas e críveis com dados individualizados de execução de emendas, e do acúmulo teórico e metodológico para investigarmos de forma cuidadosa a pergunta que nos orienta. O período analisado compreende os 25 meses entre junho de 2016 e junho de 2018, que cobrem quase integralmente o governo de Michel Temer. Usamos variáveis de controle não apenas para segurança da inferência produzida sobre a variável explicativa chave, mas também para testarmos hipóteses correlacionadas, como as que sugerem que parlamentares com eleitorado mais concentrado ou com distância ideológica intermediária em relação ao governo são mais suscetíveis à barganha com emendas. Tanto a análise descritiva quanto os modelos estatísticos indicam que pork não pode ser a explicação principal para as taxas de apoio elevadas obtidas pelo governo Temer. Adicionalmente e de modo perplexificante, verificamos uma dinâmica intertemporal entre as variáveis que rompem completamente com o que já foi identificado em outros trabalhos: pork tem efeitos negativos sobre apoio nos dois primeiros meses e só tem efeito positivo no segundo mês a seguir do pagamento, mas ainda assim tem um impacto reduzido sobre apoio, bastante inferior ao dos bens de coalizão tradicionais. Esses achados trazem contribuições relevantes para parte das perguntas e hipóteses usadas para explicar as Relações Executivo-Legislativo no presidencialismo multipartidário (“de coalizão”) brasileiro e deixa outras tantas de campos de pesquisa correlatos clamando por atenção.

Palavras-chave: Presidencialismo de coalizão; Relações Executivo-Legislativo; emendas individuais.

ABSTRACT

This dissertation aims at revisiting a research problem already treated by Brazilian and Brazilianist academic literature, but yet without a consensus: are the individual amendments to the budget used as bargaining tools to buy the support of the legislators by the Executive? We benefit from the novelty of the Amendments Impositive Budget (which constitutionalised the mandatory budgetary and financial execution of the individual amendments), from the related availability of public and believable data sets with individualized data of amendments execution, and from the theoretical and methodological accumulation to carefully investigate the question that guide us. The time span analysed comprehends the 25 months between June 2016 and June 2018, which cover almost entirely Michel Temer's government. We use control variables not only for the sake of the inference produced about the key explanatory variable, but also to test correlated hypothesis, like the ones that suggest that legislators with geographically concentrated constituency or with intermediary ideological distance from the government are more likely to take part in the bargain with amendments. The descriptive analysis and the statistical models suggest that pork may not be the main explanation for the high support rates obtained by Temer. In addition, and in a perplexing manner, we verify an intertemporal dynamic between the variables that disrupt entirely with what has been verified in previous works: pork has negative effect over support on the first two months and has positive effect only on the second month after the payment, and this effect is narrow, much smaller than the one of the traditional coalition goods. This findings brings relevant contributions to some of the questions and hypothesis used to explain the Executive-Legislative Relations in Brazilian multiparty ("coalitional") presidentialism and keep some others from different research fields clamoring for attention.

Keywords: Coalitional Presidentialism; Executive-Legislative Relations; pork.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: A gestão da toolbox presidencial	60
Figura 2: Espelho de Emenda (exemplo)	101
Figura 3: Valores de emendas individuais 2014.....	104
Figura 4 - Plurianualidade na execução de emendas	105
Figura 5: Histograma de apoio	140
Figura 6: Histograma de apoio por ano	141
Figura 7: Histograma de apoio por partido.....	143
Figura 8: Box-plot de apoio por partido e pertencimento à coalizão	144
Figura 9: Histograma de pork.....	145
Figura 10: Histograma de pork por ano	146
Figura 11: Histograma de pork por partido	147
Figura 12: Média de pork e média de apoio por mês	148
Figura 13: Índice de crescimento da média de pork e da média de apoio por mês	149
Figura 14: Média de pork e média de apoio: evolução mês a mês	150
Figura 15: Execução orçamentária e financeira da programação de emendas individuais por mês (2016-2018) (em milhões de reais).....	151
Figura 16: pork vs. apoio	154
Figura 17: pork vs. apoio por ano.....	154
Figura 18: pork vs. apoio por partido	155
Figura 19: pork vs. apoio por pertencimento à coalizão.....	156
Figura 20: A barganha com emendas e sua "caixa preta"	180

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Propriedades das ferramentas da toolbox presidencial.....	62
Tabela 2: Modelos e metodologias dos trabalhos que trataram sobre a causação de pork sobre o comportamento parlamentar	128
Tabela 3: Variáveis e tratamento metodológico	134

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Distribuição do apoio ao governo.....	138
Quadro 2: Apoio ao governo de diferentes grupos de partidos	141
Quadro 3: Resultados dos modelos de efeitos fixos - a dinâmica entre pork e apoio	161
Quadro 4: Resultados modelos de efeitos fixos - configuração 1	164
Quadro 5: Resultados modelos de efeitos fixos - configuração 2	164
Quadro 6: Resultados modelos de efeitos fixos - configuração 3	165
Quadro 7: Resultados modelos de efeitos fixos - configuração 4	165
Quadro 8: Resultados modelos de efeitos fixos - configuração 5	166
Quadro 9: Resultados modelos de efeitos fixos - configuração 6	166
Quadro 10: Resultados modelos de efeitos fixos - configuração 7	166
Quadro 11: Resultados dos modelos de efeitos fixos para o universo de casos e com apoioit – [1: 4].....	167
Quadro 12: Resultados dos modelos de efeitos fixos para subgrupos, segundo posição em relação ao governo.....	169
Quadro 13: Resultados dos modelos de painel para subgrupos, segundo apoio, constituency e ideologia	172
Quadro 14: Resultados dos modelos de painel para subgrupos, segundo status de elite parlamentar e membro da CMO	174

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU - Advocacia Geral da União

CEBRAP - Centro Brasileiro de Análise e Planejamento

CMO - Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CNI - Confederação Nacional da Indústria

CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito

CR - Constituição da República

DEM - Democratas

DIAP - Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar

DF - Distrito Federal

EC - Emenda Constitucional

FHC - Fernando Henrique Cardoso

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICG - Índice de Custo de Governo

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

MP - Medida Provisória

PCdoB - Partido Comunista do Brasil

PEC - Proposta de Emenda Constitucional

PFL - Partido da Frente Liberal

PIB - Produto Interno Bruto

PLOA - Projeto de Lei Orçamentária Anual

PMB - Partido da Mulher Brasileira

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PP - Partido Progressista

PPS - Partido Popular Socialista

PPA - Plano Plurianual de Ação

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PSD - Partido Social Democrático

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PSL - Partido Social Liberal

PSOL - Partido Socialismo e Liberdade

PPS - Partido Popular Socialista

PT - Partido dos Trabalhadores

PV - Partido Verde

RCL - Receita Corrente Líquida

STF - Supremo Tribunal Federal

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	23
CAPÍTULO 1 - AS ONDAS INTERPRETATIVAS DO PRESIDENCIALISMO MULTIPARTIDÁRIO: DO FATALISMO AO OTIMISMO E, ENFIM, A UMA NOVA AGENDA DE PESQUISA	26
1.1. A primeira onda: pessimismo e necessidade de reformas	27
1.2 A linha partidária e o “segredo eficiente” do presidencialismo à brasileira.....	40
1.3 O presidencialismo de coalizão: um novo <i>framework</i> em busca de uma síntese	51
CAPÍTULO 2 - GERENCIANDO A COALIZÃO: O PRESIDENTE E SUA CAIXA DE FERRAMENTAS	56
2.1 A recheada <i>toolbox</i> presidencial e seu manejo	57
2.2 <i>Pork</i> : uso e relevância enquanto ferramenta de barganha entre os Poderes.....	80
2.3 Executivo e Legislativo na elaboração e execução do orçamento público.....	98
2.4 Y la nave va... fazendo água?	113
2.5 Em busca de conclusão: uma breve retomada do framework de relações Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão	120
CAPÍTULO 3 - METODOLOGIA E RESULTADOS	123
3.1 Metodologia.....	124
3.2 Análise descritiva dos dados.....	140
3.3 Análise bivariada	153
3.3. Modelo estatístico e resultados	157
3.4. Análise dos resultados	175
CONSIDERAÇÕES FINAIS	181
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	185
APÊNDICE	197

INTRODUÇÃO

É majoritária, próxima a unânime, entre acadêmicos, colunistas políticos, opinião pública e *insiders* ao processo de articulação política a opinião de que existe uma barganha entre o Executivo e os parlamentares na qual trocam-se votos – de poder dos últimos e de interesse do primeiro – pela execução de emendas parlamentares individuais – de controle do primeiro e de interesse dos últimos. Esse aparente consenso foi, na verdade, uma pedra de toque do presidencialismo de coalizão brasileiro, usada para explicar em maior ou menor grau o sucesso (ou fracasso) dos presidentes em colocarem sua agenda em andamento.

Um episódio recente, a promulgação da Emenda Constitucional 86/2015, todavia, adicionou um potencial ponto de ruptura para as Relações Executivo-Legislativo e para as interpretações que esses grupos fazem sobre elas. Trata-se da aprovação do Orçamento Impositivo de Emendas, que torna obrigatória a execução orçamentária e financeira de emendas individuais e tira do Executivo, ao menos em tese, a capacidade de decidir discricionariamente quais emendas executar, segundo critérios políticos ou partidários, por exemplo.

Tal episódio, somado ao fator correlato de terem sido publicizadas bases de dados críveis com a execução individualizada das emendas, ao acúmulo teórico e metodológico produzido ao longo das três décadas desde o início da Nova República e ao vácuo de trabalhos acadêmicos nos anos recentes torna oportuno retomar velhas teses com novos testes (para usar da expressão de Vassalai e Mignozzetti (2014)). Propomos, então, com esse trabalho, submeter a novo escrutínio uma questão já bastante tratada por pesquisadores brasileiros e brasilianistas, mas ainda sem consenso: *a execução de emendas individuais ao orçamento faz os parlamentares votarem segundo a indicação do governo? Mais pork (o nome consagrado pela literatura acadêmica norte-americana para recursos distributivos) gera mais apoio?*

Para tratar desse problema de pesquisa propomos uma abordagem quantitativa, com o uso de modelos de dados em painel que buscam modelar a interação temporal entre as emendas (*pork*) e o apoio dado ao governo. Nossos dados cobrem casos de deputados federais nos 25 meses entre junho de 2016 e junho de 2018, período que cobre a maior parte do governo Temer. Variáveis de controle são adicionadas para tratar não apenas da hipótese de pesquisa central, que mira o problema de pesquisa, mas outras adicionais, como as que sugerem que parlamentares com eleitorado mais concentrado e com distância ideológica intermediária em relação ao governo são mais suscetíveis à barganha em torno de *pork*.

Nosso problema de pesquisa compreende um microcosmo repleto de vicissitudes e horizontes ainda inexplorados e encontra-se dentro de um universo naturalmente ainda mais complexo e para a compreensão do qual esperamos contribuir com esse trabalho, qual seja o das Relações Executivo-Legislativo e do Presidencialismo de Coalizão Brasileiro. Nas Considerações Finais passamos em revista mais de uma dezena de questões inter-relacionadas que povoam esses microcosmo e universo, parte das quais respondidas apenas parcialmente pelos resultados desta pesquisa e que continuam na agenda de pesquisa, esperando novas investidas bem orientadas de colegas pesquisadores.

A dissertação está dividida em três capítulos a seguir desta Introdução. No primeiro, apresentamos as ondas interpretativas do presidencialismo multipartidário. Mostramos como ele passou de enorme desconfiança e prognósticos fatalistas, que indicavam que ele deveria ser um fator incompatível com regimes democráticos, exatamente por ter em si os gérmenes da desintegração daquele, para uma abordagem do extremo oposto, que sustentava que ele era dotado de mecanismos bastantes para manter não apenas o regime democrático, mas também governos estáveis e realizadores. Por fim, ainda nesse capítulo expomos uma terceira onda, ainda em desenvolvimento, que tenta pacificar os “extremistas” das ondas anteriores e apresentar modelos ambiciosos de interpretação do presidencialismo multipartidário, levando em conta principalmente as relações entre os Poderes para a formação e manutenção de coalizões estáveis.

Esse item nos dá o mote para entrada no segundo capítulo, no qual expomos em detalhes a ideia do presidente como um gestor de coalizões, dotado de uma caixa de ferramentas forrada de diferentes instrumentos que se combinam. Recursos orçamentários de livre execução (*pork lato sensu*) seriam uma dessas ferramentas e uma que, no caso brasileiro, teria sido explorada como crucial, talvez a mais importante para explicar se os governos sobreviveriam e conseguiriam pôr em marcha suas agendas. Exploramos as diversas interpretações que tratam das emendas num panorama amplo, que busca relacionar as arenas eleitoral (onde, supostamente, elas seriam usadas pelos candidatos para aumentares suas chances de eleição, dado que o eleitor tem “fome de *pork*”) e legislativa (onde, supostamente, Executivo e Legislativo barganhariam em um mercado de *pork*).

Neste capítulo, ainda, buscamos compreender melhor as condicionantes que cercariam esse jogo das emendas e mostramos como os Poderes se relacionam ao longo do ciclo de vida das emendas, desde sua apresentação, na fase de elaboração do orçamento, até sua execução,

quando efetivamente ganha materialidade para parlamentares/candidatos e eleitorado. Com essa abordagem, damos destaque à plurianualidade e às formalidades legais e técnico-burocráticas que cercam esse jogo, fatores que tornam-no mais complexo do que inicialmente suporam outros pesquisadores e que devem tornar *pork* um ativo menos líquido para compra de apoio, assunto que retomamos ao final, na Análise dos resultados (seção 3.4) e nas Considerações Finais.

O terceiro capítulo é dedicado ao tratamento dos dados e à descrição dos resultados. Adotamos uma abordagem quantitativa, com uso de modelos de dados em painel que tratam de quase 20.000 casos de deputados federais i no mês m . Variáveis de controle diversas são usadas para precisar o efeito das emendas e para testar hipóteses que orbitam a hipótese principal de pesquisa. Verificamos que a relação entre *pork* e apoio é mais complexa do que supúnhamos, tendo encontrado um resultado perplexificante: *pork* tem efeito significativo e negativo sobre o apoio dado ao governo no mês corrente e no seguinte, passando a ter efeito positivo apenas no segundo mês seguinte. Além disso, o impacto é pequeno, bem inferior ao dos bens de coalizão tradicionais.

Tentamos compreender e levantar hipóteses explicativas para os achados, em especial para aqueles que derrubaram hipóteses antecipadas por nós. Ao fim desse capítulo e nas Considerações finais expomos os resultados e problematizamos se e como eles contribuem para a agenda de pesquisa sobre as relações entre os Poderes no presidencialismo multipartidário (“de coalizão”) brasileiro.

CAPÍTULO 1 - AS ONDAS INTERPRETATIVAS DO PRESIDENCIALISMO MULTIPARTIDÁRIO: DO FATALISMO AO OTIMISMO E, ENFIM, A UMA NOVA AGENDA DE PESQUISA

Em três décadas desde a redemocratização brasileira, a literatura acadêmica sobre o presidencialismo multipartidário e sobre sua capacidade de sustentar um regime democrático e produzir governabilidade passou por três fases. Power (2010) afirma que tais fases podem ser encaradas como um vai-e-vem dialógico, representando, nesta ordem, tese, antítese e síntese¹.

A primeira, marcada por um pessimismo extremado e até apocalíptico, vigeu desde meados da década de 1980 até meados da década seguinte. Foram apresentados diagnósticos, a maioria informados por modelo teóricos importados do presidencialismo americano e pela oposição do sistema de governo presidencialista com o parlamentarista. Eles apontavam os “*perils of presidentialism*”, o “*deadlock of democracy*” e a “*difficult combination*”² entre presidencialismo e multipartidarismo e os diversos problemas que as regras eleitorais gerariam sobre o sistema político, tornando-o ingovernável e propenso a desestabilizar a democracia.

A segunda fase é uma resposta à primeira, e trouxe mediante argumentos empíricos uma contestação à tese de ingovernabilidade. Os autores que fazem parte dessa fase teriam descoberto o “segredo eficiente” do presidencialismo multipartidário à brasileira (que seria também característico de outros países latino-americanos), o qual corresponderia à combinação entre poderes legislativos de que o presidente teria sido constitucionalmente dotado somado à centralização dos trabalhos legislativos. A conclusão a que chegam é que o presidencialismo multipartidário é funcional e governável e os presidentes conseguem levar adiante sua agenda de governo. Esta fase vigeu desde meados da década de 1990 e estaria em diálogo e sustentando a fase que lhe sucede.

¹ Power (2010) toma o cuidado de afirmar que essa organização em três fases não é isenta de críticas, uma vez que há sobreposições temporais e que alguns autores continuam, mesmo na terceira fase, adotando não um tom condescendente de síntese, mas reafirmando teses de absoluto pessimismo ou otimismo. Argelina Figueiredo e Fernando Limongi podem ser citados como exemplos de autores que, em seus diversos trabalhos, transitam entre a segunda e a terceira fases, e não ficam “presos” nem temporalmente, nem teoricamente a uma delas, como adiante será exposto.

Pereira (2017, p. 23) também trata da existência de três ondas explicativas do presidencialismo de coalizão brasileiro, as quais a autora compara metaforicamente e nessa ordem, à pista, referindo-se à “base institucional do presidencialismo de coalizão, formada pela combinação entre presidencialismo, multipartidarismo e representação proporcional, tende a levar o sistema à ingovernabilidade”, ao carro, referindo-se aos “instrumentos que promovem a coordenação entre Executivo e Parlamento, de modo a evitar a paralisia decisória e viabilizar o governo” e ao motorista, representando a “construção de condições para a governabilidade depende também do estilo de governar do núcleo duro do governo”.

² Expressões usadas respectivamente por Linz (1990), Ames (2001) e Mainwaring (1993).

Uma terceira fase se inicia em meados dos anos 2000 e afirma que os presidentes que se defrontam com um sistema partidário fragmentado usarão a mesma estratégia de formação de coalizões adotada por primeiros-ministros, repartindo o poder via distribuição de cargos no gabinete ministerial em troca de apoio legislativo. O “presidencialismo de coalizão” seria o modelo por excelência da política na maioria dos países latino-americanos. Nessa fase, a formação e a manutenção de coalizões governistas se tornam objeto de atenção dos acadêmicos e tem destaque um conceito mais amplo e “moderno” da expressão “presidencialismo de coalizão”, o qual vem sendo usado na ciência política nativa (por autores brasileiros) e faz referência

to a much broader way of understanding the institutional architecture of Brazilian democracy and its attendant practices. *Presidencialismo de coalizão* is now often used as a shorthand for the totality of ways in which macropolitics has adapted to the Constitution of 1988, including executive led alliance strategies, party responses to executive inducements, ancillary institutional variables that affect these relationships (presidential agenda power, internal legislative rules), clientelism and exchange politics, intergovernmental relations, and numerous spillover effects in electoral behaviour and political recruitment. **It is not only a shorthand for really-existing Brazilian politics, but also a proto-paradigm for analysing the same**” (POWER, 2010, pp. 25-26, destaque nosso).

1.1. A primeira onda: pessimismo e necessidade de reformas

A primeira onda de estudos do presidencialismo brasileiro adotou um tom pessimista e até catastrófico. Os trabalhos pertencentes a essa onda comparavam o sistema político brasileiro com as democracias consolidadas europeias, as quais adotavam sistemas de governo parlamentaristas e, então, diagnosticavam os perigos da excepcionalíssima combinação entre presidencialismo e multipartidarismo. Segundo seus autores, o sistema presidencialista combinado com a fragmentação e indisciplina partidárias seria incapaz de produzir governabilidade e tenderia até a levar à desagregação do regime democrático.

A raiz dos problemas estaria na fórmula eleitoral deletéria para a câmara baixa do Legislativo nacional, a qual combina representação proporcional com lista aberta. Tais regras induziriam uma relação mais direta entre os candidatos e os eleitores e tirariam poder e controle das legendas partidárias. A dedução era a de que a fragilização dos partidos e a autonomia dos candidatos na arena eleitoral seria replicada para a arena legislativa e que, portanto, os partidos não seriam capazes de organizar o comportamento em plenário em bases estáveis e previsíveis, que os parlamentares agiriam de forma autônoma, buscando sempre levar benesses para suas *constituencies* e seriam incapazes de se interessarem por legislação de caráter nacional (MAUERBERG JUNIOR.; PEREIRA; BIDERMAN, 2015). Pereira e Mueller (2002, p. 266)

listam as patologias de que sofreria o sistema brasileiro e a sua repercussão, segundo a descrição dos autores afiliados a essa linha:

é um sistema presidencialista; uma federação; possui regras eleitorais que combinam sistema de lista aberta com representação proporcional; tem um sistema multipartidário com partidos políticos considerados débeis na arena eleitoral; e tem sido governado por uma ampla coalizão no Congresso. A soma destes fatores poderia gerar, se não uma democracia ingovernável, pelo menos muito dispendiosa, sobretudo no sentido de manter a unidade e a disciplina de sua coalizão.

Nesta seção, passaremos em revista os argumentos apresentados por alguns dos autores representantes dessa primeira onda de interpretações sobre o presidencialismo brasileiro. Neles, fica marcada a reserva com que se vê a estabilidade da democracia no Brasil e são frequentes as manifestações instando pela adoção de reformas institucionais.

Juan Linz é uma referência obrigatória para os estudos comparativos sobre sistemas de governo e um expoente dessa primeira onda de interpretações aplicáveis ao presidencialismo multipartidário. Na verdade, o autor é um crítico ao sistema presidencialista *lato sensu*, seja ele multipartidário ou não. Linz (1990) procura estabelecer uma relação entre desenho constitucional - especificamente o sistema de governo - e a estabilidade democrática³. Ele sustenta que não é mero acaso que a maioria dos regimes que experimentam estabilidade democrática longa são parlamentaristas e que esse esse tipo de sistema de governo é mais conducente à estabilidade democrática.

Manifestar-se-iam no presidencialismo, comparativamente ao parlamentarismo, características que dificultariam a manutenção de um regime democrático estável, dentre as quais: ausência de mecanismos institucionais ou princípios aos quais se pudesse recorrer para saída de uma situação de crise - com confrontação entre os Poderes de Estado -; rigidez constitucional (mandatos fixos⁴); estímulo ao personalismo e populismo; falta de disposição para o compromisso e a repartição de poder. Seriam vários os fatores que concorreriam para tornar o espaço político extremamente conflitivo, propenso a uma confrontação aberta entre o Presidente, de um lado, e o Legislativo, do outro, com grandes chances de esta desaguar em desestabilização democrática. Esses vários *perils of presidentialism* teriam este terrível

³ Este artigo de Linz foi publicado no volume inaugural do *Journal of Democracy*, publicação que se consolidou ao longo das últimas décadas como espaço de debate acadêmico sobre os problemas e perspectivas para a democracia. Não é por acaso que esta publicação do autor coloque, então, a estabilidade democrática como objeto de atenção e o sistema de governo como variável explicativa.

⁴ Se os mandatos fixos dão aos presidentes a segurança de que terão um prazo determinado para implementar sua agenda de governo, sem o risco de serem depostos por uma crise emergente, por outro colocam sobre eles uma urgência de implementar essa agenda de mudanças e “imprimir sua marca”, ambição que pode ser exagerada e fazer o presidente lidar de forma mais agressiva com a oposição no Legislativo (LINZ, 1990).

demérito: maximizariam as chances de uma crise de governo desdobrar-se em uma crise do regime democrático como um todo.

O presidencialismo seria mais rígido em seus preceitos constitucionais (mandato fixo) do que o parlamentarismo e, por isso, seria menos capaz de lidar com situações imprevisíveis e momentos de crise política. Presidentes e Parlamento, nessas situações, não podem ter seus mandatos ameaçados (via voto de desconfiança e dissolução do Parlamento, respectivamente) e, por isso, podem contribuir para o aumento dessa espiral de desconfiança política. A removibilidade dos primeiros-ministros no cargo é percebida como um mérito por Linz (*ibidem*), uma vez que permitiria, numa situação de crise, evitar o aprofundamento desta pela remoção de um *premier* acusado de corrupção ou que tenha perdido a fidelidade de seu partido ou coalizão governista.

he [Linz] states that a presidential regime has two particular features: the legislature and the executive are both directly elected and both are elected for a fixed term. For Linz, ‘most of the characteristics and problems of presidential systems flow from these two essential features’. In other words, the perils of presidential and the virtues of parliamentarism are intrinsic to the institutional features of the respective systems (ELGIE, 2005, p. 108).

Os presidentes, comparados aos primeiros-ministros, seriam menos propensos a admitir a repartição de poder com um Legislativo com forças políticas divididas. Por serem eleitos em eleições majoritárias e saírem das urnas como grandes vencedores e representantes populares, os presidentes carregariam consigo um senso de poder e de obrigação de levar adiante sua plataforma de governo. A oposição legislativa seria tomada por eles de forma mais pessoal, “incômoda e desmoralizante” (*ibidem*, p. 56) do que considerariam os primeiros-ministros. O autor toma a competição pela cadeira presidencial como um jogo de soma-zero, que tornaria o partido do presidente o grande vencedor e os demais partidos perdedores definitivos⁵, até o fim do mandato presidencial. Dessa forma, ele rejeita que composições e coalizões, com a divisão do *stake* de poder, sejam admissíveis sob presidencialismos.

Mainwaring (1991, 1993) e os demais autores desta linha julgam que no presidencialismo os incentivos para a independência e confronto entre os Poderes são maiores do que os para a cooperação e que na relação entre os partidos a possibilidade de formar coalizões e compartilhar poderes com outros partidos será uma opção desconsiderada porque os partidos oposicionistas também sobrevalorizam o “grande prêmio” eleitoral, a presidência,

⁵ “the losers must wait at least four or five years without any access to executive power and patronage. The zero-sum game in presidential regimes raises the stakes of presidential elections and inevitably exacerbates their attendant tension and polarization” (LINZ, 1990, p. 56).

e preferirão lutar numa próxima eleição, e apostar em cerrar punhos em uma oposição firme e cega esperando o enfraquecimento do partido no governo, rejeitando a alternativa de aderir à coalizão governista (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2000, CHEIBUB; LIMONGI, 2010). O fator “tempo” também torna a formação de consensos e concessões a opositores mais difícil, porque, quando se aproximam as eleições, fazer esses tipos de gestos se torna mais difícil de se defender, seja frente aos colegas de partido ou frente aos eleitores em geral: “A presidential regime leaves much less room for tacit consensus-building, coalition-shifting, and the making of compromises which, though prudent, are hard to defend in public” (LINZ, 1990, p. 68).

Pérez-Liñan, Schmidt e Vairo (2019) questionam se a hegemonia institucional do Executivo - sua capacidade de controlar politicamente os demais Poderes - representa um risco para a sobrevivência da democracia. Os autores mencionam a literatura sobre relações Executivo-Legislativo que aponta os poderes partidários do presidente como importantes para garantir a coordenação (evitar o *deadlock*) entre os Poderes, mas afirma que além de determinado ponto no *continuum* de hegemonia presidencial (concentração de poderes) deve começar a haver ameaça para a estabilidade democrática. Arranjos institucionais ditos “disfuncionais” podem ora levar constantemente a *deadlock* indesejados, mas podem também representar uma salvaguarda contra governantes que ambicionam empoderamento e hegemonia sobre os demais Poderes.

The president’s hegemony over other branches of government – but not the president’s formal constitutional powers – represents a major threat to democratic stability. Although the traditional literature on the “perils” of presidentialism anticipated that executive influence over the legislature would reduce the risk of institutional deadlock and democratic instability, the most recent literature on executive-judicial relations suggests that executive control over the judiciary represents a source of democratic backsliding. Our empirical analysis shows that greater direct control of the executive over other branches expands the risk of democratic breakdown (*ibidem*, p. 621).

Então, identificam uma literatura emergente (citados Svobik (2014), Bermeo (2016)⁶, Levitsky e Ziblatt (2018) e Corrales (2018)) que coloca a hegemonia presidencial como um risco para a democracia. As antigas formas de recessão democrática via golpes de Estado espalhafatosos, vexatórios e pontuais no tempo - habituais até o período de Guerra Fria - têm

⁶ Bermeo (2016, p. 11), por exemplo, descreve uma forma de retrocesso democrático que tem se tornado típica, qual seja o *executive aggrandizement*, que se manifesta quando o chefe eleito do Executivo enfraquece os *checks and balances* sobre esse Poder, realizando por meios legais alterações constitucionais que dificultam que a oposição seja exercida e que as preferências do Executivo sejam contrastadas. “Indeed, the defining feature of executive aggrandizement is that institutional change is either put to some sort of vote or legally decreed by a freely elected official - meaning that the change can be framed as having resulted from a democratic mandate”. Referendos e mudanças constitucionais passadas por meio de uma maioria conquistada em Assembleia Nacional Constituinte recém eleita são caminhos habituais de manifestação do *executive aggrandizement*. Instituições de *accountability* como imprensa livre e cortes judiciais são subvertidas por um executivo asserbante.

dado lugar a formas mais sutis de opressão dos direitos dos opositoristas pelo governante incumbente.

Os autores afirmam que, a princípio, o *deadlock* entre Executivo e Legislativo deveria ter como única consequência necessária a manutenção do *status quo* nas políticas, mas a paralisia institucional não deveria obrigatoriamente desaguar em intervenção militar. A literatura sobre as relações Executivo-Legislativo foi incapaz de explicitar o mecanismo causal que criaria essa desestabilização do regime democrático. Nas democracias modernas, é o Executivo que tem o poder de implementar políticas unilateralmente, por isso a possibilidade de romper a estabilidade institucional gerada pelo *deadlock* de forma irregular, ameaçando a democracia, só poderia vir deste Poder. Sua predominância só poderia ser resistida se os outros Poderes pudessem lançar mão de *checks and balances* para evitar a ameaça a direitos dos opositoristas.

Sob esse ponto de vista, o *deadlock* e a manutenção do *status quo* resultante seriam um resultado possível e natural do processo democrático e protegeriam as forças políticas que estão na oposição naquele instante. Apenas quando não há equilíbrio entre os Poderes é que essa situação pode deslindar em ameaça à democracia, a qual pode ter duas vias: (1) pelo irregular empoderamento do Executivo e restrição ao exercício da oposição ou (2) por uma quebra democrática por uma coalizão civil-militar, se a oposição recorre às forças militares em um movimento antecipado.

Os testes empíricos de Pérez-Liñan, Schmidt e Vairo (2019) realizados para um conjunto de 18 países latino-americanos entre 1925 e 2016 não encontraram efeitos estatisticamente significantes de fragmentação partidária, incidência de manifestações de massa, desenvolvimento e crescimento econômico e legado democrático sobre a estabilidade democrática dos regimes. O grau de hegemonia do Executivo - mensurado por dois índices -, por seu turno, tem efeito significativo e positivo sobre a probabilidade de ruptura democrática.

Our analysis shows that presidential hegemony has been one of the main factors of destabilization for Latin American democracy. In contrast, institutionally weak presidents facilitate democratic survival because they lack the capacity – and hence the incentives – to attempt an incumbent takeover. This result challenges an extensive literature that considers executive weakness a problem for governability and a source of democratic instability (*ibidem*, p. 607).

Lamounier (1994), escrevendo ainda no começo da década de 1990 e preocupado com a ameaça de “quebra da democracia” no cenário da recente democratização, traça um panorama preocupante para a estabilidade governativa e para a democracia no Brasil. O autor sugere a adoção de uma agenda reformista para lidar com quatro tópicos problemáticos manifestados no

regime político brasileiro: a “tendência ao consociativismo exacerbado (isto é, à fragmentação)” (*ibidem*, p. 58); a aura excessivamente plebiscitária que envolve os cargos do Poder Executivo; a reforma do setor público; problemas provenientes da “esfera cultural”.

A combinação de mecanismos plebiscitários e consociativos da arquitetura institucional brasileira levaria a uma síndrome de paralisia hiperativa (muitíssimas iniciativas de reforma, nenhuma das quais conseguia ser aprovada e implementada com sucesso). O autor afirma que o modelo institucional da política brasileira caracterizava-se por uma combinação de procedimentos, práticas e símbolos plebiscitários (empoderamento do presidente, baseado na crença de que ele representa a encarnação do poder do povo), e consociativos⁷ (fragmentação das esferas partidária, legislativa e federativa e multiplicação dos poderes de veto) e tal combinação produzia uma debilidade governativa e incapacidade de produzir ações coesas e efetivas.

Tal como Linz (1990), Lamounier (1994) previa que as características fragmentadoras do presidencialismo, quando combinadas com estímulo ao comportamento personalista e populista dos líderes do Executivo, produziria polarização política na sociedade e no comportamento dos Poderes constituídos, o que tenderia a esgarçar o regime democrático:

O problema no Brasil, e em boa parte dos países da América Latina, é que os símbolos e doutrinas plebiscitárias em relação aos cargos executivos são muito mais radicais [que os norte-americanos], e que o ambiente institucional (judiciário e legislativo, partidos políticos, federação, “sociedade civil”) é excessivamente fraco para contrabalançar os riscos do plebiscitarismo. (...) Num pluralismo móvel como o nosso, no qual os partidos proliferam e subdividem-se com facilidade, o presidente muitas vezes se encontrará numa posição francamente minoritária, que o fará sentir-se tentado a lançar mão de estilos “imperiais” e de instrumentos sumamente discutíveis para obter a aprovação de medidas que ele entende serem necessárias, o que, por sua vez, induzirá o legislativo a comportar-se de maneira irresponsável (*ibidem*, p. 40).

Mainwaring (1993) também apresenta uma perspectiva desfavorável para a sustentabilidade democrática sob o presidencialismo⁸, só que acrescenta uma qualificação: o que torna o presidencialismo especialmente instável e de difícil governabilidade é a combinação

⁷ “Uma rápida visão de algumas características-chaves do nosso sistema político mostrará como este corresponde ao modelo consociativo apresentado por Lijphart: uma preferência pelo voto dado ao indivíduo é não ao partido; eleições legislativas proporcionais, e não majoritárias; pluripartidarismo exacerbado, sem barreiras que evitem o fracionamento; uma federação em três níveis, com estados e prefeituras autônomas; um legislativo bicameral, no qual ambas as casas mantêm prerrogativas substanciais; e uma Constituição rígida e detalhada, que só pode ser emendada por coalizões amplas e dá guarida a uma variedade assombrosa de interesses regionais e corporativos” (LAMOUNIER, 1994, p. 46).

⁸ Tal qual Linz (1990), Mainwaring (1993, p. 208) adota tom pessimista quanto à possibilidade de subsistência democrática sob o presidencialismo graças aos tempos de mandato fixos e à impossibilidade de destituição do cargo antes do fim desse período: “(...) the fixed electoral timetable of presidential regimes apparently ensures stability in the head of government but introduces a rigidity inimical to regime stability”.

deste com o multipartidarismo. Trata-se da apresentação da tese da “*difficult combination*”. São três as razões porque a combinação entre presidencialismo e multipartidarismo é considerada difícil: a probabilidade aumentada de produzir *deadlock* entre Executivo e Legislativo (e a repercussão negativa que esse *deadlock* tem para a democracia); o estímulo à polarização político-ideológica; a dificuldade de montar e sustentar coalizões de governo.

Sistemas presidencialistas multipartidários não conseguem em geral obter maiorias legislativas apenas com o partido do presidente e são forçados a formar coalizões legislativas novas a cada tema que surge na agenda. Assemelham-se, assim, a parlamentarismos em que o governo é formado por uma minoria, só que sem a possível saída de um voto de desconfiança e uma nova tentativa de formação de governo, o que mantém a situação de *gridlock* por longo período⁹. São também mais abertos a partidos e atores radicalizantes, aos quais geralmente há uma barreira em parlamentarismos pela fórmula de eleição uninominal e pelas forças centrípetas geradas a partir daí, as quais estimulam maior moderação em busca do eleitor mediano. Por isso, há maior estabilidade democrática em sistemas parlamentaristas uma vez que, mesmo que uma força política saia derrotada de uma eleição, seu opositor tende a ter uma posição mais centrista (MAINWARING, 1993).

Sobre a formação de coalizões governistas sob presidencialismos multipartidários, tema de especial atenção para esse trabalho, Mainwaring (*ibidem*) afirma que nesses sistemas de governo há três características que divergem do parlamentarismo: sob o parlamentarismo, são os partidos da coalizão governista que escolhem o primeiro-ministro e seu gabinete e, então, tornam-se corresponsáveis pelo governo e por prover apoio legislativo para ele; sob o presidencialismo, pode ocorrer de partidos com cargos no gabinete ministerial não oferecerem apoio formal ao presidente; por fim, os incentivos para romper com o compromisso de apoio na coalizão são maiores sob o presidencialismo. Em sistemas presidencialistas multipartidários a coalizão de governo é formada após as eleições, diferentemente de sistemas parlamentaristas, e a iniciativa de nomeação do gabinete é mais personalizada no presidente do que nos partidos. Assim, o compromisso dos parlamentares em apoiar um presidente de cuja coalizão seu partido faça parte é menor; um partido pode até ter um representante no gabinete sem que isso signifique que aquele partido apóia aquele governo.

⁹ Frente ao quadro de *gridlock* duradouro, governistas e oposição são postos diante de dois caminhos extremados (e frequentes, na prática): reformar a constituição, dando mais poder ao presidente e dificultando o exercício da oposição, por um lado, e recorrer a um golpe de Estado, por outro (MAINWARING, 1993).

Scott Mainwaring é um estudioso de democratização, partidos e sistemas políticos, com interesse sobre a região latino-americana, com destaque para o Brasil. Estudando o país, ele afirma que o sistema político brasileiro é produtor de uma série de elementos fragmentadores e de *veto players*¹⁰ que tornam o sistema ingovernável (MAINWARING, 1991). Ele é um dos autores que seguem uma linha originária no *two-arena-model*, de Mayhew (1974), o qual postula que a conexão eleitoral estabelecida entre os candidatos e os eleitores na arena eleitoral determinaria o comportamento dos candidatos eleitos em suas atividades parlamentares, quando dentro do Parlamento. Orientados por um comportamento que visaria à reeleição sobre qualquer outro interesse, os parlamentares teriam comportamento individualista, buscando estabelecer relações personalistas e clientelistas com sua *constituency*. Os partidos teriam pouca capacidade de orientar de forma coletiva o comportamento de seus membros, uma vez que cada um deles buscaria atingir seus objetivos pessoais.

O Brasil adota eleição proporcional com lista partidária aberta para a Câmara Federal, isto é, os partidos não determinam uma ordem para eleição de seus candidatos, o que dá total liberdade para os eleitores na ordenação dos candidatos e, segundo Mainwaring (1991), tiraria do partido poder de organização e autoridade sobre estes. Outra consequência desse sistema seria a de gerar no candidato e nos parlamentares eleitos a sensação de que suas eleições dependem mais (ou exclusivamente) de seus esforços e que eles “não devem nada” ao partido. Além de eleições proporcionais com lista aberta, outras regras que estimulariam a autonomia parlamentar em relação ao partido seriam: (1) o instituto do “candidato nato”, que assegura ao parlamentar eleito o direito de ser lançado pelo seu partido como candidato para o mesmo cargo na próxima eleição¹¹; (2) inexistência de normas que inibam a mudança de partidos de candidatos eleitos¹²; (3) a possibilidade de lançar grande número de candidatos nas eleições proporcionais; (4) estímulo para formação de novos partidos, os quais têm garantidos para si

¹⁰ Convém esclarecer esse conceito, adotando a definição de Tsebelis (1995, p. 289): “individual or collective actors whose agreement (by majority rules for collective actors) is required for a change of the status quo”.

¹¹ O instituto do “candidato nato” teve sua eficácia suspensa desde 2002, quando sua constitucionalidade foi submetida à apreciação do Supremo Tribunal Federal, que por 8 votos a 1 deliberou por sua inconstitucionalidade (BENTO; BARRETO, 2012).

¹² Desde o início da década de 1990, quando da publicação do artigo de Mainwaring, até hoje houve um vai-e-vém das normas a respeito de fidelidade partidária. Em 2007, PPS, PSDB e DEM interpelaram o STF por meio de mandatos de segurança que questionavam a “propriedade” do mandato de parlamentares que trocaram de partido. Na ocasião, a interpretação do STF foi favorável aos partidos, interpretando que eram deles os mandatos obtidos e no mesmo ano o TSE regulamentou a decisão do Supremo, prevendo casos em que a troca de partido não acarretaria perda de mandato pelo parlamentar. A resposta do Congresso veio apenas em 2016, quando durante a discussão de itens de uma “minirreforma eleitoral”, foi aprovada uma PEC (transformada na Emenda Constitucional nº 91/2016) prevendo a abertura de uma janela partidária sete meses antes da realização das eleições que permitiria trocas partidárias sem perda de mandatos (NEXO, 2018).

todos os direitos dos partidos já estabelecidos; (5) cláusula de barreira para garantir representação legislativa em nível baixo (MAINWARING, 1991).

Mesmo entre países que adotam ou adotaram em algum momento a representação proporcional com lista aberta, o Brasil é aquele que apresenta o *mix* mais excepcional de instituições políticas e eleitorais, estimulando a fragmentação e multiplicação de *veto players* e o individualismo: presidencialismo, federalismo, partidos políticos sem orientação ideológica e baixa identificação partidária do eleitorado. As consequências das regras eleitorais descentralizadoras seriam indisciplina partidária e independência dos políticos eleitos em relação a seus partidos, as quais teriam grandes impactos sobre a capacidade de formação de alianças interpartidárias de sustentação de um governo:

The Brazilian case is an extreme example of electoral rules that encourage individualism among politicians and loose linkages between parties and politicians. No democracy grants politicians as much autonomy with respect to their parties as Brazil does, and no single feature so sharply distinguishes Brazilian catch-all parties from parties in the other more developed nations of Latin America as the **extremely loose relationship between politicians and parties**. In turn, these loose linkages simultaneously reflect and reinforce the exceptional weakness of Brazilian parties. In this way, electoral legislation has institutionalized a system that encourages **weak party commitment, solidarity, discipline, and cohesiveness** (MAINWARING, 1991, p. 11, destaque nosso).

O apelo individualista da campanha chegaria a tal extremo que as disputas eleitorais intrapartidárias com frequência seriam mais intensas do que as interpartidárias, incentivando ou permitindo aos candidatos fazer alianças informais locais com políticos de outros partidos (MAINWARING, 1991; DESPOSATO, 2006). Além disso, na prática, não haveria punições que os partidos pudessem impor aos eventuais desertores e que estimulassem os parlamentares a se comportarem segundo a orientação partidária. Se os interesses de um parlamentar não forem atendidos, ele teria facilidade para mudar para outra agremiação. Mainwaring (*ibidem*) destaca que as regras eleitorais fragmentadoras são consequências de escolhas intencionais dos políticos, os quais não desejam se submeter a partidos fortes, preferindo a liberdade de atender suas clientelas políticas conforme lhes aprouver sem serem submetidos a preocupações programáticas ou compromissos partidários.

Shugart e Carey (1992) colocam sua atenção sobre os desenhos constitucionais e a divisão de poderes quando há mais de um agente do eleitorado, isto é, quando a legitimidade do voto popular é incorporada por representantes legislativos e pelo chefe do Executivo, característica típica de sistemas de governo presidencialistas. Afirmam que a escolha entre

presidencialismo e parlamentarismo *per se* não é suficiente para prever a estabilidade democrática; depois dessa escolha elementar outras adicionais são decisivas, como quem terá o poder de nomeação do gabinete, quanto poder legislativo terá o presidente e qual o sistema eleitoral adotado.

Os autores afirmam que algumas escolhas institucionais são mais condutivas à longevidade democrática que outras: sistemas políticos que dão mais poderes legislativos aos presidentes tendem à instabilidade. Presidentes constitucionalmente poderosos tentariam contornar a ação oposicionista do Legislativo, não se submetendo à formação de coalizões, e poderiam tentar governar autoritariamente. Claramente enfrentando a dicotomia presidencialismo-parlamentarismo de Linz (1990), Shugart e Carey (1992, p. 165) afirmam que o embate entre os Poderes pode ser evitado por um arranjo institucional que dê mais poderes legislativos ao Poder Legislativo que ao Presidente:

On matters of legislation, we suggest that relatively strong assemblies should be associated with more stable and effective government relative to strong presidencies because assemblies serve as arenas for the perpetual fine-tuning of conflicts. [...]. Because of the diverse forces represented in an assembly, such a body has the potential for encompassing divergent viewpoints and striking compromises on them. The dual democratic legitimacies decried by critics of presidentialism - the claim that no democratic principle exists to resolve conflicts over who better can claim to represent the "will" of the electorate - are minimized to the extent that an assembly is accorded a more powerful role in legislation than is the president. Thus presidentialism with a strong congress indeed does afford a democratic principle for the regulation of interbranch conflicts; that principle is that the assembly prevails, subject to a need for compromise with the president.

Ames (2001), analisando as estratégias de gestão de coalizões pelos presidentes, afirma que os presidentes brasileiros, mesmo dispondo de inúmeros mecanismos de poder - emissão de decretos com poder de lei, livre nomeação e exoneração de ministros, poder de veto sobre propostas legislativas e poder sobre o processo orçamentário -, enfrentam grandes dificuldades para governar. Essa dificuldade é causada pela dependência do Executivo relativamente ao Legislativo para aprovação de medidas que possam realmente alterar o *status quo*, quando uma agenda reformista faz parte das intenções do governo. São exigidas supermaiorias de até três quintos do Senado e da Câmara para aprovação de alterações constitucionais, o sistema eleitoral torna a representação fragmentada e o comportamento partidário não seria orientado por linhas programáticas. O Congresso estaria repleto de partidos pouco disciplinados¹³ e de

¹³ Amorim Neto (2008, p. 42), resenhando trabalhos de Barry Ames, Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, Scott Mainwaring e Timothy Power afirma, descreve as suas opiniões contrastantes e conclui: “party discipline in Brazil is still an unsolved puzzle. Looking at individual deputies’ voting decisions, as Ames does, one sees more defection than cooperation. If one looks at aggregate rates of party unity, as Figueiredo and Limongi do, it is the other way around”.

parlamentares orientados pela busca de benefícios para suas *constituencies*, visando à reeleição e incapazes de agirem coletivamente para aprovação de matérias de verdadeiro interesse nacional.

Com seu livro - *The Deadlock of Democracy in Brazil* - publicado já no começo dos anos 2000, Ames finca pé e reafirma suas teses de comportamento *pork-oriented* e *office-oriented* dos parlamentares e de incapacidade do sistema político-partidário brasileiro de produzir governabilidade a partir da ação orientada pelos partidos e seus líderes. O autor faz isso em diálogo com a literatura então já publicada e dominante, representante da linha partidária (tema da próxima seção), cujos principais baluartes são Argelina Figueiredo e Fernando Limongi. Frente aos achados desses autores brasileiros sobre dominância e sucesso do Executivo, Ames (2001) apresenta uma série de ressalvas.

O autor afirma que o fato de que os membros de um partido votarem de forma semelhante, isto é, haver disciplina, não é uma necessária indicação de que os líderes partidários tenham poder de influência *top down*; outros fatores podem ser explicativos desse comportamento (concordância política sobre temas específicos; similaridade entre as *constituencies*; interesse em *logrolling*¹⁴). As regras eleitorais brasileiras tenderiam a deixar os parlamentares menos dependentes do partido e, conseqüentemente, menos tendentes a serem influenciados pelas orientações da liderança. Ames (*ibidem*), com esses argumentos, afirma que os achados de Limongi e Figueiredo não comprovam que os motivadores da votação do parlamentar sejam partidários.

Se o parlamentar tiver de um lado autonomia - a qual é determinada pela segurança eleitoral - e de outro motivação - a qual é determinada pela ideologia, características da *constituency* e *background* político -, então ele tenderia a não cooperar com o seu partido

¹⁴ *Logrolling* e barganhas via *pork barrel* seriam os principais meios a partir dos quais seria possível produzir decisões majoritárias num Congresso fragmentado e indisciplinado, como o brasileiro. A produção de decisões durante a tramitação legislativa das matérias seria conduzida e barganhada principalmente nas comissões (e não no plenário e de forma centralizada) e o Executivo e os líderes partidários seriam constantemente assediados pelas pressões dos parlamentares que buscam “lucrar” o máximo possível com cada votação, interessados em obter o maior naco de patronagem possível. Os trabalhos legislativos são o *habitat* de duas espécies de parlamentares: os “*preference outliers*”, que são aqueles membros de comissões temáticas (*committees*) que têm preferências extremadas, distantes da preferência mediana da Casa como um todo, e os “*high demanders*”, que são aqueles parlamentares que buscam aferir todo tipo de ganhos possíveis a partir da barganha naquela comissão; isto é, são aqueles que buscam sempre tomar o maior naco possível para si ou para seu grupo, geralmente dos recursos financeiros (AMES, 2001).

quando posto diante de uma escolha que o faça dar preferências aos seus interesses pessoais¹⁵. O Brasil seria um país com sistema político de *conditional legislative parties*, no qual a influência sobre os parlamentares individuais para a liderança partidária (*bottom-up*) e as ações dessa liderança precisam ser referendadas pelo suporte dessa base construído cotidianamente (*case-by-case basis*). O resultado é que o Executivo não poderia contar com uma base partidária estável e previsível e seria, portanto, incapaz de produzir uma “agenda positiva” que fosse apresentada e saísse da tramitação legislativa segundo suas preferências:

Though Brazil's democratic presidents have an impressive range of formal and informal powers, they face constant, crippling difficulties in moving their agendas through the legislative. Many proposals fail to come to a vote. Others cannot get out of committee. Still others never arrive at Congress at all. Proposals that survive the legislative process emerge disfigured by substantive concessions and saddled by high costs in pork-barrel side payments (AMES, 2001, p. 222).

Brazil's electoral rules produce individualistic legislators only occasionally constrained by party leadership. The Executive, though nominally very powerful, struggles continuously to hold together a legislative coalition large enough to pass its program (AMES, 2001, p. 224).

Conclusivamente, Ames (2001) afirma que o sistema político-eleitoral brasileiro é disfuncional e gera muitos custos para que o presidente possa governar e tomar decisões que coloquem sua agenda em andamento, promovendo reformas; custos esses devidos à multiplicidade de *veto players*. O sistema eleitoral de representação proporcional personaliza a representação e dificulta a formação de laços partidários fortes e o controle partidários sobre o comportamento dos legisladores. O obstrucionismo parlamentar tem três causas: excessivo número de partidos (fragmentação), barreiras procedimentais e um excessivo número de parlamentares com baixo interesse em legislação de ampla abrangência (abrangência nacional).

Os líderes partidários são impotentes: ao testar se suas recomendações de voto são seguidas pelos parlamentares de seu partido, Ames (*ibidem*) chega à conclusão que suas recomendações não são mais eficientes em votações contestadas (com maior percentual de discordância no total de votos da Câmara) do que nas não-contestadas e que outros fatores individuais (outras variáveis independentes) explicam melhor o comportamento parlamentar, como as características da *constituency* parlamentar e as despesas com *pork* destinadas àquele parlamentar. Parlamentares mais frágeis do ponto de vista eleitoral mostram-se mais propensos a cooperar com o partido, pois este pode protegê-los da competição eleitoral dentro e fora do partido. O Colégio de Líderes, instância tida como capaz de produzir acordos coletivos e superar

¹⁵ Ames (2001) constrói uma tipologia de candidatos a deputados que tem por base as características de dominância e dispersão de sua base eleitoral e a partir dessas diferenças de “clientelas eleitorais”, ele traça padrões diferentes de comportamento e dependência em relação ao partido.

problemas de ação coletiva, só seria capaz de produzir tais decisões quando as matérias sob discussão fossem percebidas como de interesse partidário (em oposição a interesses individuais). Na ausência dessas condições, como via de regra em todas as demais decisões, os líderes partidários seriam o lado mais frágil da disputa e os parlamentares conseguiriam extrair muitos ganhos da barganha individual.

A tendência à produção de *deadlock* nas relações entre Executivo e Legislativo é mais uma vez prevista. Este *deadlock* engendrado pelas instituições políticas brasileiras tem dois lados: ele gera estabilidade, pois dificulta políticas que façam sair do *status quo* e a estabilidade pode ser considerada boa ou ruim, a depender se se julga que o ponto onde se está hoje é satisfatório ou não¹⁶. No caso brasileiro, porém, há bastante motivos para se julgar que muitas reformas seriam desejáveis ou necessárias para tirar boa parte de seus habitantes da pobreza.

Melo (2006) resenha o livro de Ames (2001) e critica que, mesmo criando uma original taxonomia de perfil eleitoral baseado na geografia do voto, o autor não reconheça que esses diferentes perfis produzam incentivos eleitorais distintos e, conseqüentemente, comportamentos legislativos diferenciados; todos seriam, indistintamente, *office-oriented* e paroquialistas. Sobre essa base frágil, Ames (2001) constrói todo seu argumento de obstrucionismo e ingovernabilidade política e afirma que o presidente brasileiro só pode contar com patronagem para formar coalizões de apoio, ignorando quaisquer possibilidades de acordo em torno de *policies*, já que os parlamentares supostamente não teriam interesse algum em temas de abrangência nacional:

cabe perguntar que evidência o autor apresenta de que as negociações são exclusivamente um processo de compra de votos em troca de benefícios e nunca possuem um balizamento político. Nenhuma. Sua compreensão do que sejam as negociações advém, novamente, da suposição de que no poder Legislativo brasileiro predomina o distributivismo (MELO, 2006, p. 250).

Parte dos *cases* usados na argumentação de Ames (2001) também são inadequados para produção do tipo de conclusão generalizante que ele ambiciona, já que analisam períodos prévios à Constituição de 1988 ou o regramento dos trabalhos da Comissão Mista de Orçamento (CMO), por exemplo, e ignoram as regras centralizadoras instituídas nos trabalhos legislativos.

¹⁶ “There may be a fine line between the ability to reform when needed and policy stability. In short, policy stability should not be confused with policy gridlock. One of the fundamental dilemmas in all representative democracies is how to induce stability in governmental outcomes while maintaining the ability to reform” (ALSTON; MUELLER, p. 88).

Tsebelis (1995) afirma que não são as dicotomias entre sistemas de governo (presidencialismo *vs.* parlamentarismo) e número de partidos (bipartidarismo *vs.* multipartidarismo) que determinam a capacidade de produção de decisões por uma regime. Isto é, o fato de o sistema de governo ser presidencialista não é, por si só, influente sobre a capacidade daquele sistema político sair de situações de impasse e romper com o *status quo*. O sistema de governo só será relevante se ele tiver influência sobre as variáveis explicativas da estabilidade, quais sejam número de *veto players*, coerência e coesão entre eles. Todavia, o autor abre uma brecha para se assumir que o presidencialismo pode ter instituições mais conducentes ao *deadlock* e à instabilidade do regime:

There is an obvious relationship between policy stability and government instability: a government with policy stability may become immobile, and if change is required by other political and social actors, it may be replaced through constitutional means (government instability). Similarly, in regimes where government change is impossible (except for fixed intervals, like in presidential systems), policy immobilism may lead to replacement of the leadership through extra-constitutional means (regime instability). (...) Consequently, government or regime instability would be associated with [1] multiple veto players, with [2] lack of ideological congruence between them and [3] ideological cohesion of each one of them (*ibidem*, p. 321).

1.2 A linha partidária e o “segredo eficiente”¹⁷ do presidencialismo à brasileira

Estudos da década de 1990 começaram a refutar a visão até então predominante, a qual tratava os sistemas de governo presidencialista e parlamentarista como completamente diferentes e apontava os possíveis *deadlocks* que se abateriam sobre os sistemas presidencialistas. Tais novos estudos sublinham que o que é fundamental para analisar a estabilidade e funcionalidade dos regimes são as características do processo legislativo e a forma pela qual as decisões são tomadas. As características marcantes dessa nova literatura são: rejeitar a irreconciliabilidade entre parlamentarismo e presidencialismo; apontar que a cooperação entre os Poderes pode prevalecer sobre o conflito; apontar a possibilidade de formação de coalizões governistas por presidentes minoritários, tal qual os primeiros-ministros fazem; rejeitar a hipótese de orientação exclusivamente *office-seeker* dos parlamentares; destacar a relevância dos poderes do presidente e das normas de organização dos trabalhos legislativos para os incentivos à colaboração entre parlamentares e partidos (CHEIBUB; LIMONGI, 2010).

¹⁷ “*Efficient Secret*” é uma expressão cunhada por Cox (1987) para se referir às características constitucionais do sistema político britânico que garantiriam a governabilidade e a relação cooperativa entre o Gabinete e o Parlamento, com destaque para a concentração da autoridade legislativa no Gabinete.

A origem dos estudos da linha partidária está nos Estados Unidos, com a análise empreendida por Cox e McCubbins (1993). Segundo eles, os trabalhos no Legislativo norte-americano são conduzidos pelos partidos políticos graças às regras internas de centralização dos trabalhos legislativos no Congresso, as quais favorecem que os partidos resolvam os problemas de ação coletiva. São destacados os papéis que o líder da maioria, o presidente da Câmara e a Comissão de Resoluções têm para definir quais projetos comporão a pauta de apreciação legislativa e afirma-se que tais atores agem sob orientação partidária (MELO, 2016).

Os trabalhos de Strom (1990) e Huber (1996) mudaram a forma de encarar o funcionamento dos sistemas de governo e permitiram encarar parlamentarismo e presidencialismo como sistemas com funcionamento assemelhado na capacidade de produzir decisões (e romper com o *status-quo*). Tanto quanto em parlamentarismos, os presidentes poderiam obter a cooperação de outros partidos e grupos de parlamentares para governar e disputar as eleições periódicas graças aos procedimentos legislativos restritivos, que concentrariam o poder em poucos atores durante a tramitação legislativa das matérias (CHEIBUB; LIMONGI, 2010).

Strom (1990) demonstra teórica e empiricamente que governos minoritários podem se estabelecer e se sustentar sob sistemas parlamentaristas. A decisão dos partidos em se unir ao governo na coalizão depende da avaliação estratégica de: (1) as oportunidades para influenciar nas *policies* mesmo sem participar do governo, determinadas pelas regras internas do processo legislativo e (2) as expectativas de ganho ou perda eleitoral numa próxima eleição de se unir ao governo.

A dedução seguinte é que, tal como parlamentarismos minoritários, presidencialismos podem ser funcionais. Pode haver incentivos suficientes (cargos no gabinete, influência nas políticas e votos em futuras eleições) para que os partidos valorizem a participação na coalizão e optem por cooperar. Então, um presidente minoritário (aquele cujo partido não obteve a maioria das cadeiras legislativas) pode exercer um governo majoritário, mediante a formação e sustentação de coalizões funcionais. Esta concessão à possibilidade de formação de coalizões se dá a partir da assunção de que os políticos não são exclusivamente *office-seekers*¹⁸ (presunção que está na base dos argumentos da linha distributivista), mas que eles também

¹⁸ “Those who see presidential institutions providing no incentives for coalition formation have placed excessive emphasis on the first goal – offices – to the detriment of the other goal – policies. It is only by seeing politicians as actors who care about both office and policies that we can understand why presidents may want to share some of their power, even if they do not need to do so in order to survive” (CHEIBUB; LIMONGI, 2010, p. 45).

ambicionam influenciar os rumos da política no presente, o que pode ser o suficiente para que eles aceitem participar da coalizão governista como um “acionista” com poder de influência e participação nos cargos importantes (CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2004).

O trabalho de Huber (1996) foca as normas internas dos trabalhos legislativos e contraria teórica e empiricamente a visão até então predominante de que se o presidente detém muitos poderes legislativos ele os usará para se sobrepor (de forma tirânica) a um Legislativo recalcitrante¹⁹, de forma ameaçadora para a estabilidade democrática. Estudando o caso francês, o autor mostra que tais instrumentos são utilizados pelo governo para propor uma política mais próxima a sua preferência, mas não podem ser utilizados para suplantar a oposição de uma maioria no Legislativo.

O que segue dos achados de Huber (*ibidem*) é que não é necessário, como se supunha, que, para que um regime democrático sobreviva sob o presidencialismo, ele adote o modelo americano, com um presidente fraco (sem grandes poderes para influir na pauta dos trabalhos legislativos) e um legislativo forte. Além disso, a existência ou não de disciplina partidária em plenário não deve ser inferida a partir das regras eleitorais; ao contrário, ela é determinada pelas regras que disciplinam os trabalhos legislativos e a distribuição de poder que pode estimular ou impedir a atuação individualista dos parlamentares. Se as regras são restritivas e há concentração de poder de representação e de distribuição de direitos parlamentares nas mãos das lideranças partidárias, então a ação individualista se torna estrategicamente desinteressante e a melhor forma de cada parlamentar perseguir seus objetivos é agindo de forma coletiva, segundo a linha partidária:

Discipline is rather a function of **restrictive procedures**, of denying the rank-and-file members the space for opportunistic behavior. In other words, party discipline is less a product of punishing free riders than of preempting the opportunities for free-riding. The expropriation of the rank-and-file legislative rights implied by the concentration of agenda powers in the hands of the executive renders the individual and independent action of legislators futile. **For these legislators, the rational course of action when it comes to voting in the assembly is to follow their parties' directives. This is the**

¹⁹ A previsão de que tais poderes presidenciais serão usados para “tratorar” ou contornar uma oposição de uma maioria legislativa não são acuradas, uma vez que, se tratamos de uma democracia, então tais poderes nunca poderão ser suficientes para se impor contra os *checks and balances* de uma maioria no Poder Legislativo: “there is no way the president can circumvent the legislature. Unilateral action as a way of governing and setting policies contrary to preferences of the majority is simply not feasible” (CHEIBUB; LIMONGI, 2010, p. 48). Sobre esse mesmo ponto os autores são bastante claros nessa passagem: “As much as office seeking is associated with the conflict view, the supposition that politicians also care about policy is associated with the coordination view of legislative-executive relations. And given that policies cannot be enacted unilaterally by one of the branches, it is only through the continuous existence of a majority that controls both the executive and the legislature that the policies preferred by both will become reality. In this sense, the incentive to coordinate rather than confront is inherent in the democratic political framework, regardless of the way these bodies are formed” (*ibidem*, p. 49).

only way they will be able to influence public policies and send signals to voters
(CHEIBUB; LIMONGI, 2010, p. 46, destaque nosso).

Cheibub, Przeworski e Saiegh (2004) rejeitam todas aquelas suposições advindas da linha pessimista sobre o mau fado do presidencialismo multipartidário: que neles não se formariam coalizões; que o impasse parlamentar, o governo conflituoso e a crise da democracia são consequências necessárias de sua incapacidade de formar coalizões; que a formação de coalizões é algo excepcional em sistemas presidencialistas; que na hipótese de não formação de coalizões ou de ocorrência de um presidencialismo minoritário os governos serão ineficazes do ponto de vista legislativo. A não formação de coalizão seja em presidencialismos, seja em parlamentarismos, não é um sinal de fracasso na tentativa de formar alianças e, além disso, governos minoritários não são necessariamente menos eficazes do ponto de vista legislativo do que governos de coalizão, sejam elas majoritárias ou minoritárias:

Governos de minoria não resultam de “fracassos” do processo de formação de alianças. Quando o partido do presidente está politicamente próximo de um partido ou partidos com o qual ele constitui uma maioria parlamentar²⁰, governos de minoria legislam de maneira tão eficaz quanto governos de coalizão majoritária. Governos de minoria emergem pois é isto o que todos os atores querem²¹: o partido do presidente não sacrifica ministérios, enquanto os outros partidos podem dizer que se “opõem” ao presidente mesmo apoiando medidas próximas às preferências do presidente. Não se produz nenhum desastre parlamentar (CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2004, p. 207).

Cheibub, Przeworski e Saiegh (*ibidem*) desenvolvem uma demonstração teórica baseada em um modelo matemático de autoria de Austen-Smith e Banks (1988) para mostrar as possibilidades de formação de coalizões sob os diferentes sistemas de governo. O modelo em questão tem como variável dependente a utilidade dos partidos e como variáveis explicativas (1) as pastas ministeriais (e as vantagens associadas a seu comando) e (2) a influência sobre as políticas. Este modelo rejeita a pressuposição tradicional de que os políticos são exclusivamente *office-seekers* e sustenta que eles também obtêm utilidade da influência sobre as decisões em políticas. Assim, partidos diferentes do partido do presidente podem optar por não fazer oposição no presente e se aliar a ele para que possam ter voz nas decisões hodiernas de políticas relevantes. Para o partido formador - o partido do presidente - a lógica é

²⁰ Cheibub, Przeworski e Saiegh (2004, p. 192) fazem uma diferenciação entre coalizões ministeriais e coalizões parlamentares: “Uma coalizão ministerial é um grupo de legisladores pertencentes a partidos que ocupam cargos de gabinete. (...) Uma coalizão parlamentar é um grupo de legisladores pertencentes a diferentes partidos que votam da mesma maneira”.

²¹ Toda essa explicação deriva do modelo de utilidade partidária apresentado pelos autores. Não se formam coalizões porque o presidente não precisa dar ministérios para que tenha o apoio de outros partidos na aprovação de políticas de seu interesse, uma vez que o ponto ideal de políticas do partido do presidente está próximo ao de outro(s) partido(s) com o(s) qual(is) ele pode formar uma coalizão parlamentar (a qual não será, entretanto, uma coalizão ministerial).

a mesma: ele buscará formar uma coalizão quando seu o ponto ideal sobre as políticas substantivas estiver distante do ponto ideal da sua oposição legislativa. Nesse caso, ele cederá cargos nos ministérios e formará uma coalizão em troca do apoio legislativo para trazer o ponto ideal do Legislativo para mais próximo do seu próprio.

Este modelo também tem repercussões que negam a hipótese de paralisia legislativa - *deadlock* - nas relações entre os Poderes e recurso a saídas extraconstitucionais em presidencialismos:

tal situação só ocorre em circunstâncias muito especiais: o presidente deve ter o controle efetivo da agenda, o *status quo* deve ser melhor para os partidos de oposição do que o ponto ideal do presidente e deve estar suficientemente próximo ao ponto ideal do presidente para que este prefira não implementar uma solução de compromisso. Em outras palavras, a paralisia legislativa só ocorre se nenhum partido de oposição preferir o ponto ideal do presidente ao *status quo* e se o presidente preferir o *status quo* a uma coalizão. Assim, por mais veementes que sejam os discursos, não passam de uma nuvem de fumaça que encobre um consenso subjacente. E quando o *status quo* for menos desejável, novamente, ou bem se constitui uma coalizão ministerial (nos casos em que a distância política é grande), ou bem um governo de minoria se depara com uma coalizão parlamentar majoritária próxima do presidente (CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2004, p. 197).

Foram Argelina Figueiredo e Fernando Limongi quem enfrentaram a sabedoria convencional sobre presidencialismos multipartidários (em particular aquele manifestado no Brasil), que indicava as patologias, perigos e ingovernabilidade desse tipo de sistema, marcado pelo personalismo e individualismo trazido da arena eleitoral para a arena legislativa. Os argumentos então bem aceitos daquela literatura da linha distributivista foram contrapostos com um escrupuloso trabalho empírico, o qual indicava que os presidentes brasileiros conseguiam dominar a agenda legislativa, controlando tanto os temas quanto o ritmo de tramitação da pauta legislativa e conseguiam aprovar aquelas medidas mais sensíveis para sua agenda. T tamanha foi a repercussão dos trabalhos desses autores que eles se tornaram o novo paradigma de análise do “presidencialismo de coalizão” brasileiro.

Como exposto, o diagnóstico predominante entre aqueles que analisavam a estrutura institucional brasileira até meados dos anos 1990 e faziam previsões para o exercício democrático durante o período de democratização era que havia uma explosiva combinação entre presidencialismo e um sistema pluripartidário fragmentado e fragilmente institucionalizado. Mas Limongi e Figueiredo (1998, p. 82) afirmam que tais análises acreditavam que a nova Constituição não alterara o quadro de regras eleitorais e de exercício de poder e que, por isso, seria de se esperar “um sistema com fortes tendências à inoperância, quando não à paralisia; um sistema político em que um presidente impotente e fraco se

contraporaria a um Legislativo povoado por uma miríade de partidos carentes de disciplina”, tal qual o que se manifestou no interstício democrático entre 1946 e 1964.

Tal diagnóstico, todavia, estava equivocado. A Constituição de 1988 trouxe mudanças significativas em pelo menos dois pontos²², quais sejam (1) dotou o Executivo de mais poderes legislativos para iniciar propostas e para pressionar o Legislativo a apreciá-las e (2) dotou os líderes partidários - em especial por meio dos regimentos internos das casas legislativas - de recursos para exigir comportamento disciplinado dos parlamentares. A consequência é que o parlamento não se comportaria como “um bando” de indivíduos agindo de forma independente, cada um tentando extrair o maior naco possível de influência e patronagem, mas operaria de forma ordenada e previsível sob estímulo de uns poucos agentes (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2000; LIMONGI; FIGUEIREDO, 2001; LIMONGI, 2006a).

O equívoco daqueles que previam o *deadlock* nas relações entre os Poderes estaria em que buscavam na teoria neoinstitucionalista da linha distributivista tentativas de produzir generalizações a partir de preferências individuais. Elas pressupõem que os parlamentares, premidos pelo estímulo da arena eleitoral, comportar-se-iam de forma extremamente autônoma²³ no Congresso (tal qual no “*two-arena-model*”, de Mayhew (1974)) e, por isso, seria improvável e muito custoso - se não impossível - para os presidentes, colocarem sua agenda em pauta. Todavia, ao contrário do padrão organizacional do Legislativo norte-americano, os trabalhos legislativos no Congresso brasileiro seriam centralizados e o comportamento parlamentar definido segundo orientação partidária. Além disso, o presidente brasileiro deteria enormes poderes legislativos, em oposição ao “fraco” presidente norte-americano (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998).

²² “a Constituição de 1988 alterou radicalmente as bases institucionais sobre as quais se estruturam as relações entre o Poder Executivo e o Legislativo. Abranches, cabe notar, não faz qualquer referência ao processo decisório e escreve antes da elaboração da Constituição de 1988. Ou seja, ao utilizar o termo [“presidencialismo de coalizão”] hoje, implicitamente, equiparam-se as duas experiências democráticas brasileiras [1946-64 e redemocratização]. No entanto, a matriz institucional de cada uma delas está longe de ser a mesma” (LIMONGI, 2006a, p. 20) e “as relações Executivo-Legislativo mudaram da água para o vinho. E mudaram por força das diferenças entre os dois textos constitucionais” (LIMONGI, 2006a, p. 23).

²³ A pressuposição é também altamente caricatural porque denota um comportamento extremamente não-republicano dos parlamentares, que se motivariam exclusivamente por “patronagem” e “sinecuras” que pudessem se reverter em capital eleitoral. Há diversas motivações e interesses no exercício da atividade parlamentar e, ainda que objetivando finalmente à reeleição, podem haver diferentes caminhos traçados para buscar a aprovação popular junto ao seu eleitorado potencial, dentre elas colaborar com o sucesso de políticas governamentais (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998). Limongi (2006a) afirma que também é caricatural e preconceituoso o modo como autores afiliados à linha distributivista tratam tanto políticos quanto eleitores. As relações entre eles seriam do tipo “coronelismo, enxada e voto”, à la Vitor Nunes Leal e, por isso, até a legitimidade representativa seria questionável. Este argumento repercute também uma típica tese de “presidente progressista, Congresso conservador”.

Nos trabalhos produzidos em meados da década de 1990, Limongi e Figueiredo mostraram que as votações na Câmara são previsíveis pois os parlamentares se comportam de forma disciplinada, seguindo a indicação da liderança partidária. Em votações nominais, que os autores indicam ser aquelas que em geral envolvem temas mais relevantes para a agenda de governo²⁴, o resultado das votações poderia ser previsto com 93,7% de chance de acerto com base nas indicações de voto das lideranças (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998).

As regras internas dos trabalhos legislativos, dispostas nos Regimentos Internos da Câmara e do Senado, teriam, portanto, consagrado um padrão decisório centralizado, baseado no empoderamento dos líderes partidários (inclusive por meio do Colégio de Líderes) e da Mesa Diretora. Os líderes partidários agiriam em nome de seus partidos e bancadas, representando a totalidade de seus membros, além de terem a prerrogativa de distribuírem direitos parlamentares, obedecendo à proporcionalidade na representação de cada sigla no Legislativo (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998; LIMONGI; FIGUEIREDO, 2001; CHEIBUB; LIMONGI, 2010).

Ainda que reconheçam que a legislação eleitoral forneça incentivos individualistas²⁵, Figueiredo e Limongi (2000, 2001) afirmam que o comportamento individualista para às portas do Congresso. Ali, mesmo que ambicionem atingir seus objetivos personalíssimos, os parlamentares têm que agir de forma coletiva, seguindo a linha partidária, que se torna o comportamento mais rentável, uma vez que o partido, tendo seus líderes como *gatekeepers*, é que controlam o acesso aos direitos parlamentares. Os líderes partidários funcionam como corretores, intermediando as trocas entre o Executivo e os membros de sua bancada, levando apoio legislativo para um lado e trazendo influência sobre políticas e patronagem para outro. A barganha não é individual e o Executivo não fica refém de chantagem de parlamentares que negociam seu voto numa base cotidiana, tentando extrair mais e mais cargos e patronagem para cada apoio oferecido.

Constitutional rules and the house's standing orders provide the executive and party leaders with the means to neutralize legislator's individualistic behavior. Members of

²⁴ “(...) votações nominais tendem a ter lugar de acordo com critérios político-partidários. (...) Somente as matérias mais importantes e com razoável grau de conflito partidário são levadas a votações nominais” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998, p. 90).

²⁵ Figueiredo e Limongi (2002) fazem uma análise crítica dos trabalhos empreendidas por pesquisadores que aplicam à legislação brasileira a descrição de individualista e antipartidária por tirar dos líderes partidários o controle sobre candidaturas. Eles citam o fim do *candidato nato*, a prerrogativa da convenção partidária de definir os nomes na lista, o controle do partido na distribuição do tempo no Horário Eleitoral Gratuito e a transferência de votos no interior de partidos/coligações - o que, segundo eles torna os pesos das competições intrapartidária e interpartidária equivalentes - como características que reforçariam a importância partidária.

congress may have electoral incentives to pursue their own particularistic interests, but they do not have the capacity to influence legislation to achieve them. Institutional arrangements conspire against their capacity to realize them (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2000, p. 165).

Dotados de tais poderes, e capazes de controlar suas bases, os líderes dariam ao Executivo uma base estável de apoio²⁶. Até para que possam ameaçar de forma consistente o governo de defecção numa votação considerada relevante, a melhor estratégia para os parlamentares é agir coletivamente, tentando unir todo o partido ou ao menos uma facção numericamente relevante com aquela posição, do contrário a própria ameaça de defecção não se torna crível.

As lideranças partidárias ou de blocos parlamentares²⁷ têm a seu dispor também o recurso de apresentar requerimento de urgência²⁸ (no limite de dois requerimentos de urgência), desde que elas representem ao menos um terço dos membros da Câmara. Propostas tidas como relevantes comumente tramitam seguindo esse rito especial, que a torna mais célere, dificulta a apresentação de emendas por parlamentares individualmente e tira as matérias das comissões temáticas, levando-as para o plenário da casa, onde a atuação das bancadas é mais controlada pelos líderes partidários (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Essa prerrogativa é usada também pelo Presidente da República para tornar mais célere e menos suscetível a alterações propostas legislativas que façam parte de sua agenda.

Além disso, é prerrogativa dos líderes indicar os membros de seu partido ou bloco para composição das Comissões²⁹, fazer uso da palavra por tempo proporcional ao tamanho de suas bancadas, participar dos trabalhos em qualquer comissão, encaminhar votações no Plenário, indicar membros de sua bancada para participar das comissões, registrar candidatos de seu partido para concorrer aos cargos da Mesa Diretora, inscrever membros da bancada para discursar antes da Ordem do Dia e escolher seus Vice-Líderes (SANTOS, 2006).

A respeito dos poderes legislativos do Presidente, esses foram a ele dotados pela Constituição de 1988. Na verdade tais poderes estavam presentes na Constituição vigente no

²⁶ Ainda que poderosos, os líderes de partidos e blocos não exercem uma relação de tirania em relação a seus liderados, mas, sim, de troca e a manutenção de um líder nessa posição depende da avaliação positiva dos liderados, uma vez que ele é eleito por eles para essa posição (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; FREITAS, 2016; MAUERBERG JUNIOR; PEREIRA; BIDERMAN, 2015).

²⁷ Um Bloco Parlamentar é formado pela reunião de dois ou mais partidos e com mais três centésimos dos membros da Câmara. E qualquer partido terá líder, desde que não pertença a um bloco parlamentar e que reúna ao menos um centésimo dos membros da Câmara (BRASIL, 1989).

²⁸ Previsto e disciplinado entre os artigos 153 e 156 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1989).

²⁹ Conforme art. 28 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1989).

regime militar e caracterizavam o hiperpresidencialismo centralizador do período e foram mantidas pelos constituintes de forma intencional, como uma precaução contra a fragilidade do regime presidencialista do período democrático anterior (1946-64)³⁰ (MELO; PEREIRA, 2013; PEREIRA; ORELLANA, 2009). Tais poderes são: a iniciativa legislativa exclusiva em algumas matérias³¹; o pedido de urgência na apreciação de proposições; a prerrogativa de emissão de Medidas Provisórias; o poder de veto (parcial e total); a discricionariedade na nomeação dos membros de seu gabinete; ampla discricionariedade sobre cargos na burocracia pública (e suas consequentes oportunidades para patronagem) (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; CHEIBUB; LIMONGI, 2010; ALSTON; MUELLER, 2006).

Cabe aqui um parêntese para tratar sobre o como e o porquê da opção pelo presidencialismo de coalizão na Constituinte de 1987-1988. Abranches (2018) afirma que a Constituição de 1988 instituiu uma versão reformada e “turbinada” do presidencialismo de coalizão que vigorara em décadas anteriores, entre o fim do Estado Novo e o início do Regime Militar, desta vez com mais centralização de poderes no Executivo:

O presidencialismo de coalizão nasceu em 1945, durou dezessete anos, descontando-se o interregno parlamentarista de setembro de 1961 a janeiro de 1963. Foi reinventado e praticado por trinta anos na Terceira República (1988-atual). Ele combina, em estreita associação, o presidencialismo, o federalismo e o governo por coalizão multipartidária. Evoluiu ao longo dessas três décadas, com mudanças de regras, em conjunturas bastante variadas e com resultados diferenciados (ABRANCHES, 2018, p. 10).

O presidencialismo multipartidário prevaleceu na Constituinte de 1987-88 pelas questões políticas e sociais que mostram uma divisão da sociedade e também porque era melhor conhecido e tratado com natural pelos políticos ali representados, muitos dos quais tinham experiência política ainda no período democrático de 1946-1964:

O Brasil não tem, hoje, esse modelo político, o presidencialismo de coalizão, porque a Constituição ficou parada a meio caminho, preparada para ser parlamentarista, e foi surpreendida pela vitória do presidencialismo. O fato de nosso presidencialismo ser de coalizão nasce da nossa diversidade social, das disparidades regionais e das assimetrias do nosso federalismo, que são mais bem acomodadas pelo multipartidarismo proporcional (ABRANCHES, 2018, p. 14).

O que as origens políticas da Constituinte revelam é que ela recombina os genes da Segunda República, o gene arenista centralizador e autoritário e os genes de novas

³⁰ Alston e Mueller (2006) afirmam que se a transição do regime militar para o democrático tivesse ocorrido de forma revolucionária é possível que a retenção de poderes constitucionais excepcionais pelo presidente não tivesse ocorrido e afirmam também que tais poderes não surgiram porque criam oportunidades para a barganha entre os Poderes, mas que foram um produto histórico que foi mantido ao longo do tempo por se mostrarem funcionais.

³¹ Matérias sobre Administração Pública, tributação e orçamento.

forças políticas. A resultante foi conservadora, patrimonialista, presidencialista e centralista. Era razoável imaginar que, no embate sobre o modelo político, as negociações se movessem na direção do conhecido, do testado. Nesse sentido, a vivência do presidencialismo de coalizão e de uma União mais poderosa triunfava sobre a experiência frustrada do semipresidencialismo ou da política dos governadores de Campos Sales. Quase metade dos constituintes sabia lidar com o presidencialismo de coalizão. Tinha, igualmente, a experiência do fracasso do semipresidencialismo. Todos os modelos foram postos na mesa, presidencialismo, semipresidencialismo e parlamentarismo, todavia o presidencialismo era o que a maioria com experiência política conhecia melhor e do qual sabia tirar maior proveito. No impasse, acabou por prevalecer (*ibidem*, p. 80).

Retomando o tema dos poderes constitucionalmente distribuídos, as lideranças partidárias, principalmente a liderança da maioria governista e o presidente teriam prerrogativas capazes de centralizar o processo legislativo e tornar a apreciação das matérias sob controle de poucos atores com grande poder de agenda. “Poderes de agenda”, aliás, é um conceito que se refere às

prerrogativas sobre o fluxo de proposições para o plenário e sobre os procedimentos por meio dos quais elas são votadas. Esses poderes incluem, por exemplo, direitos de propor; acelerar, bloquear ou atrasar deliberações; e definir os termos do debate ou da natureza das emendas parlamentares (ALMEIDA, 2016, p. 10).

Diferentemente do caso americano, as comissões do Legislativo não podem operar como atores de coordenação entre os Poderes, uma vez que são instáveis e têm relativamente pouco poder. Também são incapazes de assumir essa função os partidos, dada sua fragmentação e pouca influência sobre o comportamento individual. É o presidente, com sua ampla gama de ferramentas de coordenação - a *toolbox* presidencial - que pode, como cabeça de uma coalizão estável, agir como este ator coordenativo de interesses (ALSTON; MUELLER, 2006).

Pereira e Mueller (2000) indicam que o Executivo tem incentivos para pedir urgência na apreciação de matérias quando as distâncias entre as preferências das comissões e do plenário são muito grandes ou quando, de fato, o custo de se esperar a tramitação regular for muito alto. Limongi e Figueiredo (1998), por seu turno, afirmam que a edição de medidas provisórias afeta a estrutura de preferências dos parlamentares, que podem preferir mantê-las em vigor após elas já terem sido introduzidas - embora, se pudessem, prefeririam que elas nunca tivessem sido editadas - e isso induz à cooperação. Além disso, as medidas provisórias transferem o ônus de formação de maioria do Executivo para o Legislativo, caso este último Poder deseje reprová-las já em vigência (SANTOS, 2006).

Figueiredo e Limongi (2000), enfim, afirmam que o tão propalado “presidencialismo de coalizão” não seria um paradigma excepcional, como supusera Abranches (1988), bem como não seria uma “fórmula para o fracasso”. Os presidentes brasileiros, minoritários no Congresso

via de regra, agiriam tal qual os primeiros-ministros em parlamentarismos minoritários, formando coalizões e repartindo o poder com outros partidos, e obtendo desses um apoio legislativo organizado em bases partidárias, de caráter estável e previsível.

The executive's success in winning approval of its legislative proposals in the chamber of deputies was not obtained through bargaining with individual deputies. Roll call data in the Brazilian lower house, the Câmara dos Deputados, show that party members tended to vote according to their leaders directives; parties were meaningful collective actors. Brazilian presidents also relied on party coalitions to win approval of their agendas. They obtained political support more or less the same way as prime ministers, by building government coalitions through the distribution of ministries to political parties and thereby securing the votes they needed in congress (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2000, p. 158).

O “segredo eficiente” dos parlamentarismos (COX, 1987) não seria um atributo exclusivo desse tipo de sistema de governo e poderia ser obtido também em presidencialismos, segundo uma relação de cooperação e não de oposição entre os Poderes de Estado. O funcionamento do governo brasileiro, no que tange a sua capacidade de estabelecer relações com o Legislativo e usar do apoio de coalizões coordenadas segundo o princípio partidário e com elevada disciplina, é similar àquele das democracias consolidadas parlamentaristas europeias. Não há “nada novo sob o sol” no presidencialismo de coalizão brasileiro:

Nada autoriza tratar o sistema político brasileiro como singular. Coalizões obedecem e são regidas pelo princípio partidário. Não há paralisia ou síndrome a contornar. A estrutura institucional adotada pelo texto constitucional de 1988 é diversa da que consta do texto de 1946. O presidente teve seu poder institucional reforçado. Para todos os efeitos, a Constituição confere ao presidente o monopólio sobre iniciativa legislativa. A alteração do *status quo* legal, nas áreas fundamentais, depende da iniciativa do Executivo. Entende-se assim que possa organizar seu apoio com base em coalizões montadas com critérios estritamente partidários (LIMONGI, 2006a, pp. 40-41).

Boa parte dos acadêmicos, baseados nos achados de Fernando Limongi e Argelina Figueiredo, que inauguraram essa fase de otimismo quanto à governabilidade do presidencialismo multipartidário brasileiro, passaram a adotar um tom cético quanto à necessidade ou conveniência de insistir em uma reforma política (tal como era majoritária e insistentemente apontado pela literatura predominante até meados dos anos 1990) (REIS, 2008; PEREIRA; MUELLER, 2003). O argumento era que o sistema político brasileiro funcionava, era capaz de fugir da armadilha de *deadlock* e os governantes conseguiam colocar em pauta e aprovar as matérias mais relevantes para seu governo. Reis (2008) cita Limongi (2006b) que faz uma exposição que desaconselha ou aponta a desnecessidade de esforços reformistas sobre a legislação eleitoral.

1.3 O presidencialismo de coalizão: um novo *framework* em busca de uma síntese

Se seccionar em fases ou ondas as interpretações sobre o presidencialismo brasileiro pode, por um lado, oferecer ganhos didáticos por permitir a comparação e sublinhar as oposições, por outro pode obscurecer as áreas de sombreamento. É por isso que esta seção deve começar com este preâmbulo acautelatório que visa a admitir que pode ser impreciso ou pretensioso afirmar que existe uma terceira onda em progressão e que ela tem características suficientes para afirmar-se em oposição às fases anteriores. Que entre a primeira onda (de orientação distributivista) e a segunda (de orientação partidária) há uma oposição nítida, a qual permite, conseqüentemente, falar em modelos interpretativos distintos, parece não restar dúvida. Todavia, é possível que seja prematuro afirmar o estabelecimento incontestado dessa terceira fase. Sem embargo, esta será a estratégia adotada a seguir, com o cuidado de, sempre que pertinente, colocar em perspectiva crítica as afirmações que possam ser julgadas imprecisas.

Analogias de três ondas estão presentes em Power (2010) e também em Pereira (2017) e Elgie (2005). Nos dois primeiros casos, ela serve à apresentação do debate sobre o presidencialismo multipartidário, enquanto que no último sobre os méritos relativos entre presidencialismo e parlamentarismo. Organizar em ondas os estudos acadêmicos não necessariamente implica afirmar que elas se sucederam de forma precisa. As ondas podem existir contemporânea e paralelamente e podem haver áreas de sombreamento entre suas teorias.

Nesta literatura contemporânea, da terceira onda, que Power (2010) localiza a partir da primeira década dos anos 2000, há na análise institucional menos prescrições reformistas e não se manifesta o tom catastrófico adotado por Linz, por exemplo, ao apontar os perigos do presidencialismo. Na verdade, de algo tomado como um arranjo excepcionalíssimo e fadado ao fracasso, o presidencialismo de coalizão brasileiro passou a ser recebido como um modelo corriqueiro. Os estudos que tendiam a comparar os sistemas de governo *per se* agora tendem a se dedicar ao estudo das combinações de instituições internas a tais sistemas.

Os traços marcantes dessa nova linha de estudos - a qual está dirigida por trabalhos de doutoramento³² - seriam: (1) a contestação da tese de que sob o presidencialismo os presidentes

³² Essa terceira fase representa uma notável e excepcional transferência de conhecimento Sul-Norte na Ciência Política, produzida a partir de estudos de doutoramento de estudantes latino-americanos, dentro os quais são citados Deheza, Amorim Neto, Pereira, Altman, Zelaznik, Mejía Acosta, Martínez-Gallardo, Martorelli Hernández, Zucco (CHAISTY; CHEESEMAN; POWER, 2012).

não se dispõem a repartir o poder; (2) a rejeição da ideia de que a formação de coalizões multipartidárias é rara sob o presidencialismo³³ (POWER, 2010). Não deve ser absoluta surpresa que tais estudos e essas conclusões só tenham surgido recentemente. As justificativas para isso são que a maioria dos estudos sobre o presidencialismo têm como objeto de análise o caso americano, onde governos minoritários não são o padrão, e também que os países onde os presidencialismos multipartidários se manifestam (América Latina e Leste Europeu, principalmente) só restabeleceram seus regimes democráticos há poucas décadas e agora começam a ser objeto de estudos (comparativos, inclusive).

Os estudos do presidencialismo de coalizão têm se dividido em duas vertentes, uma que estuda a formação de coalizões (“*coalition composition*”) e outra que estuda sua manutenção ao longo do tempo (“*coalition management*”). Amorim Neto é uma das referências do estudo de *coalition composition*, enquanto Pereira, Power e Rennó são referências do estudo de *coalition management*. Nestes últimos estudos ganha corpo a investigação de quais ferramentas fazem parte da *toolbox* presidencial às quais ele recorre para manter as coalizões funcionais, isto é, estáveis, previsíveis e capazes de apoiar a implementação de sua agenda de governo. A distribuição de postos ministeriais, sozinha, não deve ser capaz de garantir sucesso e os presidentes devem ter que recorrer a outros meios, dentre os quais o clientelismo orçamentário, via distribuição de *pork barrel*³⁴ (POWER, 2010; PEREIRA, C.; MUELLER, B., 2003).

O “presidencialismo de coalizão” como síntese pode ser entendido como capaz de unir as duas fases anteriores porque assume um “meio termo” entre as visões extremadas de pessimismo e de otimismo. Admite que o presidencialismo multipartidário não é realmente um sistema amigável para o exercício das funções de governo pelo presidente, mas afirma que ele proviu constitucionalmente os chefes do Executivo de poderes e ferramentas para alcançar governabilidade. Mas Power (2010, p. 29) afirma que não devemos nos contentar com essa síntese de forma superficial, mas buscar compreender melhor quais são os desafios cotidianos que o Executivo enfrenta para manter suas coalizões legislativa funcionais, quais são as ferramentas de seu *toolbox* e como ele as utiliza: “To understand how coalitional

³³ Ambas as ideias estão já manifestadas nos estudos da linha partidária, encabeçada por Figueiredo e Limongi. Pode-se afirmar também que os autores que Power (2010) cita como membros dessa linha - Octavio Amorim Neto; Pereira, Power and Rennó; Raile, Pereira and Power; Fabiano Santos, dentre outros - estariam num trânsito a partir da linha partidária.

³⁴ Pereira e Mueller (2003) afirmam que, além dos poderes legislativos atribuídos ao presidente e da centralização dos trabalhos legislativos no Congresso, a centralização da distribuição de recursos políticos e financeiros nas mãos do Executivo é um recurso utilizado pelo Executivo para moldar o comportamento parlamentar, tema abordado com maior atenção no segundo capítulo deste trabalho.

presidentialism works, we need more contextual analysis of how alliance partners are over-compensated and under-compensated”.

Melo (2016, p. 16) também se propõe a “superar as limitações dos modelos distributivista e partidário para a explicação do comportamento legislativo no Brasil” e focar o comportamento estratégico dos parlamentares, os quais “tomam suas decisões sob pressões cruzadas por parte de seu partido e de seus apoiadores eleitorais”. O autor coloca sob questão o diagnóstico de que o Executivo brasileiro seja tão dominante, tenha tamanho sucesso e consiga tamanha disciplina partidária quanto propõem Argelina Figueiredo e Fernando Limongi³⁵. Segundo ele, a preponderância do Executivo sobre o processo legislativo não deve ser tomada como dada, mas é condicionada por diversos fatores, quais sejam: (1) a disposição do Chefe do Executivo em partilhar o poder; (2) as características ideológicas da coalizão de governo; (3) a propensão de parlamentares individuais a cooperarem com o governo; (4) a relevância da proposição legislativa em questão.

O comportamento parlamentar - influenciado pelas pressões cruzadas vindas de seu partido, de um lado, e de seus apoiadores eleitorais, de outro - também não será sempre submisso às orientações da liderança partidária. Segundo o modelo de Melo (*ibidem*), a disciplina parlamentar deve ser tanto menor quanto: (1) mais os apoiadores eleitorais do candidato constituírem um público atento; (2) mais individualista for o perfil do parlamentar; (3) maior a distância ideológica entre o partido do parlamentar e o partido do Chefe do Executivo. Variações nesses fatores, que acontecem no nível individual, em cada parlamentar, tornam incerto para o Executivo poder ou não contar com os votos dos membros de sua coalizão e o parlamentar, portanto, não será sempre premido pela indicação de voto da liderança.

Pereira e Mueller (2003), tendo passado em revista pelos modelos de uma e de duas arenas (eleitoral e legislativa), afirmam não adotar um deles de forma absoluta. Ao contrário, sugerem que as duas arenas estão em ação e moldam a avaliação estratégica de comportamento parlamentar. Existem tanto os incentivos fragmentadores e individualistas da arena eleitoral

³⁵ Melo (2016) afirma que os três indicadores que calcam a teoria de Figueiredo e Limongi de Executivo preponderante - dominância e sucesso do Executivo e disciplina partidária - padecem de um problema metodológico bastante importante: conferem peso igual a votações bastante diferentes. Uma lei de denominação de próprio público, por exemplo, é igualada a uma proposta de emenda à constituição que trate de uma reforma da previdência, por exemplo. A relevância das matérias em apreciação merece atenção e tratamento metodológico porque é de se esperar “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” (*ibidem*, p. 56).

quanto os incentivos coletivistas e partidários da arena legislativa e tais incentivos vão definir os custos relativos do comportamento de voto dos parlamentares e de seus partidos³⁶:

Afirmamos, assim, que mesmo um sistema político com incentivos a comportamentos tão conflitantes, como é o brasileiro, proporciona equilíbrio e estabilidade. **Porém, neste caso, o equilíbrio (ausência de caos) do sistema político é extremamente dinâmico, podendo variar de um *issue* para outro.** Precisamente, o equilíbrio dependerá, no fundamental, da capacidade do presidente e dos líderes dos partidos que formam a coalizão de governo no Congresso de utilizarem adequadamente o arsenal de instrumentos institucionais à sua disposição³⁷, dentre os quais o de oferecer incentivos – benefícios políticos e financeiros – capazes de proporcionar os melhores retornos eleitorais para os parlamentares (PEREIRA; MUELLER, 2003, p. 738, destaque nosso).

Freitas (2016) também rejeita as afirmações da linha distributivista sobre motivação exclusivamente *office-seeker* dos políticos, de que os partidos não conseguem coordenar a ação coletiva dentro do Legislativo e que Legislativo e Executivo têm agendas concorrentes e, em consequência, uma relação conflitiva. O que a autora traz de novo é uma derivação desse terceiro ponto: ela não apenas se alinha àqueles que mudaram a perspectiva interpretativa da relação entre os Poderes que passou “do confronto à cooperação” - tal como registram Cheibub e Limongi (2010) - como afirma que o presidencialismo brasileiro é mais que um “presidencialismo de coalizão”; ele é um “presidencialismo da coalizão”.

A autora afirma que não se pode crer que o poder de agenda e a capacidade de implementar políticas que alterem o *status quo* por um governo, os quais se mostraram realidade no sistema político brasileiro, devam ser creditadas apenas à força institucional do Poder Executivo. O Legislativo tem que ser “colocado na conta” também. A construção e o funcionamento de uma coalizão parlamentar de apoio ao governo é parte explicativa da estabilidade dos governos e de sua capacidade de implementar políticas:

No momento em que o presidente divide seu poder com os partidos que compõem sua coalizão, ele firma um acordo que obscurece as distinções entre os Poderes Executivo e o Legislativo. A formação de uma coalizão diminui a distância entre Executivo e Legislativo porque os partidos políticos representados no Executivo, isto é, aqueles que recebem pastas ministeriais, também estão presentes no Legislativo. **A coalizão é, portanto, o modo pelo qual se obtém a coordenação entre os Poderes, em que a separação formal entre os poderes é substituída por sua articulação** (FREITAS, 2016, p. 17, destaque nosso).

³⁶ Figueiredo e Limongi em suas publicações nunca deixaram de reconhecer que existem incentivos personalistas e individualistas ao comportamento parlamentar, gerados pelas regras da arena eleitoral. O que eles fazem é rejeitar que esses incentivos consigam se manifestar no dia-a-dia da atividade parlamentar, dentro do Congresso. O individualismo se manifesta durante a campanha, mas para às portas do Parlamento, onde, como regra geral, o comportamento será coletivo e em linhas partidárias.

³⁷ Os presidentes e sua coalizão de apoio, na busca por conseguir colocar em pauta e aprovar sua agenda, devem se apoiar no uso de uma *toolbox* repleta, que envolve estratégias diversas, desde distribuir patronagem até mexer na composição das comissões das casas legislativas (evitando que manobras dessas atrasem a apreciação das propostas relevantes ou desfigurem-nas mediante emendamento), como apontado por Pereira e Mueller (2000).

A coalizão governista divide com o presidente não apenas um espaço na Esplanada dos Ministérios; ela se torna efetivamente corresponsável pelas agenda política e pelas políticas substantivas levadas a cabo. Aquela agenda política que o governo coloca sob apreciação e que sai do Congresso não é apenas a agenda do presidente ou do seu partido, mas a agenda da coalizão. O Legislativo não é um peão tiranizado por um hiperpresidencialismo que submete esse Poder; se uma maioria contrária às propostas do Executivo existir, essas simplesmente não passarão³⁸. O Congresso tem voz e vez e o Presidente, ao considerar a necessidade de aprovação de medidas cruciais para implementar sua agenda de governo, divide a produção legislativa com os membros de sua coalizão. A apresentação de emendas e os vetos presidenciais, antes tomados como manifestação do desentendimento e do confronto entre os Poderes, passam a ser vistos como parte de um jogo concertado entre os membros da coalizão:

alterações [sugeridas ao longo da tramitação de propostas de iniciativa do Executivo] partem de membros da própria coalizão e representam ajustes, correções e negociações que expressam o funcionamento da coalizão (*ibidem*, p.18).

o processo de alteração não é caótico, ele é coordenado pelos partidos políticos e fazer parte da coalizão, bem como o status majoritário da mesma, definem a capacidade dos atores terem sucesso nas alterações pretendidas (*ibidem*, p.21).

Análise escrupulosa da complexa relação entre os Poderes Executivo e Legislativo na montagem e deliberação de uma pauta governista, atenção para as formas de composição e manutenção de coalizões governistas funcionais (com uso da *toolbox* presidencial) e pressões cruzadas influenciando o comportamento parlamentar são algumas das orientações desta terceira onda que serão absorvidas na sequência deste trabalho. Sistemas de governo presidencialistas e multipartidários não são um prenúncio de ingovernabilidade e instabilidade democrática. Ao contrário, pelo verificado no Brasil nas últimas três décadas os presidentes conseguiram colocar em discussão suas pautas e fazerem reformas estruturantes, que “deram a cara” a suas administrações. Todavia, pode ser uma simplificação indevida admitir a partir da linha partidária que esse padrão se dê sem que haja necessidade de concertação entre governo e sua base de apoio, que haja vez ou outra rebeliões, que os estímulos para o comportamento individualista possam aflorar em certas matérias ou momentos.

Enfim, no próximo capítulo pretendemos explorar as teorias sobre os mecanismos de que os Presidentes lançam mão para montar e gerir coalizões no legislativo. Buscaremos evidenciar do que é composta a *toolbox* presidencial e como o Executivo monta seu *playbook* para conseguir governar.

³⁸ Argumento presente também em Limongi (2006) e Limongi e Figueiredo (2017).

CAPÍTULO 2 - GERENCIANDO A COALIZÃO: O PRESIDENTE E SUA CAIXA DE FERRAMENTAS

Até recentemente, o estudo da formação e manutenção de coalizões não fazia parte da agenda acadêmica sobre o presidencialismo e tratava das democracias parlamentaristas, apenas. As razões para isso são (1) o fato de o mandato presidencial ter duração fixa e ser independente da aprovação e voto de confiança do Legislativo e (2) a suposição de que as instituições presidencialistas não seriam conducentes à cooperação entre partidos e entre os Poderes de Estado - “the very rules of the presidential system often generated pressures that undermined the logic of coalition formation” (VALENZUELA, 1994 *apud* ALTMAN, 2000, p. 261).

A dúvida sobre a capacidade de presidencialismos multipartidários sustentarem regimes democráticos e governos que fujam ao *deadlock*, todavia, parece fora de questão, hoje. O que começa a fazer parte da agenda de pesquisas é a investigação de quais ferramentas permitem aos presidentes superarem os desincentivos à cooperação advindos do multipartidarismo: “With coalitional rule today the modal form of governance in minority presidential systems, the focus of research has turned to how presidents manage their coalitions to ensure legislative support” (CHAISTY; CHERNYKH, 2017, p. 762).

Como visto, o presidencialismo brasileiro superou o prognóstico negativo e mostrou ser capaz de produzir governos que vencem o *deadlock* e a instabilidade. Nesse segundo capítulo, buscaremos discutir quais as ferramentas de que dispõe e como as usa o presidente, como chefe do Executivo, para estabelecer as relações com o Legislativo, principalmente com a sua coalizão de apoio. O apoio legislativo ao presidente deve ser fundamental não apenas para aumentar as chances de aprovação e para acelerar a tramitação das propostas legislativas de interesse do governo, mas também para criar um escudo protetor contra *impeachment* ou remoção e aumentar sua durabilidade e efetividade (*ibidem*).

O sistema político brasileiro dispõe incentivos opostos, alguns dispersando o poder e outros concentrando-o, alguns impondo restrições para o Executivo e outros dando poder de barganha ao presidente, o qual deve se posicionar na interseção desses incentivos conflitantes e se preocupar com formar e manter uma coalizão governista nesse contexto complicado e contraditório. A capacidade de gerir tais incentivos de forma efetiva não deve ser nada trivial e “Brazilian presidents may sometimes feel like their job is not so different from herding cats” (PEREIRA; POWER; RAILE, 2008, p. 6).

O domínio Relações Executivo-Legislativo cria para os presidentes minoritários a necessidade de, desde o “dia um” de seu mandato, exercerem com sucesso um imbricado “gerenciamento de coalizão” - o qual é dependente³⁹, mas diferente da “formação da coalizão” - e assim definido por Chaisty, Cheeseman e Power (2018, p. 77):

Process of continuous political cultivation of an interparty alliance in the legislature, directed by an incumbent minority president. This process normally consists of (a) enactment of a shared policy agenda, of which the formateur president is normally the principal driver; (b) strategic manipulation of coalition characteristics (inclusion/exclusion of members, access to executive posts, and fairness of the coalition agreement); and/or (c) engagement in exchange politics between the president and alliance partners.

Vamos abrir a *toolbox* presidencial e em detalhe discutir quais são e como podem ser usadas suas ferramentas. Com maior vagar, vamos tratar do uso de bens monetários, o *pork*⁴⁰, que se traduz nas emendas parlamentares no caso brasileiro e como se dão as relações entre os Poderes durante o processo de elaboração e execução orçamentária. Ao fim do capítulo, tratamos ainda da conjuntura contemporânea, com crise política e econômica, simbolizadas pelo segundo *impeachment* presidencial do pós-redemocratização e suas relações com a gestão coalizacional.

2.1 A recheada *toolbox* presidencial e seu manejo

Chaisty, Cheeseman e Power (2012, 2018) afirmam que a literatura sobre o *presidential debate* concentrou-se em variáveis institucionais isoladas para explicar o sucesso ou fracasso da sustentabilidade do sistema e do regime⁴¹. Segundo os autores, os presidentes contam com uma variedade de ferramentas de gestão da coalizão que interagem de forma dinâmica e formam-se dois *clusters* de ferramentas dentro da *toolbox* presidencial, os quais são utilizados de forma inversa: quando os poderes de agenda e partidários diminuem, os presidentes têm de

³⁹ A formação da coalizão governista afeta o gerenciamento dessa coalizão a partir do “dia um” de governo, já que o tamanho, heterogeneidade e benefícios oferecidos aos parceiros de coalizão nesse momento fundacional poderão ser *sunk costs* que afetarão as decisões seguintes, já na fase de gerenciamento da coalizão. Realizar uma reforma ministerial para recompensar um novo parceiro, por exemplo, terá como contrapartida desabrigar um ou mais dos parceiros antigos, gerando descontentamento.

⁴⁰ O sítio eletrônico Investopedia explica a origem da expressão “*pork barrel*”: “Use of the phrase “pork barrel” dates back to 1863 and was initially used in reference to any money a government spent on its citizens. This usage was derived from “The Children of the Public,” written by Edward Everett Hale. It was not until approximately 10 years later that the phrase and the related concept of pork-barrel politics came to mean spending by a politician specifically done for the benefit of a group of people in exchange for their support. This support usually comes in the form of votes for politicians or money donated to their campaign. Another possible origin for the phrase “pork barrel” comes from practices prior to the Civil War, in which slave owners would watch their slaves fight each other over a barrel of salted pork given as a reward for services”.

⁴¹ Por exemplo: Figueiredo e Limongi, Amorim Neto, Cox e McCubbins teriam focado nos poderes de agenda do presidente; Amorim Neto e Martínez-Gallardo na distribuição de cargos do gabinete; Ames, na distribuição de *pork*.

lançar mão do uso mais ostensivo das demais ferramentas, quais sejam a formação de gabinete, a autoridade orçamentária e as instituições informais. Não apenas as características constitucionais de distribuição de prerrogativas - os poderes de agenda - importam, mas também as contextuais, motivo que justificaria a investigação dos contextos regionais.

Seriam cinco as ferramentas usadas pelos presidentes para formação e gerenciamento de coalizões: (1) poder de agenda (poderes legislativos dados aos presidentes⁴²); (2) prerrogativas orçamentárias (controle do gasto público); (3) formação do gabinete (distribuição de ministérios aos membros da coalizão); (4) poderes partidários (influência do presidente sobre um ou mais dos partidos da coalizão); (5) instituições informais (categoria residual que engloba fatores culturais e históricos típicos de cada contexto nacional e tem uma relação com a troca de favores em redes patrimonialistas⁴³). Os presidentes latino-americanos apoiar-se-iam primordialmente no uso de poderes de agenda, prerrogativas orçamentárias e formação do gabinete, os presidentes africanos usariam poderes informais exercidos com base em redes neopatrimonialistas organizadas em torno de comunidades étnico-regionais e os presidentes de países pós-soviéticos usariam de poderes partidários somados a *pork* e patronagem⁴⁴.

Embora a categoria residual de instituições informais faça referência a troca de favores em formatos nada republicanos, Levitsky e Ziblatt (2018) citam o caso chileno, onde esse tipo de instituições permitiu, após um período de polarização e desconfiança mútua entre opositores socialistas e democratas cristãos ter levado à ditadura Pinochet, constituir-se a coalizão Concertação Democrática. Esta se baseava na formação de consenso político mínimo entre grupos a princípio opostos, mas permitiu o fim da ditadura (com um plebiscito que derrubou Pinochet) e a conquista e manutenção da Presidência chilena por duas décadas. Segundo eles,

⁴² Grupo no qual estariam autoridade de emissão de decretos; direito de apresentar proposições legislativas ao Legislativo; previsões de requisição de urgência na tramitação de projetos; prioridade das proposições do Executivo sobre as do Legislativo; direitos de apresentar emendas; vetos parciais e totais; promulgação parcial; iniciativa legislativa em determinadas áreas; poder de convocar o Congresso para sessões especiais; poder de convocar plebiscitos e referendos (CHAISTY; CHEESEMAN; POWER, 2018).

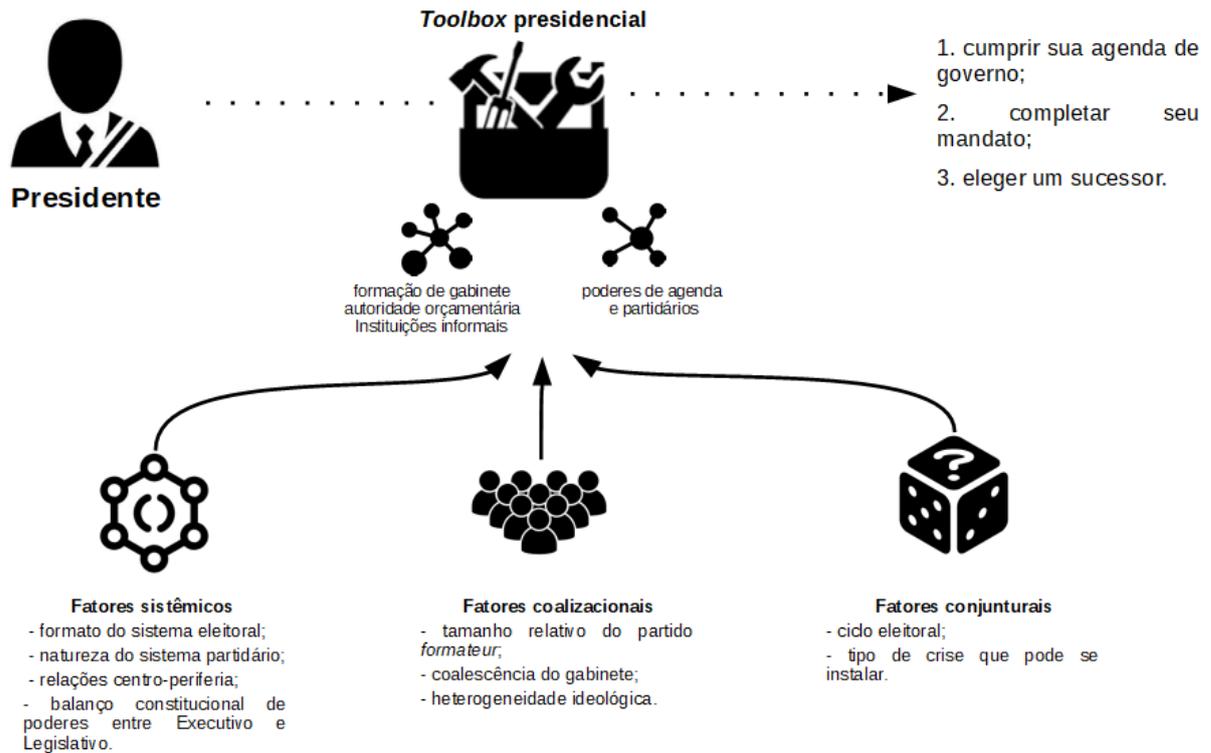
⁴³ Os tipos de trocas de favores identificados em entrevistas com parlamentares envolveram apoio eleitoral, benefícios para negócios, suborno e tipos diversos de patronagem (CHAISTY; CHEESEMAN; POWER, 2018). Em seus *Diários da Presidência*, Fernando Henrique Cardoso registra a passagem: “28 de novembro a 6 de dezembro [...] Hoje veio a bancada do PFL de Minas tomar café da manhã comigo. Francelino Pereira, Eliseu Resende, uns oito ou nove deputados e um senador. Todos dizem que têm questões menores, que não querem conversar comigo, que eu designe quem tratará do assunto, e eles só querem umas nomeaçõezinhas, uns contratinhos, essas coisas, esse beabá dessa política empobrecida. Mas discutimos os grandes temas. Levantaram as dúvidas gerais, dei uma quase aula sobre a situação do Brasil, foi agradável. **Não vai ter mudar nada enquanto não se fizerem as nomeações que estão desejosos de ter**” (CARDOSO, 2015, destaque nosso).

⁴⁴ O presidente ucraniano, caso estudado por Chaisty e Chernykh (2017), lançaria mão de *pork*, patronagem benefícios informais, como cargos importantes, ainda que fora do gabinete ministerial, e até chantagem (segundo um entrevistado) para obter apoio até de parlamentares de fora de sua coalizão de governo.

essa “democracia de acordo” baseou-se em instituições informais de tolerância mútua e tornou regra uma prática de cooperação informal pela qual os presidentes consultavam líderes partidários - inclusive de oposição - antes de submeter propostas legislativas ao Congresso. Essas novas normas “ajudaram a prevenir conflitos potencialmente desestabilizantes tanto no interior da coalizão quanto entre a coalizão e a oposição” (SIAVELIS, 2006 *apud* LEVISTKY; ZIBLATT, 2018, pp. 244-245).

Ao escolher as ferramentas de sua *toolbox* e quais as quantidades delas que o presidente combinará, ele tentará minimizar os custos em relação aos seus objetivos, que são levar a cabo sua agenda de governo que depende de aprovação legislativa, completar seu mandato e se reeleger ou eleger um sucessor de sua indicação (CHAISTY; CHEESEMAN; POWER, 2018) (vide Figura 1). Sua intenção é obter o máximo desses objetivos cedendo o mínimo possível em *pork*, cargos no gabinete e posições em políticas. Cada uma dessas decisões sobre se e o quanto ceder em benefícios terá efeitos positivos ou negativos em rodadas seguintes desse jogo iterativo de gerenciamento de coalizões, tanto com os parceiros atuais quanto com parceiros potenciais. Ceder ministérios importantes, como de Fazenda, por exemplo, para parceiros terá o benefício potencial de gerar o apoio fiel do partido beneficiado, mas coloca o presidente sob risco de perda de agência sobre uma área relevante para alcance de suas políticas ideais. Nomear um tecnocrata para o gabinete, por outro lado, promete ser efetivo do ponto de vista de perseguição de políticas, mas representa uma perda potencial de apoio político pela cessão a um partido aliado.

Figura 1: A gestão da toolbox presidencial



Fonte: Elaboração própria a partir de Chaisty, Cheeseman e Power (2018).

Fatores diversos influenciam os custos relativos de uso de cada ferramenta da *toolbox*, os quais Chaisty, Cheeseman e Power (*ibidem*) categorizam em três grupos: sistêmicos, coalizacionais e conjunturais. No nível sistêmico, a robustez da democracia e do Estado de Direito; o formato do sistema eleitoral (personalista ou partidário); a natureza do sistema partidário (programático ou *policy-seeking*); as relações centro-periferia (forma de Estado federativa ou unitária); e o balanço constitucional de poderes entre Executivo e Legislativo. No nível coalizacional, o tamanho relativo do partido *formateur*⁴⁵; a proporcionalidade na formação do gabinete (coalescência); a heterogeneidade ideológica do grupo governista. No nível conjuntural, o ciclo eleitoral (que leva em conta a aproximação da próxima eleição presidencial); o tipo de crise que pode se instalar (escândalos de corrupção, segurança nacional,

⁴⁵ Albala (2017) nota que a literatura existente sobre presidencialismo de coalizão seguiu os estudos sobre parlamentarismo e analisou a formação e duração de coalizões com base apenas na Câmara baixa, ignorando a Câmara alta. Isso leva a um problema, já que, se nos regimes parlamentaristas o unicameralismo é regra, nos países presidencialistas o bicameralismo simétrico, nos quais as duas câmaras têm poderes, atributos e influência equivalentes, é frequente (metade dos países latinoamericanos e seis dos dez países sul americanos). O autor verifica que presidentes que não conseguiram maiorias bicamerais usavam do período entre as eleições e a posse para realizar negociações com outros partidos nesse sentido e que o controle de maiorias ou quase-maiorias nas duas casas legislativas aumenta a estabilidade (duração) das coalizões governistas e, conseqüentemente, o sucesso legislativo dos presidentes.

nas relações internacionais ou econômicas). Dos três grupos, aquele sob maior gerência presidencial seriam os coalizacionais:

We recognize that presidents cannot simply dictate the composition of their coalitions. Formateurs are constrained on the one hand by pre-electoral commitments to allied parties [...] and on the other by hard-core opposition, that is, political factions that will never sign up to a deal with the formateur. But between these two extremes, there is political space in which presidents can exercise some control over the interior design of their coalitions. Within this intermediate space [...] formateurs retain considerable influence over the size, fairness, and ideological heterogeneity of their coalitions (CHAISTY; CHEESEMAN; POWER, 2018, pp. 228-229).

Remetendo a Raile, Pereira e Power (2011), Chaisty, Cheeseman e Power (2012) afirmam que as ferramentas da *toolbox* são em certa medida intercambiáveis e podem ser trocadas entre si para lidar com mudanças no contexto político, ainda que os presidentes prefiram recorrer aos poderes de agenda e aos poderes partidários, os quais são mais baratos em termos de recursos orçamentários e em controle das políticas públicas. Citam o caso brasileiro, no qual os presidentes FHC e Lula teriam usado de transferências monetárias (*pork*) para enfrentar situações desfavoráveis, como escândalos de corrupção ou queda de popularidade.

A expressão “*toolbox* presidencial” é introduzida por Raile, Pereira e Power (2011), num esforço para unir as duas linhas interpretativas majoritárias até então para explicar a obtenção de apoio legislativo por presidentes em sistemas multipartidários e com extrema fragmentação, quais sejam a de formação de coalizões governistas⁴⁶ (barganha em torno de cargos no gabinete) e a de políticas distributivistas⁴⁷. Os “bens de coalizão”⁴⁸ funcionariam como uma base de negociação, que pretende estabelecer uma base de apoio sustentável ao longo do tempo, enquanto que *pork* deve ser usada pontualmente, no dia-a-dia, para suprir necessidades eventuais de comprar apoio marginal.

A metáfora da caixa de ferramentas presidencial serve também ao objetivo de demonstrar a multiplicidade de objetivos, combinações e substituições possíveis entre as ferramentas⁴⁹. Cada um dos cinco tipos de ferramentas pode ser classificado esquematicamente

⁴⁶ Seriam representantes da linha coalizacional Amorim Neto (2002, 2006) e Negretto (2006 *apud* RAILE; PEREIRA; POWER, 2011).

⁴⁷ Seriam representantes da linha distributivista Ames (2001); Pereira and Mueller (2004); Alston and Mueller (2006); Alston et al. (2008 *apud* RAILE; PEREIRA; POWER, 2011).

⁴⁸ “Bens de coalizão” se referem ao mesmo objeto que as “transferências políticas” (ARAÚJO; PEREIRA; RAILE, 2010) e os “*club goods*” (ZUCCO JR; MELO-FILHO, 2009).

⁴⁹ Raile, Pereira e Power (2011) e Chaisty, Cheeseman e Power (2018) são adeptos da ideia de que existe uma relação de substituição imperfeita entre as diversas ferramentas. Em contextos diferentes, a mesma ferramenta pode ser usada para perseguir objetivos diferentes e diferentes ferramentas podem ser usadas para perseguir o mesmo objetivo.

segundo as propriedades de função de mercado, nível de operação, transparência e liquidez (ainda que em alguns casos tenham usos múltiplos e não dicotômicos):

Tabela 1: Propriedades das ferramentas da toolbox presidencial

Função de mercado: Como as ferramentas são usadas no mercado de política coalizacional?	Orientadas pela demanda (por decisão do <i>formateur</i>): poderes legislativos; poderes partidários	Orientadas pela demanda (demandadas pelos parlamentares): formação do gabinete; poderes orçamentários (pork); troca de favores
Nível de operação: As ferramentas são negociadas individualmente ou coletivamente?	Individualmente: poderes orçamentários (pork); troca de favores	Coletivamente: poderes partidários; formação do gabinete; poderes legislativos
Transparência/opacidade: As ferramentas são barganhadas publicamente ou nos bastidores?	Publicamente: formação do gabinete; poderes legislativos	Nos bastidores: poderes orçamentários (pork); troca de favores; poderes partidários
Liquidez: As ferramentas são usadas como <i>sunk costs</i> no "dia um" ou de forma mais fluida ao longo do mandato?	Investimentos iniciais (no "dia um"): poderes partidários; poderes legislativos; formação do gabinete	Uso operacional/fluido: poderes orçamentários (pork); troca de favores
Elaboração própria a partir de Chaisty, Cheeseman e Power (2018)		

A propósito do uso da expressão “comprar”/compra, usada acima, cabe um parêntese explicativo de que acima e a seguir elas serão usadas amiúde sem carregar qualquer julgamento de valor a respeito de sua legitimidade, mas como uma referência a práticas do relacionamento Executivo-Legislativo que:

(1) não significam corrupção:

The use of the term “vote buying,” along with the corollary of “vote selling,” may seem to imply corruption. I do not intend that implication. The expression is, rather, a convenient metaphor for the exchange of a distributive benefit that is, like money, disaggregable, for support for a broad, general interest policy. However, such exchanges, when they occur, are qualitatively different from buying and selling votes for money (i.e., taking bribes) or campaign contributions. The latter activities are both corrupt and illegal (EVANS, 2002, p. 28).

(2) cuja legitimidade pode ser questionada e que instigam a pensar que vista no microscópio a política deve ser menos “bonita” do que numa contemplação filosófica e distante:

The legislative process, even with strong, disciplined parties, is at heart a process of cutting deals of various kinds in order to form majority coalitions. Most of the time, this process is conducted out of public view; when the public does get a glimpse of it, they react with horror at the divergence between the real process of coalition-formation and the naive civics-book vision of nationally focused debate on the pure merits of general interest legislation. Certainly, debate and decision making on the merits occur, but so does deal making, especially when a majority cannot be formed purely on the merits. Some of the deals modify the policy itself, but policy coalition leaders must determine how much they can change general interest legislation and still accomplish their policy goals (EVANS, 2002, pp. 237-238).

(3) e que no fim das contas, barganhar em torno de *pork* é impulso praticamente irresistível para o parlamentar médio, componente do baixo clero, e é uma prática legitimada pelo eleitor. Se o eleitorado rejeitar a busca de *pork* para seu distrito por conscienciosamente julgar que tratam-se de políticas ineficientes e piores face a políticas de caráter nacional, o comportamento do representante vai se ajustar a essa nova demanda no mercado eleitoral:

The ultimate restraint, of course, is the voters. It is to them that members of Congress respond. And voters want contradictory things. They want pork barrel benefits, large public programs that meet widespread needs, and fiscal responsibility. Members of Congress go to great lengths to give them pork barrel benefits for which members can claim individual credit. To attain the other two goals, national policy and fiscal responsibility, legislators empower their leaders to take action to create majority coalitions. As far as national policy making is concerned, members and leaders sometimes agree to meet two of their constituents' apparently contradictory goals at once. The ironic result is that large national policy edifices are constructed, in part, with bricks of pork (EVANS, 2002, p. 243).

Raile, Pereira e Power (2011) opõem-se a Argelina Figueiredo e Fernando Limongi pois sustentam que a barganha Executivo-Legislativo no Brasil precisa ser cotidiana e que a cada votação relevante o Executivo precisaria (re)montar uma coalizão de apoio que garanta os votos de que necessita, apoiando-se em concessões variadas. Para isso, recorreriam a sua multivariada *toolbox*:

The Brazilian executive's toolbox is chock-full. Among other strategic resources, the Brazilian executive controls the disbursement of pork to legislators through the execution of individual and collective budgetary amendments and establishes the characteristics of her governing coalition (subject, of course, to certain constraints). The executive establishes the heterogeneity and size of the coalition and determines the proportionality of partisan representation within the cabinet, outcomes we refer to as "coalition goods." Recipients of these goods may enjoy benefits such as improved ideological satisfaction, electoral advantages, prestige, enhanced representation, and greater checks on executive power (RAILE; PEREIRA; POWER, p. 325).

Os diferentes presidentes brasileiros do período pós-redemocratização teriam lançado mão de diferentes estratégias de atração e manutenção do apoio legislativo. Collor não mostrou habilidade de negociação e governou com coalizões *ad hoc* e acabou sofrendo *impeachment*. FHC formou uma coalizão de centro-direita supermajoritária e coalescente e enviou apenas um pouco de *pork* para parlamentares de fora dessa coalizão. Lula formou uma coalizão com grande diversidade ideológica e precisou ampliar o número de postos ministeriais para recompensar não apenas os demais partidos, mas facções do seu próprio partido. A coalescência do gabinete foi baixa e o presidente precisou distribuir *pork* em grandes quantidades mesmo para fora da coalizão governista (*ibidem*).

A Reforma da Previdência de 2003 é um estudo de caso para demonstrar o manejo da caixa de ferramentas presidencial. Na ocasião, o recém eleito presidente Lula precisou recorrer a diferentes ferramentas da *toolbox* presidencial para formar uma super-maioria capaz de aprovar emendas constitucionais que constituíam uma proposta de Reforma da Previdência.

Bens de coalizão foram usados para recompensar o próprio partido do presidente - dada a posição ideológica contrária à Reforma de muitos de seus membros - e para incorporar outros partidos à coalizão e *pork* foi utilizado para comprar apoio de parlamentares de fora da coalizão. Parlamentares de partidos de oposição, como PSDB e PFL, tiveram o incentivo de generosas liberações de recursos de emendas que deveriam se somar à propensão ideológica favorável à proposta⁵⁰. Por ter caráter mais fluido, *pork* poderia “cobrir os buracos” de apoio legislativo e pavimentar o caminho do governo rumo à aprovação de sua agenda de governo. Deve-se esperar que *pork* seja usado como a ferramenta para ganho desse apoio marginal, o qual pode fazer toda diferença em momentos específicos (*ibidem*).

Mejía-Acosta e Polga-Hecimovich (2011) também afirmam que, embora os presidentes possam usar de incentivos coletivos - como acordos programáticos e concessões ideológicas em torno de políticas - e individuais, os do primeiro tipo (“bens de coalizão”) são mais estáticos e de mais difícil manejo e redistribuição. O número de ministérios, por exemplo, é limitado, enquanto que a distribuição de patronagem e *pork* pode acontecer “no varejo”⁵¹. Chaisty, Cheeseman e Power (2018) mostram resultados de entrevistas junto a parlamentares de nove

⁵⁰ Segundo Melo e Anastasia (2005), houve uma mudança entre as propostas de Reforma da Previdência de FHC e de Lula, qual seja que os partidos como PT, PCdoB, PSDB e PFL mudaram de posição entre situação e oposição e, então, suas preferências referentes à política previdenciária tornaram-se contraditórias com suas posições nas arenas parlamentar e governamental. Nas votações que aconteceram ao longo do processo de aprovação da Reforma da Previdência de 2003, o governo contou, tanto na Câmara como no Senado, com votos decisivos de parlamentares de partidos da oposição, principalmente do PSDB e do PFL, tendo o primeiro, inclusive, indicado posição favorável ao governo em todas as votações (de Destaques para Votação em Separado - DVSs e Emendas Aglutinativas - EAs). Dentre as explicações para esse comportamento estariam o apoio dos governadores (mesmo os de oposição), tornados “sócios de primeira hora da empreitada” à proposta reformista e o fato de a reforma da previdência ter sido uma pedra de toque no programa do PSDB.

Como a tramitação especial de propostas de emendas constitucionais cria uma superexposição e pode gerar uma responsabilização individualizada por propostas politicamente indesejáveis, os custos para cada parlamentar da indisciplina partidária podem ser inferiores aos custos de desagradar sua base eleitoral. Nesse tipo de caso, “Ao presidente, resta mobilizar outros recursos de que disponha em outras arenas: recursos de patronagem e orçamentários, com os quais ele possa acenar para os legisladores de forma a fornecer-lhes “incentivos seletivos” à cooperação” (MELO; ANASTASIA, 2005, p. 326).

⁵¹ Um indicativo de que a barganha de *pork* se daria tanto no atacado quanto no varejo, isto é, com a mediação dos partidos e também individualmente, mas que o primeiro caso seria mais relevante é a resposta dada por parlamentares entrevistados aos quais se perguntou “Para qual dos seguintes atores a influência do presidente sobre o orçamento é mais decisiva? E qual ator você colocaria em segundo lugar em termos dessa influência sobre o orçamento?”. Os percentuais para os parlamentares brasileiros entrevistados foram: 24% para os partidos da coalizão; 20% para interesses econômicos; 20% para entes subnacionais; 14% para parlamentares individuais; 11% para a sociedade civil; e 10% para o partido do presidente.

países presidencialistas que indicam que 43% deles listam os recursos orçamentários com a ferramenta de gerenciamento de coalizões mais importante ou a segunda mais importante. O Brasil é aquele dentre esses países onde o maior percentual dos parlamentares entrevistados posicionou *pork* nessas posições. Segundo os autores, isso indica que “formateurs use discretionary spending largely as an “operational” capacity: unlike cabinet allocations, which defines the baseline costs of coalition management, budget resources are used to top-up coalitional support” (CHAISTY; CHEESEMAN; POWER, 2018, p. 182).

Em sua relação com o Legislativo, o presidente precisa gerenciar barganhas que maximizem seus ganhos em termos de obtenção de apoio e minimizem seus custos⁵², em termos de recursos políticos e monetários transferidos para os parceiros que lhe darão apoio. Assim, o ideal é que ele conheça em maior detalhe as expectativas dos parlamentares de quem comprará apoio. Altman (2000), tendo como referência o trabalho de Strom (1990), afirma que os políticos são motivados por três tipos de objetivos - quais sejam cargos (*office*), votos e influência em políticas (*policy*) -, que as estratégias para alcançá-los são combinadas e que ao longo do ciclo eleitoral um objetivo se torna mais relevante que os outros. Políticas são preferidas no início do mandato, enquanto votos são preferidos conforme se aproximam as próximas eleições, por exemplo. Essas flutuações explicam a adesão e o abandono a coalizões governistas.

There are two overlapping games going on all the time in parliamentary bargaining. There is coalition-building on the basis of the (known) result of the last election; and bargaining in anticipation of the (unknown) result of the next one. Immediately after an election, the first swamps the second, which gradually increases in relative importance until just before the next election (LUIA; STROM *apud* ALTMAN, 2000, p. 268).

Os benefícios que o presidente precisa oferecer pelo apoio de partidos/facções cresce conforme se aproximam as próximas eleições (tanto em bens monetários quanto em bens de coalizão), porque tais parceiros de coalizão tendem a valorizar mais o incentivo eleitoral e tentam se diferenciar do governo⁵³ (argumento de ciclo eleitoral). Oferecer tais benefícios deve

⁵² Diferentemente do presidente norte-americano, os presidentes latino-americanos dispõem de tal monta de recursos em sua *toolbox* - indicação discricionária de cargos no alto e médio escalões da burocracia pública, controle sobre a execução orçamentária (emendas, inclusive), prerrogativas constitucionais legislativas - que ele se torna o “comprador de votos” único/por excelência do sistema político nesses países. Ainda que sejam bastante poderosos nesse sentido, os presidentes tentarão minimizar os custos para compra desse apoio, mantendo tais recursos sob sua tutela e direcionando-os tanto quanto possível para o sucesso eleitoral de seu próprio grupo político, além de buscar outros objetivos, como a consecução de sua agenda de governo (ZUCCO JR; MELO-FILHO, 2009; ALSTON; MUELLER, 2006).

⁵³ O mesmo argumento está presente em Mejía-Acosta e Polga-Hecimovich (2011, p. 90): “At the start of the presidential mandate, coalition incentives offered by the government are more valuable to parties and legislators

ser visto como um custo para o presidente, já que as transferências políticas e monetárias para a coalizão representam tanto custos fiscais para o governo quanto a possibilidade de as políticas derivarem em relação ao seu ponto ideal (*ibidem*).

A estabilidade da coalizão ao longo do tempo em outro país latino-americano, o Equador, é objeto de estudo de Mejía-Acosta e Polga-Hecimovich (2011). Para que se sustentem coalizões multipartidárias de apoio ao governo, este deve ser capaz de oferecer incentivos coletivos e seletivos aos seus aliados, o que é fundamental não apenas para que esses governos superem o *deadlock*, mas também para garantir a sua sobrevivência (contra a ameaça de impedimento, por exemplo). Numa demonstração de que apenas as instituições não são suficientes para explicar o desempenho dos governos na relação com o Legislativo, o Equador passou entre 1995 e 1998 por diversas reformas institucionais que visavam a dar ao presidente maior poder de agenda (aumento do poder de decreto), mas cujo resultado paradoxal foi aumentar os custos de manutenção de coalizões governistas.

O caso equatoriano mostra como uma mudança institucional tornou a barganha entre os Poderes Executivo e Legislativo menos eficiente. Até 1996, o Executivo detinha uma ampla *toolbox* com ferramentas indutoras de cooperação - “including the distribution of cabinet portfolios, government jobs, and diplomatic postings; policy concessions; and high discretion for awarding selective incentives to potential partners” (*ibidem*, p. 91). Nesse período deu-se a formação de *ghost coalitions* entre governo e partidos da oposição, inclusive, em torno da oferta de variados benefícios coletivos e individuais, a qual era, todavia, informal e cuja existência os políticos envolvidos negavam, mantendo um discurso de independência com interesse eleitoral.

Num cenário de crise política com escândalos de corrupção, foi realizada uma reforma constitucional que limitou o uso de recursos orçamentários (*gastos reservados*) pelo Executivo para atendimento de demandas particularistas dos parlamentares e permitiu a reeleição para o Legislativo. Houve duas consequências imediatas que minaram os incentivos para a cooperação intra-coalizão: (1) a redução de moedas de troca à disposição do Executivo para comprar o

(since discount rates are lower), but that value declines as new elections approach and legislators face higher discount rates”.

Hiroi e Rennó (2012) advertem que não apenas o conflito inter coalizacional (governo-oposição) é determinante para os resultados da produção de políticas públicas, mas também o conflito intra coalizacional. Em sistemas político-partidários com baixa coesão partidária é de se esperar que os conflitos dentro das coalizões sejam mais relevantes que os entre coalizões. Mesmo que haja proximidade ideológica entre partidos de uma mesma coalizão, há um elemento de soma zero na relação entre ambos, qual seja a política eleitoral, já que, ainda que possam lucrar com os espólios de um governo bem avaliado, eles sempre lutarão um contra o outro por mais cadeiras parlamentares.

apoio legislativo e (2) a expansão do horizonte eleitoral dos parlamentares, o que reduziu, todavia, os incentivos para acordos de longo prazo com o Executivo. Dessas duas consequências imediatas surgiu outra mediata: a queda de governantes determinada pela intensa oposição legislativa (*ibidem*).

Araújo, Pereira e Raile (2010) afirmam que não basta ao presidente lançar mão dos poderes constitucionais e de agenda de que dispõe para obtenção de governabilidade; se operam em sistemas multipartidários, eles podem e devem usar ativos variados, dentre os quais postos ministeriais, *pork* e concessões em políticas, os quais seriam intercambiáveis. Os autores verificam que o presidente brasileiro usa de transferências políticas, como a concessão de gabinetes no seu Ministério para atrair partidos ideologicamente próximos e de transferências monetárias (*pork*) para atrair partidos ideologicamente mais distantes em coalizões mais heterogêneas⁵⁴.

Contrariando a linha institucionalista e partidária, afirmam que no Brasil os parlamentares atuam de forma particularista, independente e livre de amarras partidárias e que por isso o Executivo se vê permanentemente envolto com a necessidade de sustentar coalizões instáveis:

even constitutionally strong executives operate as perpetual formateurs, cobbling together voting coalitions with each important initiative. (...) Executives may assemble heterogeneous governing majorities and supermajorities using ideologically noncontiguous political parties (*ibidem*, p. 4).

A modelagem matemática e dedutiva dos autores constrói um ambiente de barganha dependente das características institucionais, onde a disponibilidade e o custo relativo de cada tipo de transferência variam. Podemos pensar como bons exemplos do ambiente institucional e de barganha, respectivamente, os poderes constitucionais do presidente para executar discricionariamente as dotações do orçamento e a baixa responsividade dos parlamentares em relação a seus eleitores sobre seu comportamento nas votações legislativas (o que torna possível para os parlamentares venderem seu voto mais facilmente, já que isso não deve significar um ônus eleitoral⁵⁵).

⁵⁴ Esse achado é o oposto ao de Raile, Pereira e Power (2011), cujo teste empírico mostra que quanto maior a heterogeneidade ideológica da coalizão e mais coalescente o gabinete, menores os gastos com *pork*. A explicação dos autores para isso é que quando o presidente traz partidos ideologicamente distantes para sua coalizão, ele tende a compensá-los com bens de coalizão (postos ministeriais), e por isso, reduz os gastos com *pork* para superar a distância ideológica e obter o apoio legislativo.

⁵⁵ “heterogeneous coalitions can be preferable for an executive when legislators farther away from the executive’s ideal point are weakly ideological (i.e., pragmatic). These distant legislators will concede on policy in exchange for pork, making them attractive partners” (ARAÚJO; PEREIRA; RAILE, 2010, pp. 26-27).

Descrevendo o governo Lula e aplicando a ele as conclusões desenvolvidas a partir do modelo matemático dedutivo, os autores afirmam que para ele as transferências políticas eram custosas, enquanto que as transferências monetárias eram baratas, dados os poderes orçamentários do Executivo e a característica pouco ideológica e mais propensa a aceitar barganhas pragmáticas dos partidos da facção mais distante ideologicamente na coalizão. A previsão do modelo foi confirmada no governo em questão, com os partidos ideologicamente mais próximos sendo mais beneficiados com transferências políticas (participação no gabinete ministerial) e partidos mais distantes sendo mais beneficiados com *pork*.

Para outros países latino-americanos, Araújo, Pereira e Raile (2010) acharam evidências que confirmam aquilo observado no caso brasileiro: partidos parceiros na coalizão ideologicamente distantes do presidente tendem a ser menos recompensados com transferências políticas. E quando o presidente detém grandes poderes orçamentários e, logo, o custo de transferências monetárias é reduzido, reduzem-se as transferências políticas e os presidentes se dão ao luxo de montar gabinetes com ministros não-partidários⁵⁶.

Quando da montagem da coalizão governista, os presidentes, como *formateurs*, devem tomar decisões sobre quantos partidos farão parte da coalizão, quais partidos farão parte da coalizão e se eles serão ideologicamente próximos ao seu partido e a quantidade de poder e de recursos que será distribuída aos os demais partidos (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017; PEREIRA; BERTHOLINI, 2018). A escolha sobre a quantidade de partidos que formam a coalizão passou pelas hipóteses de *minimal winning coalitions* (que reuniriam o menor número possível de partidos que assegurasse uma maioria legislativa), *minimal connected winning coalitions* (o menor número de partidos ideologicamente próximos que assegurasse uma maioria legislativa) e depois de coalizões supermajoritárias (coalizões enormes, formadas com maiorias seguras para evitar que partidos pequenos operassem como chantageadores) (BATISTA, 2015; BERTHOLINI; PEREIRA, 2017).

Bertholini e Pereira (2017) dão destaque ao fato que, após a formação da coalizão no momento inicial do governo - processo dependente do resultado que emerge das urnas, o qual determina o tamanho do partido do presidente *formateur* e dos demais partidos -, passa-se ao dia-a-dia de gestão da coalizão (*coalition management*). O presidente deve continuar tomando

⁵⁶ Segundo Chaisty, Cheeseman e Power (2018), mesmo que as nomeações de gabinete sejam uma valiosa moeda de barganha para sustentar coalizões, os presidentes têm bons motivos para em alguns casos nomearem tecnocratas: assegurar *expertise*, proteger certos domínios de políticas, evitar a perda de agência em ministérios chave ou evitar o desgaste político de ter que dirimir disputas políticas por ministérios.

as decisões sobre a distribuição de benefícios aos parceiros de coalizão - os quais para o governo devem ser vistos como custos -, tais como postos ministeriais, emendas orçamentárias, indicações políticas e patronagem. Além disso, choques externos e choques internos ocorridos durante a vigência das coalizões governistas - tais como crises econômica, desemprego, inflação, reformas ministeriais, eleições intermediárias, escândalos de corrupção - podem afetar o equilíbrio das coalizões e gerar demanda por uma repactuação dos termos do acordo, alterando os custos de manutenção da coalizão para o presidente (afirmações que se assemelham à descrição do *framework* de gestão da *toolbox* presidencial de Chaisty, Cheeseman e Power (2018) ilustrado na Figura 1).

Os autores propõem e operacionalizam um Índice de Custo de Governo (ICG), que considera as transferências políticas e monetárias feitas pelo presidente aos partidos da coalizão. Seus achados de pesquisa indicam que nos governos do PT - sob Lula, principalmente -, aumentaram muito os custos de gestão da coalizão e os custos de transferências para o próprio partido do presidente passaram a ser maiores. Também que quanto menos proporcional, maior e mais heterogênea a coalizão, maiores são os custos de governo. Por fim, incluíram nas análises estatísticas *dummies* que identificassem os mandatos presidenciais. Essa variável explicava 83% do Índice de Custo de Governo, o que mostra que os custos de governo estão fundamentalmente relacionados às estratégias de gestão (o perfil de gestão de coalizão) de cada um dos presidentes. Isso coloca mais responsabilidade sobre os presidentes, como gestores de coalizão, sobre o sucesso ou fracasso de seus governos:

One of the key implications of our findings, especially to the comparative literature, is that we may need to consider downplaying to role of constitutional and agenda-setting powers of the executive overcoming the centrifugal governability problems and costs of multiparty presidential regimes. If the president does not do the homework of managing well his/her coalition, increasing the cost of governing does not necessarily generate more legislative support, but rather it leads to intertemporal cycling majorities and presidential defeats in Congress. In a multiparty fragmented presidential game, coalition allies need an external coordinator capable of decreasing coordination problems. Without this external CEO (the president), legislative majorities become unstable and unpredictable and the problem of cycling majorities turn out to be the legislative routine (PEREIRA; BERTHOLINI, 2018, p. ?).

De forma ainda mais inovadora, Pereira e Bertholini (2018) propõem uma reconceptualização de governos minoritários e majoritários em sistemas fragmentados, a qual deixa de considerar apenas o aspecto numérico e foca a congruência ideológica (ou falta dela) entre governo e Legislativo. Seria possível que, em função da distância ideológica da coalizão governista em relação ao legislador mediano, um governo de coalizão majoritário operasse como um governo dividido e, em caso oposto, que um governo minoritário operasse como um

“governo unido”. Ainda que com status majoritário, considerado com base na quantidade de cadeiras dominada pelos partidos da coalizão, um governo que esteja ideologicamente distante do legislador mediano deverá enfrentar maiores custos e dificuldades para aprovar sua agenda e terá maiores chances de ser fiscalizado e eventualmente impedido pelo Legislativo.

Amorim Neto (2002, 2006) coloca sua atenção sobre a *cabinet politics*, isto é, sobre a distribuição de postos ministeriais entre os partidos da coalizão governista (trata-se dos “bens de coalizão”, denominados assim por Raile, Pereira e Power (2011) e das “transferências políticas” nomeadas por Araújo, Pereira e Raile (2010)). As nomeações políticas de cúpula para o gabinete seriam fundamentais para o presidente perseguir sua agenda política:

Every time presidents make a cabinet appointment, they are signaling to other political actors which goals they are pursuing, which interests they are willing to please, how they expect to exercise executive power, and how they plan to relate to the other branches of government, particularly the legislative one (AMORIM NETO, 2006, p. 417).

É introduzido o conceito de “coalescência do gabinete”, referente à proporcionalidade entre a fração de ministérios e a de cadeiras no Legislativo dominadas por um partido e afirma-se que em parlamentarismos há a regra geral de os partidos participantes das coalizões serem recompensados de forma proporcional (AMORIM NETO, 2002)⁵⁷. Mas, dada a completa liberdade de nomeação de ministros pelo presidente, o mesmo poderia não se verificar no presidencialismo?

A expectativa por trás do conceito de coalescência é que uma distribuição de bens de coalizão desproporcional à contribuição que um partido pode oferecer em termos de apoio legislativo deve ser percebida como injusta e gerar atritos entre os parceiros de coalizão e está ancorada na suposição de que o poder de barganha que um partido tem é determinado pelo tamanho de sua bancada legislativa. Os achados empíricos, realizados para o período 1989-1998 no Brasil, mostram que quanto maior a coalescência do gabinete e quanto mais distante a próxima eleição (ciclo eleitoral), maior é a disciplina legislativa dos partidos pertencentes à coalizão governista, enquanto que a heterogeneidade ideológica não se mostrou estatisticamente significativa (*ibidem*).

⁵⁷ A taxa de coalescência tem como limitação o fato de atribuir a todos os ministérios a mesma relevância, quando o esperado é que eles tenham atratividade diferente para os parceiros de coalizão. Palotti e Cavalcante (2018) referenciam trabalhos que propõem medidas para a atratividade do ministério e propõem um método próprio que leva em conta o orçamento total, as transferências discricionárias, a proporção de agências ligadas ao ministério, o número de servidores civis e a percentagem de cargos comissionados não ocupados por servidores efetivos (patronagem).

Embora os cargos de cúpula distribuídos aos Ministros de Estado sejam aqueles que mais atraem, naturalmente, a atenção da literatura sobre *cabinet politics*, nomeações presidenciais para os segundo e inferiores escalões da burocracia também devem ser vistos como bens de troca sob intensa negociação política. Segundo Praça, Freitas e Hoepers (2011), nomeações políticas presidenciais⁵⁸ encaixam-se melhor no grupo dos “bens de troca” do que no de “bens de coalizão” e podem servir, tal como *pork*, como benefícios mais fluidos para cobrir custos de gestão de coalizão que aparecem no dia a dia, tal como apontado por Raile, Pereira e Power (2011), quando tratam do uso alternativo desses tipos de bens. As nomeações presidenciais não servem exclusivamente como patronagem, mas, principalmente aquelas que indicam ocupantes para cargos mais altos, são usadas com orientação para a *policymaking* e levam em consideração a *expertise* e capacidade técnica dos nomeados.

Martínez-Gallardo (2014) aborda também a gestão da coalizão e investiga as motivações para mudanças no gabinete de ministros em doze países latino-americanos. Elas são usadas principalmente por presidentes constitucionalmente fracos e que têm pouco apoio legislativo e pouca popularidade⁵⁹ para enfrentar circunstâncias de mudança política. Reformas ministeriais são usadas para responder a eventos como quedas de popularidade do presidente, crises econômicas, escândalos de corrupção e mudanças no equilíbrio de forças políticas após eleições legislativas *mid-term*. São também usadas para alterar o *status quo* nas políticas públicas, geralmente mediante a indicação de indivíduos com *expertise* ou com boa reputação pública em quem se possa confiar para mudar os rumos e a efetividade das políticas daquela temática.

O uso estratégico de indicações de ministros é uma ferramenta útil para tornar o ambiente político mais afável ao presidente, redistribuindo poderes e atraindo apoio legislativo que permita a ele governar e colocar em andamento sua agenda. Quando há percepção de maior risco (instabilidade econômica e política do país), queda na popularidade presidencial, maior distância ideológica entre o maior partido no Legislativo e o presidente e o presidente assumiu

⁵⁸ Os autores levam em conta as nomeações discricionárias em cargos do Grupo Direção e Assessoramento (DAS).

⁵⁹ Popularidade presidencial pode ser considerada se não uma ferramenta da *toolbox*, pelo menos um ativo favorável ao manejo das demais ferramentas pelo presidente. Presidentes mais populares têm maior facilidade em obter apoio legislativo: “There is evidence from different countries that low approval rates increase the barriers to agreement with the legislature by making it easier for legislators to oppose the president’s bill proposals. Popular presidents, by contrast, have considerably more political leverage and should be less likely to change their cabinet as conditions change” (MARTÍNEZ-GALLARDO, 2014, p. 9) e “The executive can trade on public popularity when bargaining with the legislature, though this technique is less effective in a regime like that of Brazil in which partisan identification is relatively weak and legislators are elected more on a personalistic basis” (PEREIRA; POWER; RAILE, 2008, p. 8)

o cargo sem ser eleito (em função de impedimento, por exemplo) é maior a rotatividade ministerial. Por outro lado, se os presidentes têm coalizões majoritárias no Legislativo, têm maior poder de decreto, o período eleitoral está próximo e as democracias são mais sólidas a rotatividade ministerial é menor (*ibidem*). Fica evidente a possibilidade de intercambialidade entre bens de coalizão, poder de agenda e popularidade presidencial como ativos de negociação entre os Poderes e como a propensão à barganha é dependente dos diferentes interesses perseguidos pelos políticos em função do ciclo eleitoral.

Altman (2000), que analisa a formação e sobrevivência de coalizões governistas no Uruguai, espera que os incentivos para permanência na coalizão mudem ao longo do mandato presidencial e que, conforme se aproximem as eleições, os partidos e suas facções⁶⁰ tornem-se mais motivadas por votos, em detrimentos de *offices* e *policies*, e tendam a abandonar a coalizão ou a cobrar mais caro para manterem-se fiéis. Ele verifica que quanto maior a afinidade ideológica entre o partido/facção, maior a distância para as próximas eleições, maior a equidade no acordo da coalizão e maior a taxa de aprovação popular do presidente, maior é a probabilidade de uma determinada facção pertencer à coalizão.

Os presidentes têm dois caminhos possíveis para implementar sua agenda: por meio da aprovação de normas (alternativa estatutária), seguindo o trâmite normal de apreciação legislativa - curso de ação mais estável mas mais lento e em que são necessárias mais concessões em termos de políticas -, ou por meio de poderes constitucionais e infraconstitucionais de que o Executivo é dotado, principalmente o poder de decreto - caminho mais ágil mas menos estável, que pode ser visto como um atropelo ao Legislativo. Amorim Neto (2006) hipotetiza que, se a estratégia estatutária é a prevalente, o presidente deverá usar das nomeações de gabinete para angariar apoio legislativo e formará um governo majoritário, distribuirá os cargos para aliados políticos e buscará uma proporcionalidade nessa distribuição. Caso a opção seja pela via de uso de prerrogativas, ele poderá nomear “camaradas”, tecnocratas e outros quaisquer que não sirvam à necessidade de angariar apoio legislativo.

Seus achados empíricos confirmam a maioria de sua hipóteses. Presidentes com maior contingente legislativo de seu próprio partido, mais poderes de agenda e mais extremistas tendem a nomear menos ministros com vínculos partidários. Quanto à coalescência do gabinete, ela será maior quanto menor for o contingente legislativo do partido do presidente, menores os

⁶⁰ Embora o Uruguai se caracterizasse no período de análise (1989-1999) como um país de sistema bipartidário, manifestava-se ali “a moderated fragmented and highly fractionalized party system” (ALTMAN, 2000, p. 262). Partido Colorado e Partido Blanco teriam 5 facções cada um.

poderes de agenda e menos extremista for o presidente e quanto mais distante do fim do mandato. Uma implicação importante dos achados de Amorim Neto (2006) é que presidentes com amplos poderes de agenda (poderes legislativos e de veto) não necessariamente deixam de trilhar o caminho ordinário de passarem suas proposições legislativas pelo escrutínio do Congresso, mas eles tendem a despartidarizar seus gabinetes e a compô-los de forma menos proporcional.

O uso das prerrogativas legislativas do presidente, em oposição à alternativa estatutária ordinária, também é o tema em Pereira, Power e Rennó (2005). Eles se questionam por que e sob quais condições os presidentes brasileiros lançam mão dos mecanismos extraordinários de iniciativa legislativa (em substituição ao caminho trivial de submeter proposições ao escrutínio ordinário do Legislativo). O uso do poder de decreto, via Medidas Provisórias era caracterizado (até 2001, quando houve uma regulamentação) por livre interpretação do requisito de urgência para justificar a emissão, uso para legislar sobre um amplo rol de políticas e emissão consecutiva de Medidas Provisórias (MPs) quando o Congresso não se manifestava sobre sua manutenção em vigor.

Os autores apontam que durante períodos com planos de estabilização econômica e períodos eleitorais os presidentes recorrem com maior frequência à emissão de MPs. Quanto maior a coalizão ministerial, mais frequente é o uso de MPs, enquanto que quanto mais coalescente o gabinete, menos frequente é o uso de MPs. Já um termo de interação entre tamanho da coalizão ministerial e coalescência do gabinete não se mostrou estatisticamente significativa:

In summary, a larger nominal coalition size creates incentives for presidents to rely more often on extraordinary means of governing. This supports the idea proposed by delegation theory that **more politically secure presidents gain more latitude to use decree authority**. Nonetheless, the coalescence rate imposes some restrictions upon presidential freedom of action. **As the coalescence rate rises** — as the coalition becomes more evenly represented in the cabinet and presumably more influential upon presidents' choices — **presidents are increasingly induced to use ordinary means of lawmaking**. Therefore, our examination of the entire 1988–1998 period suggests that these distinct strategies of coalition management under minority presidentialism pose contradictory, not reinforcing, incentives to presidents (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2005, p. 192, destaque nosso).

A barganha em torno de bens de coalizão e bens monetários entre Executivo e Legislativo só pode se estabelecer se houver interessados dos dois lados do balcão. Nos países latino-americanos não estão presentes, via de regra, os “partidos responsáveis” dos regimes parlamentaristas da Europa Ocidental que oferecem apoio disciplinado e ideológico aos governantes de seu partido (RAILE; PEREIRA; POWER, 2011). Os presidentes latino-

americanos podem encontrar, todavia, parceiros instáveis, mas baratos: partidos particularistas que alugam seu apoio a presidentes sem demandar influência sobre as políticas, os quais Kellam (2013) denomina *parties for hire*.

Quando esse tipo de partido domina um percentual elevado de cadeiras no Legislativo, os presidentes minoritários são menos propensos a formar governos majoritários e mais propensos a mudar a composição de seus gabinetes de ministros. Também, a presença desse tipo de partido no Congresso permite aos presidentes maior flexibilidade na obtenção de parceiros e gestão de coalizões de apoio. O PMDB é citado pela autora como um exemplo desse tipo de partido.

A estratégia ideal dos presidentes que lidam com um contexto legislativo marcado pela presença de “partidos de aluguel” não é nem recorrer exclusivamente a coalizões estáveis, baseadas no compartilhamento tradicional de bens de coalizão, nem a coalizões completamente formadas por esses partidos com orientação para a patronagem. O menos custoso seria formar coalizões em permanente mudança, que se adaptem às necessidades de obtenção de apoio pontual do presidente (argumento similar ao de Raile, Pereira e Power (2011) sobre a mescla entre bens de coalizão como base inicial de barganha e *pork* para obtenção de apoio marginal). A instabilidade nas coalizões indicaria que o presidente consegue formar coalizões *ad hoc* que sejam menos custosas em termos de mudança no conteúdo das políticas de sua agenda governista (*ibidem*).

O jogo estratégico que se desenvolve entre presidentes e parlamentares é moldado pelas preferências destes atores - o tipo de preferências que têm, se particularistas ou ideológico-programáticas - e também pelos constrangimentos/recursos de tipo institucional, como os poderes constitucionais do presidente, regras eleitorais, regimentos internos do Poder Legislativo, entre outros. Parlamentares e mesmo partidos inteiros⁶¹ podem se interessar por participar nas coalizões seja por interesse em políticas (*policy-oriented*) ou por interesse nos recursos monetários monopolizados pelo Executivo, os quais são muito úteis na busca por reeleição (*office-oriented*):

⁶¹ Sobre não apenas parlamentares individuais, mas partidos inteiros terem orientação particularista e serem *office-oriented* e isso ser um traço da política latino-americana: “In Latin America, the electoral connection means that regional and particularistic interests sometimes and in some places give rise to parties that seek particularistic benefits from the government because that is what their supporters seek from them. These particularistic-oriented parties cultivate reputations as providers of patronage and pork and help legislators gain access to influence and resources that can be channelled to their supporters in the electorate” (KELLAM, 2013, p. 4).

Along with their institutional resources, presidents often possess material resources. Where presidents control vast resources of government, parties that seek narrowly targeted benefits will compete for places in the presidential coalition, along with programmatic parties. These particularistic-oriented parties can sometimes be cheaper coalition partners for presidents who prefer not to compromise their positions on key policies upon which their reputations depend (*ibidem*, pp. 3-4).

Os argumentos apresentados por Kellam (2013) contrastam com os de Ames (2001) e Mainwaring (1991, 1993), os quais viam na combinação entre presidencialismo e fragmentação partidária e falta de solidez ideológica dos partidos nesses países problemas que tornariam esses sistemas políticos ingovernáveis. A autora, ao contrário, vê a existência de uma miríade de partidos e parlamentares particularistas sem disciplina partidária e orientados por interesses eleitorais paroquialistas como uma característica que pode ser manejada pelos presidentes com o uso de suas ferramentas de gestão para formar coalizões instáveis, mas funcionais:

minority presidents also rule successfully by cobbling together one agreement after another based on single, transient issues or regional log-rolls with various parochial and particularistic interests (McDonald, 1971; Shugart and Carey, 1992). It is not that presidents face either a 'workable' legislature or a 'parochial/venal' legislature, as Cox and Morgenstern (2001) have suggested, but rather that Latin American presidents often face a multiplicity of interests represented by different parties. Where some partisan interests focus on policy and others on parochial payoffs, coalitional presidentialism is workable (KELLAM, 2013, p. 10).

Hiroi e Rennó (2012) tratam da gestão de coalizões em sistemas presidencialistas multipartidários e, tal como Araújo, Pereira e Raile (2010) e Pereira, Bertholini e Raile (2016), propõem-se pensar sobre os custos com que se depara o Executivo para passar suas propostas pelo Legislativo. A orientação que eles adotam para tal, é considerar a duração de tempo necessário para aprovação de propostas, considerando que o *delay* pode significar ônus para o governo, já que aumenta a oportunidade para barganhas dos parlamentares, muda os termos das negociações e coloca sob maior escrutínio os textos das proposições. A obstrução é uma tática adotada por parlamentares descontentes para tentarem extrair mais ganhos da barganha com o Executivo.

Nessa abordagem está uma crítica aos indicadores mais tradicionais de governabilidade relativos à dominância e ao sucesso legislativo do Executivo adotados por Figueiredo e Limongi (1998, 2000, 2001), por exemplo. Esses indicadores tratam apenas de uma parte do processo decisório, qual seja a sua finalização, mas deixam de analisar o processo de barganha que se estende ao longo desse período entre os Poderes e mesmo dentro das coalizões legislativas. Assim, a aprovação de uma medida importante para o Executivo é tomada como indicativo definitivo de seu sucesso e capacidade de colocar sua agenda em movimento, obscurecendo os custos de transação incorridos e a essência da política: a barganha.

Estudando o caso brasileiro entre 1988 e 2003, tendo de um lado as propostas legislativas submetidas ao Congresso e de outro as características das coalizões, os autores verificam que os fatores que mais se mostraram determinantes para um tempo mais prolongado de apreciação de proposições legislativas (*delay*) e para a incidência de movimentos obstrucionistas foram o tamanho da coalizão e a coalescência desta coalizão. Todavia, a interação entre essa duas variáveis mostra efeitos marginais decrescentes, chegando a se tornar negativos; isto é: a coalescência tem efeitos cada vez menos significativos para evitar movimentos obstrucionistas, que se tornam negativos conforme o tamanho da coalizão vai crescendo.

A maioria dos trabalhos aqui mencionados tratam da relação entre Executivo e Legislativo e entre presidente e parceiros de coalizão como uma relação conflituosa, como se cada uma das partes fosse motivada por objetivos diversos e precisasse fazer concessões e barganhas para alcançá-los (ainda que parcialmente, divergindo um pouco de seus pontos ideais nas políticas). O confronto de preferências entre os parceiros de coalizão é tratado de forma bastante diferente por Freitas (2016) e por Inácio e Llanos (2016) - as últimas representantes da linha que trata da “presidência institucional”- e por Pereira *et al.* (2017).

Freitas (2016), como exposto no capítulo anterior, muda a perspectiva de relações entre presidente e a base governista do confronto à coordenação e defende que o Congresso tem voz e vez no presidencialismo de coalizão brasileiro e que o presidente, ao considerar a necessidade de aprovação de medidas cruciais para implementar sua agenda de governo, divide a produção legislativa com os membros de sua coalizão. Inácio e Llanos (2016), por seu turno, tratam da “presidência institucional”, que se refere ao conjunto de agências operando sob autoridade direta da Presidência e encarregadas de apoiar a liderança presidencial e se referem, portanto, à organização administrativa que o presidente realiza visando à coordenação de seus governos sob sistemas políticos fragmentados. As autoras adicionam a presidência institucional ao rol de ferramentas da *toolbox* presidencial à disposição para a tarefa de manter governos efetivos e coalizões estáveis e funcionais:

To date, the literature has revealed the legislative and appointment powers of the president as the main resources that presidents utilize to exercise their governing tasks. We argue that the strategic alteration of the institutional presidency adds to the toolbox presidents have to exercise their governing tasks; this toolbox also includes agenda-setting power, pork-barreling, and ministerial nominations—which are those aspects usually highlighted in the literature (*ibidem*, p. 533).

The rationale of our thesis is that presidents have a greater need to grow a presidential center under their direct authority when they build multiparty governments because they must share and negotiate cabinet positions and manage relationships with

coalition partners. **By making changes to the institutional presidency, presidents complement or substitute the other previously mentioned tools** (*ibidem*, p. 536, destaque nosso).

O surgimento e desenvolvimento da presidência institucional teria três motivos: (1) aumento das responsabilidades presidenciais; (2) liderança do Executivo face ao Congresso; (3) necessidade de gerenciamento mais efetivo da política ministerial. Para lidar com coalizões multipartidárias que incluem parceiros às vezes ideologicamente distantes, o presidente pode fortalecer as estruturas de apoio e aconselhamento direto a ele, visando a evitar o deslocamento das políticas de seu ponto ideal e custos elevados para obtenção do apoio.

Pereira *et al.* (2017) estudam como os presidentes supervisionam seus parceiros de coalizão que não são completamente alinhados à plataforma de governo para evitar a deriva política. Eles afirmam que os presidentes brasileiros têm utilizado de “delegados” nos ministérios oferecidos aos parceiros de coalizão para evitar os problemas de agência relacionados à possibilidade de os ministros buscarem objetivos em políticas públicas diversos daqueles desejados pelo presidente. Isso é mais verdade quando a distância ideológica entre os partidos da coalizão e o partido do presidente é maior. Esses delegados, ou cães-de-guarda (*watchdogs*) do presidente, geralmente eram nomeados no cargo de Secretários Executivos, os segundos na hierarquia ministerial, logo abaixo do Ministro de Estado. A imprensa relatou o uso dos cães-de-guarda pela presidente Dilma Rousseff (O GLOBO, 2011; O GLOBO, 2015).

Os achados de Pereira *et al.* (2017) indicam que quanto maior a distância ideológica entre os parceiros de coalizão e quanto maior a popularidade do presidente, maior a probabilidade de uso dos cães-de-guarda. Por outro lado, a relevância do ministério e a coalescência da coalizão não mostraram influência estatisticamente significativa sobre essa probabilidade, ao contrário do teorizado.

Palotti e Cavalcante (2018) também afirmam que os presidentes brasileiros, orientados por preocupações frente ao eleitorado nacional, politizam menos os ministérios do “núcleo duro”⁶² do governo e indicam ministros com perfil híbrido entre especialização técnica e experiência política. Nesse núcleo duro são mais prováveis as nomeações de ministros do próprio partido do presidente e de ministros sem filiação partidária, enquanto que os ministérios da área de produção de políticas públicas são mais frequentemente distribuídos para os parceiros de coalizão. Ainda, ministros indicados na quota pessoal do presidente têm maior

⁶² Incluem-se nesse grupo os Ministérios de Saúde, Educação, Defesa, Justiça, Fazenda, Previdência e Planejamento

chance de serem indicados para as áreas de coordenação política e de funções de Estado do que para o núcleo duro.

Pereira, Power e Raile (2008) e Mello e Spektor (2018) trazem ainda um último componente que pode merecer consideração como determinante do sucesso na montagem e manutenção de coalizões governistas no Brasil, quais sejam *side payments* ilegais, em esquemas robustos de corrupção. Os autores tratam, respectivamente, dos escândalos do “Mensalão” e aqueles mais recentes revelados no âmbito da operação Lava Jato.

O esquema de subornos regulares a parlamentares como forma de compra de apoio legislativo de parlamentares - “*Mensalão*”⁶³ - teria representado uma forma heterodoxa de obtenção desse tipo de apoio a que o governo Lula teria recorrido por não dispor, naquele momento, entre 2004 e 2005, de mecanismos tradicionais de barganha com o Legislativo. A corrupção teria sido uma alternativa quando as ferramentas habituais de barganha com o Legislativo não se mostraram suficientes (PEREIRA, POWER; RAILE, 2008).

O cenário que caracterizou esse esgotamento das ferramentas ordinárias (e legais) da *toolbox* presidencial seriam: havia um descontentamento interno ao Partido dos Trabalhadores (PT), o partido do presidente, com algumas escolhas de políticas na área fiscal; a coalizão governista reunia partidos distantes ideologicamente; instituições internacionais de financiamento obrigavam o governo a adotar medidas fiscais que desagradavam sua base de apoio histórica; a coalescência do gabinete era baixa devido à sobrerepresentação do próprio PT; para aprovar reformas constitucionais o Executivo teve que enviar grandes cargas de *pork* para a oposição; a popularidade do presidente caiu ao longo do primeiro ano de mandato (fim do efeito “lua de mel”).

A hipótese dos autores é que o governo percebeu que comprar apoio de parceiros de coalizão ideologicamente mais distantes e mesmo de parlamentares de fora da coalizão, embora fosse uma estratégia de aparente sucesso, era algo muito caro. Então, o pagamento das “mesadas” teria sido uma alternativa negociada para comprar tanto o apoio quanto o silêncio desses parceiros:

The illegal proceeds spread across the political spectrum in the legislature. Perhaps too many legislators had learned to play the blackmail game and needed a cut of the

⁶³ Entrevistado, à época, o delator Roberto Jefferson respondeu, quando questionado sobre o que teria levado ao esquema com pagamentos mensais a parlamentares: “É mais barato pagar o exército mercenário do que dividir o poder. É mais fácil alugar um deputado do que discutir um projeto de governo. É por isso. Quem é pago não pensa” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2005).

payment arrangements in return for keeping quiet. Another possibility is that or the price of legislative support had increased dramatically after that difficult first year, and key legislators knew they could extract a substantial ransom in return for their support. Interestingly, some of the legislators implicated in the mensalão scandal were PT members. Even the cabinet restructuring was not enough to satisfy all the factions and members within PT (PEREIRA; POWER; RAILE, 2008, p. 17).

Mello e Spektor (2018) são ainda mais enfáticos ao afirmarem que a Operação Lava Jato traz à público não um evento pontual de ilícitos envolvendo agentes públicos, mas um esquema desenvolvido com a conivência e participação de agentes governamentais preocupados em formar e sustentar coalizões. Os autores demonstram estar alinhados àquela literatura do *two-arena-model* (exclusivamente *office-oriented* e nada *policy-oriented*), crendo que o interesse na reeleição vai orientar completamente o comportamento parlamentar e que as relações entre os Poderes se baseiam na troca de *pork*, patronagem e benefícios clientelistas (sem qualquer interesse programático) pelo apoio legislativo.

O arranjo de corrupção trazido à tona pela Operação Lava Jato - qual seja um em que políticos indicam aliados para cargos diretivos em companhias públicas e agências regulatórias nas quais eles usaram de contratos “arranjados” para atrair recursos de empresas privadas que serão, então, direcionados para seus “patrões políticos”, com o fim de financiar campanhas ou garantir enriquecimento ilícito - e também o *Mensalão* ocorreriam com a conivência e o envolvimento do Executivo⁶⁴ e seriam usados intencionalmente como parte da *toolbox* presidencial para gerir suas coalizões:

This is done with the executive’s participation and consent. Corruption flowing from government contracts with the private sector become a powerful glue to hold together the unbalanced executive-legislative compact (MELLO; SPEKTOR, p. 119).

In their quest to build up a governing coalition, Brazilian presidents also used their discretionary powers to meddle in state-owned companies. Operation Car Wash helped to reveal two scandals in which the executive branch set policies for state-owned banks in ways that favored the interest groups backing coalition legislators. (...). Multiparty presidentialism fortified the crony capitalism that has persisted in Brazil since its authoritarian days (MELLO; SPEKTOR, p. 124).

Sérgio Abranches (2018, p. 346) também descreve a corrupção estruturada revelada pela Lava Jato como um recurso adicional de barganha na coalizão, num contexto de multiplicação de demandantes e esgotamento das ferramentas tradicionais:

Com a ampliação do número de pedintes, é impossível conceder a todos, em tudo, apenas com cargos e recursos fiscais legais. A cooptação como método de formação de coalizões leva à preferência por benefícios materiais e, como o mensalão e a Lava

⁶⁴ Pereira (2017, p. 81), ao contrário, afirma que Dilma ter permitido ou não interferido no trabalho das instituições de investigação e combate à corrupção estaria dentre os fatores de desequilíbrio do presidencialismo de coalizão nesse governo. Assim, “fechar os olhos para a corrupção” ou eventualmente até facilitá-la poderiam ser fundamentais para manutenção de uma base de apoio: “É possível que, no limite, talvez o presidencialismo de coalizão não consiga manter seu equilíbrio sem a dinâmica da corrupção”.

Jato indicaram, pode incentivar o uso de propinas para partidos e pessoas, como bônus de participação na coalizão, em detrimento de aspirações programáticas. Partidos e lideranças oportunistas, sem barreiras morais, num quadro em que predomina um padrão de comportamento político-institucional permissivo demais, são os que mais facilmente se adaptam a esse ecossistema político-institucional e nele prosperam.

2.2 *Pork*: uso e relevância enquanto ferramenta de barganha entre os Poderes

Muitos já se debruçaram sobre a questão que relaciona políticas distributivas (*pork barrel politics*) e obtenção de apoio legislativo pelo Executivo. Não há, entretanto, consenso sobre a existência de uma relação de causação entre essas variáveis; uns indicam que há tanto argumentos teóricos quanto empíricos para sustentá-la (casos de Ames (2001), Alston e Mueller (2006), Bittencourt (2015), Nunes (2011a, 2011b), Pereira e Mueller (2003, 2004), Pereira e Orellana (2009), Raile, Pereira e Power (2011), Zucco Jr. (2009) e Baião, Couto e Jucá (2018)), enquanto outros afirmam ser o contrário (Figueiredo e Limongi (2002), Limongi e Figueiredo (2005), Vasselai e Mignozzetti (2014)).

A essa hipótese central - de existência de relação de causação entre *pork* e comportamento parlamentar - são apresentadas uma série de outras hipóteses argumentativas que orbitam em seu entorno, as quais são usadas em alguns casos para negá-la e em outros para reafirmá-la⁶⁵. São elas, conforme exposto por Vasselai e Mignozzetti (2014):

- (1) o processo orçamentário sacrifica políticas nacionais em favor de políticas locais e particularistas, as quais são as preferidas no emendamento realizado pelos parlamentares;
- (2) os parlamentares usam da prerrogativa de emendamento para tentarem levar recursos e políticas para seus redutos eleitorais;
- (3) essa destinação aumentaria a chance de sucesso na tentativa de reeleição;
- (4) o parlamentar negocia a liberação de recursos para suas emendas direta e pessoalmente em troca de apoio legislativo em Plenário ao governo (a negociação é “no varejo”, individualizada, porque o interesse é pessoal e não partidário);

⁶⁵ Ao longo dessa seção, passaremos em revista pelos principais autores que tratam do assunto, ficando evidente que cada um deles adere parcialmente ou totalmente às 5 hipóteses concatenadas. Ames e Mainwaring concordam com os 5 pontos; Pereira e Mueller apenas com 2 e 3; Figueiredo e Limongi discordam de todos, por exemplo. Vasselai e Mignozzetti (2014, p. 822), todavia, afirmam que “O mais importante neste momento, porém, é salientar que, se, no geral, esses argumentos não são fáceis de comprovar ou refutar por completo, mesmo assim, ainda que a falha empírica de um deles desmonte uma parte da explicação teórica, isso não implica a negação empírica dos demais argumentos”.

(5) o Executivo cede a essa barganha, mesmo sabendo que isso desfigura sua agenda política e orçamentária ideal.

Como exposto ao longo do primeiro capítulo, os argumentos teóricos que pretendem existir uma relação entre Executivo e Legislativo em que o primeiro compra o apoio de parlamentares particularistas e exclusivamente motivados por preocupações eleitorais foi importado para o Brasil a partir da literatura americana e originada no *two-arena-model*, de Mayhew (1974). Postula-se que a conexão eleitoral estabelecida entre os candidatos e os eleitores na arena eleitoral determinaria o comportamento dos candidatos eleitos em suas atividades parlamentares, quando dentro do Parlamento.

Ames (2001) afirma que nenhum projeto de lei toma dos parlamentares tanto tempo, esforço e atenção quanto o projeto de lei orçamentária e que eles tentam priorizar e aprovar emendas que beneficiem seus redutos eleitorais. Sua análise de dados mostra que parlamentares que têm o maior percentual dos votos de seu partido em uma localidade tendem a ter menos de suas emendas aprovadas, enquanto que parlamentares ranqueados mais baixo na lista partidária (mais vulneráveis eleitoralmente), e com mais experiência na Comissão de Orçamento tendem a ter mais emendas aprovadas. Os deputados dão preferência na indicação de emendas primeiro às localidades que dão a ele um maior percentual do total de votos que ele obtém e segundo às localidades nas quais ele é dominante, isto é, tem o percentual maior do total de votos da localidade.

Ames (*ibidem*) introduz uma linha de estudo referente à “geografia do voto”, que coloca como as principais dimensões de voto de um candidato a “dominância” (penetração vertical em uma municipalidade) e “concentração” (cobertura horizontal), gerando quatro padrões possíveis: concentrado-dominante; concentrado-compartilhado; disperso-dominante; disperso-compartilhado. O tipo de eleitorado do parlamentar será importante para determinar a disposição dele a barganhar mais ou menos pelo *pork*⁶⁶. Sobre o escândalo dos “Anões do Orçamento”, afirma que os envolvidos representavam majoritariamente parlamentares do tipo disperso-dominante, que buscavam fazer acordos com líderes políticos locais para solidificar bases de apoio eleitoral. Então, ele sugere uma reforma eleitoral para adoção do sistema misto

⁶⁶ Nunes (2011b) menciona que Mayhew (1974) também prevê que diferenças na *constituency* determinam diferentes potenciais de *credit claiming* para os parlamentares e, conseqüentemente, também de predisposição a valorizar *pork*.

(“alemão”), o qual “would almost certainly retire these corrupt types from the legislature” (AMES, 2001, p. 269).

Tendo feito um estudo de 5 proposições legislativas consideradas relevantes - reforma da legislação de licitações; Lei de Diretrizes e Bases da Educação; Reforma Agrária de 1992; reorganização ministerial de Itamar Franco; estabilização monetária durante o governo Itamar Franco - Ames (*ibidem*, p. 242) afirma que a atuação do Colégio de Líderes como instância de coordenação e produção de consensos é bastante limitada (seria efetiva apenas quando os interesses em questão fossem partidários e não ideológicos ou regionais) e que *pork* é o recurso mais utilizado na barganha entre Executivo e Legislativo: “the cases underline the importance, on a milieu of manly weakly undisciplined and nonideological parties, of pork-barrel politics. Pork is the cement that binds together legislative coalitions”.

Alston e Mueller (2006) afirmam que os presidentes têm maior preocupação por políticas de caráter nacional - políticas de temas como crescimento econômico, igualdade de renda, estabilização de preços - do que os parlamentares, preocupados com levar recursos para suas *constituencies*⁶⁷ e por isso nas relações Executivo-Legislativo *pork* seria uma moeda de barganha que geraria benefícios mútuos. Os presidentes brasileiros usariam dessa oportunidade - a barganha “*pork for policy*” - para aprovarem reformas importantes que dependam de emendas constitucionais.

Os autores apresentam uma interpretação apologética da barganha conduzida em torno de *pork*, dado que ela permitiria um mercado de trocas entre os Poderes que permitiria a produção de políticas de interesse e repercussão nacional - encabeçadas pelo Executivo - em troca da concessão de recursos de interesse particular dos parlamentares sob baixo custo relativo⁶⁸, superando, portanto, o *gridlock*. Cada um dos lados da barganha tem algo a oferecer ao outro: os parlamentares têm o apoio legislativo indispensável para a produção de resultados de *policies* e o presidente tem a chave do cofre de recursos de *pork* e patronagem que são de interesse dos parlamentares.

O quanto a barganha em torno de *pork* e patronagem é eficiente para o Executivo depende da preferência relativa entre *pork* e *policy* para aquele governo. A concessão desses

⁶⁷ “In a utopian world, representatives should vote for the “good of the country,” but in the real world they vote for geographic redistribution (...) The incentive of the executive differs from that of members of Congress; as head of the country the executive is in a position to internalize the costs and benefits from policies affecting national interests more so than regional interests” (ALSTON; MUELLER, p. 87).

⁶⁸ Mesmo argumento de Pereira e Mueller (2004).

benefícios pelo Executivo representa uma restrição ou custo, dado que cada valor a mais ofertado significa esse mesmo valor a menos disponível para ser usado em benefício do próprio presidente e seu partido, inclusive para perseguir suas preferências de políticas de forma alternativa⁶⁹. Segundo Alston e Mueller (2006), as instituições políticas brasileiras - elaboração e execução do orçamento como prerrogativas discricionárias do Executivo; elevada preferência do eleitorado por políticas distributivas e concentradas (*pork barrel*) - tornam os custos de transação mais baixos e, portanto, a barganha nesses termos mais interessante.

Diferentemente do caso americano, as comissões do Legislativo não poderiam operar como atores de coordenação entre os Poderes, uma vez que são instáveis e têm relativamente pouco poder. Também seriam incapazes de assumir essa função os partidos, dada sua fragmentação e pouca influência sobre o comportamento individual. Seria o presidente, com sua ampla gama de ferramentas de coordenação - a *toolbox* presidencial - quem poderia, como cabeça de uma coalizão estável, agir como este ator coordenador de interesses.

Os autores fazem um teste estatístico no qual analisam maio de 1998, quando supostamente o uso de emendas combinado com um relaxamento nas idades mínimas para aposentadoria teria feito o presidente obter apoio legislativo para uma reforma da Previdência tida como essencial para o governo. Os resultados mostraram que deputados que votaram favoravelmente ao governo com maior frequência foram mais beneficiados com emendas e também que dentre os parlamentares de dentro da coalizão governista, aqueles um pouco mais distantes ideologicamente ao presidente foram os que mais receberam emendas. A justificativa teórica é que são esses parlamentares aqueles que precisam ter sua posição alterada para se aproximar da do presidente mas que não têm posição tão radicalmente oposta e, por isso, podem ser comprados.

Bittencourt (2015) diferencia três categorias de despesas presentes no orçamento, quais sejam emendas puras, emendas de acréscimo e programação sem emendas. Então, hipotetiza que se existe a barganha entre Executivo e Legislativo em torno de *pork*, o grau de execução das programações orçamentárias de emendas puras (que representariam preferências exclusivas dos parlamentares) deve ser menor que a de programações sem emendas (que representariam a preferência exclusiva do Executivo). O teste empírico confirma um grau de execução estatisticamente inferior para as programações de emendas puras: “ficando demonstrada a sua

⁶⁹ A cessão dos “bens de troca” sejam postos no gabinete ou *pork* são custos para o governo, como fica também claro no modelo de Bertholini e Pereira (2017).

aplicação segundo critérios diferentes dos das demais despesas, permanece de pé a possibilidade de que o fator discriminante dessa diferença seja exatamente o resultado da barganha política por apoio entre os legisladores” (*ibidem*, p. 46).

A metodologia do autor, que distingue apenas essas macro categorias de despesa não é capaz, todavia, de eliminar hipóteses alternativas que explicassem os graus diferentes de execução orçamentária. É possível, por exemplo, que o grau inferior de execução das programações incluídas por emendas se justifique pelo fato de essas emendas estarem alocadas em áreas de políticas públicas preteridas pelo governo. O Executivo pode ter executado maior proporção de despesas num programa de atenção básica à saúde do que em outra de urbanismo, a qual calhou de receber mais emendas do tipo puras, não por uma discriminação política do autor da emenda, mas porque as políticas da primeira área são tidas como preferenciais, por exemplo.

Uma segunda alternativa explicativa tem relação com o tipo de projeto originado por emendas puras. Esse tipo de emenda geralmente surgia - até a regra do Orçamento Impositivo - de casos em que o parlamentar detalhava a programação orçamentária ao nível geográfico (atributo “subtítulo”) de execução. Emendas desse tipo são quase sempre de execução descentralizada para entes subnacionais ou organizações da sociedade civil por meio de convênios e termos de parceria. Como esses beneficiários/executores de emendas enfrentam muitas dificuldades técnico-gerenciais para aprovar e executar projetos, é possível que essas emendas tenham execução orçamentária inferior por justificativa técnica e não política.

Pereira e Mueller (2003, p. 740) rejeitam a dicotomia entre o *one-arena-model* e o *two-arena-model* e afirmam que tanto os incentivos fragmentadores e individualistas da arena eleitoral quanto os incentivos coletivistas e partidários da arena legislativa agem ao mesmo tempo sobre o comportamento parlamentar e que “os argumentos que fundamentam o modelo do “voto pessoal” e aqueles que embasam o modelo do “voto partidário” nem poderiam ser integralmente transpostos para o caso brasileiro, nem poderiam ser totalmente descartados”. Afirmam também que o equilíbrio do sistema político é dinâmico e vai ser determinado a cada questão relevante posta em discussão na arena política e que o Executivo tem a seu favor (1) poderes legislativos constitucionalmente atribuídos, (2) centralização dos trabalhos legislativos no Congresso e (3) centralização da distribuição de recursos políticos e financeiros nas suas mãos para influenciar o comportamento parlamentar.

Os recursos 1 e 2 não seriam suficientes para o Executivo aprovar todas as matérias legislativas necessárias para levar adiante uma agenda de governo reformista. Ele incorre em custos na barganha com o Legislativo, a qual passa por diversos estágios durante a apreciação em comissões e plenário. Isso leva ao argumento da *pork barrel politics*:

Existem fortes evidências (...) de que o Executivo tem se utilizado do processo de execução das emendas na LOA para recompensar ou punir os parlamentares de acordo com suas performances. Em outras palavras, é esperado que os parlamentares que consistentemente votam de forma favorável às preferências do Executivo tenham maiores probabilidades de ver executadas as suas emendas. Por outro lado, os parlamentares que consistentemente se comportam de forma contrária aos interesses do Executivo têm uma probabilidade menor de ver as suas emendas executadas (*ibidem*, pp. 742-743).

Os testes empíricos mostraram evidências favoráveis à hipótese de uso seletivo da execução de emendas individuais para obtenção de apoio legislativo, mas a confirmação só foi estatisticamente consistente quando Propostas de Emendas Constitucionais eram levadas à votação e quando as emendas eram efetivamente executadas e não apenas aprovadas no orçamento. Opondo-se ao argumento de votação partidária de Figueiredo e Limongi (2002), Pereira e Mueller (2003) afirmam que o comportamento aparentemente partidário e disciplinado dos parlamentares não deve ser explicado somente pela hipótese de controle pelas lideranças, mas deve ser mediado pela distribuição dos benefícios seletivos (como *pork*) pelo Executivo. Nessa transação, os líderes partidários agiriam como corretores, defendendo as demandas de seus representados perante o Executivo⁷⁰.

Os autores também testam se existe e como funciona a conexão eleitoral no Brasil, ou, em outras palavras, se a estratégia de cooperar com o Executivo, votando de acordo com suas orientações em troca de concessão de benefícios políticos e financeiros tem trazido retornos eleitorais positivos, medidos pelo sucesso na tentativa de reeleição dos parlamentares. A variável *pork* foi positiva e significativa, confirmando a expectativa de que parlamentares que tiveram maior sucesso em levar recursos financeiros para seus redutos eleitoral (emendas

⁷⁰ Vê-se, portanto, que Pereira e Mueller (2003) sustentam que existe uma barganha em torno de *pork*, mas que ela não é individualizada, “no varejo”, mas intermediada pelos líderes partidários.

Os autores, entretanto, cometem uma injustiça com Figueiredo e Limongi ao afirmarem que estes rejeitam a existência de incentivos particularistas e individualistas advindos da arena eleitoral. Figueiredo e Limongi (2000, p. 165) afirmam o mesmo que eles, apontando que as regras centralizadoras dos trabalhos legislativos impedem os parlamentares de buscarem seus interesses de forma individual e que a estratégia mais eficaz é atuar em linhas coletivas e partidárias. Os autores, inclusive, apontam a relevância do líder de bancada, que opera como um corretor entre o Executivo e seus liderados: “Participation in the government provides parties with access to resources that individual legislators need for their political survival: policy influence and patronage. Leaders bargain with the executive; they change political support (votes) for access to policy influence and patronage. The executive provides party leaders with the means to punish backbenchers. The backbenchers who do not follow the party line may have their share of patronage denied”.

executadas) teriam maiores chances de reeleição. Também confirmou-se que para obter o *credit claiming*, não basta a aprovação da emenda, mas é necessária a sua efetiva execução.

O comportamento fiel e partidário dos parlamentares seria observado porque estes percebem nessa linha de ação a estratégia mais razoável para obterem recursos de patronagem e *pork* e, com esses, aumentarem suas chances eleitorais. As duas esferas - eleitoral e parlamentar - não são absolutamente isoladas, mas o parlamentar atua de forma partidária na arena parlamentar visando a obter benefícios na arena eleitoral (comportamento partidário como meio para alcançar o fim da reeleição):

O grande dilema enfrentado pela maioria dos parlamentares brasileiros é como conciliar duas pressões aparentemente opostas. Em outras palavras, eles têm de satisfazer as reivindicações das suas respectivas circunscrições eleitorais para que tenham condições de sobreviver politicamente, e simultaneamente têm de seguir a indicação dos seus líderes partidários a fim de ter acesso aos benefícios políticos e financeiros controlados pelo Executivo e satisfazer, assim, as demandas locais das suas bases políticas, de modo a obter “retornos eleitorais”. É exatamente dessa forma que é completado o ciclo da conexão eleitoral no Brasil. Portanto, **sustentamos que é perfeitamente possível a coexistência do comportamento partidário dentro do Congresso e do comportamento pessoal na esfera eleitoral, principalmente por meio de políticas locais do tipo *pork barrel*. Como vimos, o sistema político brasileiro, condensado por um sistema eleitoral que fragiliza os partidos e regras internas que fortalecem os partidos, gera o seu próprio equilíbrio** (PEREIRA; MUELLER, 2003, pp. 764-765, destaque nosso).

Pereira e Mueller (2003, 2004) destacam como a barganha em torno de *pork* é extremamente eficiente para o Executivo por permitir romper com o *deadlock* e produzir políticas a um custo baixo (os recursos gastos com emendas entre 1998 e 2002 representou apenas 2% do total de despesas públicas). Todas aquelas patologias apontadas pela primeira onda de estudos sobre o presidencialismo multipartidário poderiam ser superadas por um Executivo com o poder discricionário de execução do orçamento público, inclusive das dotações oriundas de emendas parlamentares.

Os poderes do Executivo, das lideranças partidárias, de presidentes e de relatores do projeto de lei orçamentária na Comissão Mista de Orçamentos (CMO) evitam que a proposta seja desfigurada pela introdução das alterações pelo Legislativo. E o fato de o presidente, apesar de ter tal prerrogativa, não vetar integralmente as alterações promovidas pelo Legislativo durante a fase de discussão e votação da proposta orçamentária seria um indicativo de que interessa ao Executivo ter esse ativo para barganha. A perda em termos de recursos orçamentários e de políticas mais próximas ao ideal para o presidente seria mais que compensada pelo apoio que pode ser comprado com a execução seletiva das emendas (PEREIRA; MUELLER, 2004).

Pereira e Mueller (2004) montam um modelo de equações simultâneas ora com execução de emendas, ora com apoio legislativo como variável dependente. Os resultados confirmam as hipóteses dos autores: o aumento na lealdade do parlamentar ao governo aumenta a probabilidade de suas emendas serem executadas (emendas como recompensa) e o aumento na execução de emendas de um parlamentar aumenta a probabilidade de ele votar em apoio ao governo (emendas como incentivo). Dois breves estudos de caso, referentes a maio de 2000 e a maio de 2001, mostraram como generosas despesas com emendas individuais - atípicas para aquele período do ano - teriam permitido ao Executivo barrar uma proposta de aumento do salário mínimo e outra de instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar corrupção no governo.

Pereira e Orellana (2009) recorrem à clássica oposição entre instituições consensuais e majoritárias de Lijphart para tratar da obtenção de apoio legislativo para os presidentes, necessidade que estes enfrentam para conseguirem colocar em andamento suas agendas de governo e superarem o *deadlock* e romperem com o *status quo*. Eles afirmam que as emendas coletivas representariam um tipo de instituição consensual, enquanto que as emendas individuais seriam uma instituição majoritária e ajudariam o presidente a obter apoio legislativo. O governo Lula teria optado, em 2005, por contingenciar despesas com emendas coletivas e priorizar a execução de emendas individuais, comportamento motivado pela dificuldade de obter apoio legislativo a partir da execução das emendas coletivas, cujos benefícios não são exclusivos e discerníveis entre os parlamentares que deram apoio legislativo ao governo.

Em seus testes, o efeito das emendas coletivas é estatisticamente negativo sobre o apoio legislativo ao governo, enquanto que o das emendas individuais é estatisticamente positivo. A coalescência do gabinete não se mostrou estatisticamente significativa em nenhum dos modelos utilizados e popularidade mostrou efeito positivo e significativo em um dos dois modelos.

Em oposição a Limongi e Figueiredo (1998, 2000, 2001), Raile, Pereira e Power (2011) asseveram que a barganha Executivo-Legislativo no Brasil precisa ser cotidiana, e a cada votação relevante o Executivo precisa (re)montar uma coalizão de apoio que garanta os votos de que necessita, apoiando-se em concessões variadas. Bens de coalizão e *pork* são usados como recursos intercambiáveis para comprar o apoio parlamentar ao longo do mandato, sendo que as emendas individuais devem ser usadas pontualmente, para obter apoio marginal, dado que os bens de coalizão têm caráter menos fluido (*sunk costs*).

Argumento semelhante, que trata de *pork* (das prerrogativas orçamentárias do presidente) como importante para o gerenciamento da coalizão no dia-a-dia em oposição aos bens de coalizão, que seriam mais usados para formar uma linha de base de apoio está em Chaisty, Cheeseman e Power (2018, p. 221, destaque nosso para o trecho em que os autores apontam *pork* como alicientes não apenas para parlamentares individuais, mas para partidos):

Budget tools have little to do with Day One characteristics; that is, they are not used for setting the baseline parameters of coalitional life, as are cabinet allocations. But budget tools are highly useful for the day-to-day management of the coalition, such as for “topping up” support. Because they can be calibrated to meet the demands of **either individual legislators or political parties**, they are very versatile. Targeted budgetary incentives can be highly useful to the formateur who needs to make a “battlefield repair” to a damaged coalition, or who needs to rapidly win over a potential veto player.

Há um padrão de substituição entre *pork* e heterogeneidade na coalizão. Quando o presidente traz partidos ideologicamente distantes para sua coalizão, ele tende a compensá-los com bens de coalizão, e por isso, reduz os gastos com *pork* para superar a distância ideológica e obter o apoio legislativo. Outros achados relevantes são: quanto maior a coalizão governista, maior a proporção de *pork* gasta dentre os membros da coalizão governista; quanto maior o número de cadeiras ocupadas pela coalizão governista na Câmara, maior a coalescência do gabinete; quanto maior a popularidade do presidente, menor a coalescência do gabinete; quanto maior a popularidade do presidente, menores os gastos com *pork*; ao contrário do hipotetizado, quando o presidente é um *lame duck*, o gasto com *pork* é menor; quanto maior a heterogeneidade ideológica da coalizão e mais coalescente o gabinete, menores os gastos com *pork* (RAILE; PEREIRA; POWER, 2011).

Os autores manifestam dúvida quanto à relevância da ideologia no comportamento parlamentar. Não afirmam que a ideologia é insignificante, mas tendem a sugerir que ela tem um preço e que a eventual oposição ideológica de partidos ou parlamentares individuais pode ser superada pela oferta de bens de coalizão e *pork*.

The part played by ideology in all of this is not a straightforward one. Ideological agreement does not automatically imply legislative support, nor is ideological disagreement a certain portent of legislative opposition. Instead, ideology becomes a variable in a complex set of calculations. Given the circumstances, how much does ideological agreement decrease the cost of support? Similarly, what is the cost of overcoming ideological disagreement? (RAILE; PEREIRA; POWER, p. 331).

Zucco Jr. (2009) demonstra raciocínio similar, afirmando que fatores diversos e adicionais à ideologia - distribuição de *pork* e participação na coalizão ministerial - influenciam o comportamento parlamentar em votações. Ele afirma que se estabelece uma barganha em

torno de bens de troca de caráter tanto coletivo quanto individual e que parte dos recursos não são transmitidos por meio dos partidos: “parties matter because they help mediate the distribution of resources by the president, even though not all exchanges of support for presidential handouts are made through parties” (*ibidem*, p. 1090). Com o passar dos anos entre 1996 e 2006, a influência relativa entre ideologia/*pork* e ideologia/participação no gabinete diminuiu, indicando que os recursos distribuídos pelo governo individualmente para os parlamentares e para os partidos ganhou peso em relação à ideologia na determinação do comportamento parlamentar.

Não se pode afirmar que a ideologia não é determinante do comportamento parlamentar, mas Zucco Jr. dá destaque ao fato de a ideologia não ser o único (ou o mais determinante) fator explicativo. Quando ele plota gráficos comparativos de ideologia *vs.* comportamento, os achados são de que partidos que fazem parte da coalizão governista tendem a ser mais apoiadores do presidente do que a aproximação ideológica entre eles faria supor. O contrário também se manifesta: partidos com posições ideológicas não tão distantes, quando na oposição tendem a ter comportamento mais discordante do presidente do que seria de se supor com base na ideologia.

Durante o período FHC provavelmente tanto ideologia quanto participação na coalizão governista foram determinantes para o comportamento parlamentar, mas a colinearidade dificultava estimar os pesos relativos de cada um destes fatores. Nos governos petistas, entretanto, formaram-se coalizões “esdrúxulas”/incoerentes do ponto de vista ideológico, com grande dispersão entre os partidos membros, tornando possível diferenciar entre os efeitos que a ideologia, por um lado, e a participação na coalizão, por outro, têm sobre o comportamento parlamentar.

Existiria, sim, uma dimensão relevante de ideologia explicativa do comportamento parlamentar brasileiro, mas existe também uma dimensão alternativa, que Zucco Jr. e Lauderdale (2015) sugerem ser a diferenciação governo-oposição do conflito político. Em meados dos anos 1990, dada a característica coerente das coalizões governistas, tais dimensões tiveram colinearidade e ficava difícil determinar qual delas teve maior relevância. Esse fato pode explicar a ênfase nos estudos que explicam o comportamento parlamentar com base nos incentivos partidários e na disciplina (Figueiredo e Limongi) num primeiro momento e a emergência, posteriormente, de uma literatura que deu destaque para a barganha entre os Poderes Executivo e Legislativo mediante oferta de *pork* e patronagem.

Ecoando os diferentes objetivos dos políticos enunciados por Strom (1990), Nunes (2011a), em análise das Assembleias Legislativas Estaduais, afirma que os tipos de *constituency* dos parlamentares e suas posições ideológicas determinariam qual o tipo de recurso pelos quais mais se interessam, enquanto que a forma de negociação com o Poder Executivo seria determinada pelo grau de centralização de seu partido. Deputados dominantes, de partidos descentralizados e conservadores prefeririam a negociação individualizada e tendo *pork* como item de barganha, enquanto que deputados com eleitorado disperso e de partidos mais liberais e centralizados prefeririam a barganha conduzida partidariamente/coletivamente tendo os bens de coalizão como aliciente.

O que há de inovador no trabalho de Nunes (2011a) é que ele não olha para o comportamento parlamentar em votações nominais como a variável a ser explicada. Antes, ele foca na percepção subjetiva da elite parlamentar sobre o que seria relevante para os chefes do Executivo obterem apoio legislativo. Nessa estratégia está manifesto também um ponto importante desse “mercado” estabelecido entre os Poderes para compra e venda de apoio: oferta e demanda precisam se encontrar e não importa que haja oferta de um determinado bem (seja *pork* ou bens de coalizão) se o demandante não tiver interesse suficiente nele. E como há diferentes perfis parlamentares e conseqüentemente variados interesses, o Executivo precisa compreender e se adaptar a essa demanda multifacetada. A literatura de tom fortemente particularista da primeira onda dos estudos sobre o presidencialismo (como em Ames (2001)) tendia a aplicar a hipótese de preferência por políticas distributivistas indiscriminadamente para todos os parlamentares.

Conduzidos os testes, o autor confirma as expectativas de que deputados com eleitorado concentrado tendem a acreditar que a melhor forma de o Executivo negociar apoio junto ao Legislativo é com a barganha de *pork* individualizada, enquanto que deputados com eleitorado disperso tendem a acreditar que a melhor forma de o Executivo negociar apoio junto ao Legislativo é com a barganha de cargos no gabinete centralizada nas lideranças partidárias. Também se confirmou que deputados conservadores tendem a preferir a negociação em torno de *pork*. Todavia, ao contrário do hipotetizado, nos partidos conservadores a figura do líder como intermediador da barganha entre os Poderes é valorizada como mais importante do que a conduzida individualmente com cada deputado, ainda que, como previsto, o objeto preferido da barganha seja *pork*.

Os achados de Nunes (2011a) apontam para a importância de considerar características particulares dos deputados que formam uma coalizão (ou uma potencial coalizão) governista. Para obter uma barganha favorável - maior apoio legislativo em troca da menor concessão de benefícios possível - o presidente precisará conhecer e atender dentro do limite do possível as demandas múltiplas que surgem de uma coalizão com partidos multifacetados e parlamentares diferenciados. Os achados apontam para a incorreção das abordagens que sugerem a existência de uma estratégia única ideal que possa ser adotada pelo Executivo, independente do tipo de Legislativo e parlamentar com os quais lide.

Ancorado nas mesmas hipóteses teóricas, Nunes (2011b) conduz dessa vez um estudo quantitativo para os parlamentares federais para o período entre 2003 e 2010. Seu objetivo é verificar o efeito marginal de *pork* sobre o apoio de deputados de diferentes perfis de concentração de voto à agenda governista. Seriam duas as justificativas porque um deputado dominante valorizaria mais *pork*: porque ele se beneficia mais claramente do *credit claiming* por recursos distributivos e porque seu eleitorado é mais sensível a esses recursos.

As principais variáveis explicativas - participação na coalizão governista, *pork*, ideologia e tipo de *constituency* - são responsáveis por uma parte considerável do efeito sobre a variável dependente *support* e têm o efeito previsto. A relação entre *pork* e apoio legislativo ao presidente (*support*) não é condicionada apenas pela *constituency*, mas também pelo tempo (efeito do ciclo eleitoral).

Nunes (2011b) propõe uma síntese entre as abordagens prévias dissonantes sobre as relações Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão brasileiro e afirma que *pork* não é usado como o recurso determinante para montar coalizões, mas para produzir um efeito marginal:

My results, following Zucco Jr. (2009) and Raile et al. (2010), indicate that it is possible to think about the relationship between the legislature and the executive beyond frameworks in which the Brazilian Congress is, on the one hand, an arena of the locally minded, pork-seeking, free-floating legislator discussed by Ames (1987), or, on the other hand, a place where internal rules alone are able to constrain parties, and discipline legislators along ideological lines (Figueiredo and Limongi, 1999) (NUNES, 2011, p. 29).

The idea behind both models is the same: pork is used as a strategy to increase majorities, or maintain them, but not to build them from the ground up (*ibid*, p. 24).

Marques (2018) transita ao redor de expectativas teóricas semelhantes às de Nunes (2011a; 2011b). Ele afirma que, diferente das visões unidirecionais sobre o comportamento eleitoral, os candidatos nas eleições proporcionais de lista aberta no Brasil adotam diferentes estratégias eleitorais e nem todos perseguem políticas localistas que seriam de interesse de eleitores preocupados com benefícios distributivos concentrados. A conexão eleitoral tomaria formas diferentes para diferentes candidatos, ora como a típica relação de representação geográfica, ora como representação temática, classista ou ideológica, formando variados distritos informais dentro de um único distrito eleitoral formal.

Conduzindo testes para quatro sessões legislativas no nível municipal, na cidade do Rio de Janeiro, Marques (2018) confirma sua hipótese de que a conexão eleitoral potencialmente estabelecida com uso de recursos orçamentários de emendas assume formas diferentes para parlamentares com diferentes perfis de eleitorado, dependendo do grau de dominância e concentração dos votos e do nível de bem-estar (IDH) das localidades priorizadas. Quanto mais concentrada geograficamente a votação de um candidato, maior seu grau de dominância e menor o IDH das localidades privilegiadas por ele, mais recursos de emendas ao orçamento do tipo localizado ele tende a indicar. Assim, políticos com eleitorado disperso em áreas mais ricas tendem a apoiar políticas sem vinculação territorial. Esse tipo de político não se vê e nem se “vende” como representante ou “padrinho” de uma área geográfica e responsável por atrair recursos para políticas públicas e benfeitorias ali localizadas.

Baião, Couto e Jucá (2018) mostram como o emendamento orçamentários pelos parlamentares estabelece relações não apenas entre estes e o presidente, mas entre outros atores políticos até de outras esferas federativas, como ministros de Estado, governadores, prefeitos e líderes partidários. Isso porque desde a apresentação da emenda à proposta de orçamento até a execução dos bens e serviços que dela derivam, as estruturas federais, como concedentes de recursos, e as estaduais e municipais como convenientes e executores finais dos projetos, bem como os líderes partidários (como *brokers*) são envolvidos (vide Figura 2 na Seção 2.3, a seguir).

Em seu desenho de pesquisa, a variável dependente é a execução das emendas individuais, enquanto que o apoio ao governo e outras são variáveis explicativas. Os achados apontam que membros da elite congressual (presidentes e vice presidentes de partidos, da CMO e membros ordinários da CMO) têm maior execução de emendas individuais, que emendas de parlamentares indicadas para ministérios com ministro de mesmo partido têm maior execução

e que emendas emendas destinadas a municípios cujo prefeito é do mesmo partido do autor da emenda também são favorecidas. Independente desses fatores relativos aos cargos ocupados, o aumento de 1% no apoio ao governo dado por um parlamentar implicaria um aumento médio de 140 mil reais no pagamento de cada emenda.

Esses resultados apontam indícios de que o controle sobre a gestão orçamentária do ministério seria um dos benefícios auferidos por partidos que aceitam tomar parte da coalizão governista e que esse interesse possa ser até maior do que o interesse em afetar as políticas públicas daquela área temática:

Este trabalho também ratifica a ideia segundo a qual os partidos brasileiros valorizariam benefícios do cargo, da forma como é previsto no conceito clássico de partidos *office-seeker*. Obviamente, ainda é cedo para dizer que esses benefícios se sobrepõem a possíveis interesses de afetar a agenda pública, mas parece pacífico que partidos no gabinete extraem e valorizam benefícios relacionados a sua discricionariedade sobre parte do orçamento público federal (BAIÃO; COUTO; JUCÁ, 2018, p. 79).

Limongi e Figueiredo (2005) e Figueiredo e Limongi (2002) levam ao extremo sua oposição à importação dos conceitos da ciência política norte americana como *personal vote*, *office-seeking* e *electoral connection* para explicar o comportamento dos parlamentares. Mostram-se tão refratários a essa absorção e sublinham com tamanho destaque a oposição de tais conceitos aos de partidarismo, aos procedimentos restritivos da arena legislativa, aos poderes centralizadores do presidente e dos líderes partidários, que forcem a uma oposição completa entre os dois extremos, rejeitando a conciliação entre os dois pontos de vista. Afirmam que os acadêmicos brasileiros e os brasilianistas que importaram tais conceitos da ciência política norte-americana para explicar o funcionamento do presidencialismo multipartidário brasileiro se seduziram pela atratividade de apresentar a prerrogativa parlamentar na elaboração orçamentária com a indicação de emendas individuais como o elo perdido que uniria as arenas eleitoral e legislativa e se descuidaram da sustentação teórica e empírica de suas proposições.

Por que os conceitos importados da ciência política americana não são adequados para explicar as relações Executivo-Legislativo no Brasil? Porque os políticos não podem buscar basear suas carreiras exclusivamente em vínculos personalistas e apartidários com os eleitores; as preferências sobre políticas não são homogêneas entre os políticos; mandatos representativos podem ser obtidos mediante estratégias e carreiras políticas diversas; a centralização dos trabalhos no Legislativo e a concentração de direitos parlamentares nas mãos da liderança - isto é, as instituições regimentais e constitucionais - limitam o livre exercício das preferências dos

políticos e constroem suas ações, favorecendo a ação coletiva em bases partidárias (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002).

Adentrando as especificidades do processo orçamentário brasileiro, Limongi e Figueiredo (2005) apresentam argumentos para desmontar a hipótese de barganha em torno de *pork* e as demais “hipóteses orbitais” que citamos no início desta seção. Eles afirmam que: (1) as emendas individuais são apenas um dos tipos de emendas apresentadas durante a apreciação do projeto de lei orçamentária pelo Legislativo e que comparativamente às emendas coletivas e de relatores, as emendas individuais têm valor reduzido (do valor total de emendas apresentadas, 17% são de emendas individuais contra 83% de emendas coletivas e de relatores); (2) o Legislativo tem liberdade para definir o quanto alterar do projeto de lei orçamentária e de definir o valor global destinado a emendas individuais e, ainda assim, mantém esse valor em patamares relativamente reduzidos, se comparados a outros tipos de emendas e outras despesas; (3) nem todos os parlamentares têm a oportunidade de participar da tramitação do projeto de lei orçamentária e, conseqüentemente, indicar emendas, mas, ainda assim, votam favoravelmente ao governo; (4) emendas de parlamentares que não foram reeleitos - e que não têm votos a oferecer na suposta barganha - também são executadas, em percentual próximo ao dos que estão exercendo mandato; (5) não há conflito de agendas entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento; ao executar a parte do orçamento oriunda de emendas o Executivo não está deixando de executar suas políticas e cedendo a pressões dos parlamentares; (6) a execução de emendas individuais acontece em percentual inferior a dos outros tipos de emendas:

Se os parlamentares tivessem o poder de barganha que a eles se atribui, deveriam obter maiores concessões do que de fato obtêm. E se as emendas individuais são tão decisivas para suas carreiras políticas, por que não se rebelam contra as baixas taxas de execução? (*ibidem*, p. 740)

Emendas são executadas sem que os votos esperados sejam dados, e votos são dados sem que a contrapartida – ou seja, a liberação de recursos – ocorra. Há casos, inclusive, em que, dada a rotatividade dos membros do Legislativo, a troca de votos pela execução de emendas sequer seria possível. Há um sem-número de deputados que votam a favor dos interesses do Executivo sem participarem do processo orçamentário, e há os que participam e têm suas emendas executadas apesar de não mais exercerem mandatos (*ibidem*, p. 742).

Limongi e Figueiredo (2005) sustentam que não há uma barganha individualizada e formação de coalizões de apoio *ad hoc* e que tanto o apoio ao governo quanto a taxa de execução das emendas individuais dos deputados são determinadas pelo fato de seus partidos fazerem ou não parte da coalizão governista. Para a discussão e votação do orçamento, como para outras temáticas da agenda política levadas à consideração pelo Congresso, valeriam as características

descritas por Limongi e Figueiredo de conflito entre as clivagens político-partidárias (em vez de entre os Poderes de Estado), centralização do processo de análise da proposta orçamentária nas figuras indicadas pelas lideranças (Relatores Geral e Setoriais) e preponderância do Executivo para definir como a proposta sai (aprovada e sem alterações substanciais que desagradem o governo) do Congresso.

A centralização serve para que as emendas acrescentadas não desfigurem a proposta original, mas, sim, adéquem-se a ela, acomodando as demandas particulares dos parlamentares nos programas e ações prioritários definidos pelo governo. Por isso, Limongi e Figueiredo (2005, p. 767) afirmam que

Ao executar emendas de parlamentares da oposição e/ou da situação que não o apóiam, o Executivo está simplesmente executando a sua agenda. (...) ainda que contem com uma dotação fixa e assegurada, os parlamentares não expressam suas prioridades sem restrições. O que lhes é permitido, basicamente, é a oportunidade de complementar a agenda definida pelo governo.

Finalmente, Vasselai e Mignozzetti (2014) trazem novamente à baila a investigação do mesmo problema de pesquisa; estão interessados em por novamente à prova as “velhas teses” de barganha baseada em *pork* com “novos testes” empiricamente escrupulosos que visam a superar falhas metodológicas identificadas em estudos prévios. A respeito da suposição de que *pork* seria um potencializador do sucesso eleitoral, afirma-se que parlamentares operam em um ambiente de incerteza e de informação imperfeita tanto quando se trata de sua relação com o Executivo quanto da melhor estratégia eleitoral. Eles podem simplesmente não ter certeza sobre se e quanto levar recursos distributivos e políticas localistas a determinados redutos eleitorais pode aumentar suas chances de reeleição. O desempenho eleitoral em um sistema de lista aberta com um grande número de cadeiras em disputa em um distrito de enorme magnitude pode não ter uma “fórmula do sucesso”. Figueiredo e Limongi (2002), por exemplo, mostram como o mercado eleitoral é muito competitivo e o desempenho pessoal, sozinho, não dá ao político a segurança de que será reeleito. Uns deputados não conseguem se reeleger mesmo aumentando a quantidade de votos em relação a quando foram eleitos, outros conseguem se reeleger mesmo tendo menos votos e pior posição na lista partidária.

A discussão sobre se e quanto efeito a destinação de emendas tem sobre desempenho eleitoral tem, tanto quanto a que que empreendemos aqui, muitos capítulos e conclusões divergentes. Baião (2016) recapitula a literatura a respeito e indica que há quem afirme existir efeito positivo - Ames (1995); Pereira e Rennó (2003) e Sanfelice (2010) -, quem afirme não

existir tal efeito - Mesquita (2008) - e quem afirme que o efeito existe, mas é indireto, intermediado pelos gastos de campanha - Samuels (2002).

Em seu modelo mais rigoroso, Baião (2016) verifica que as emendas só têm efeito positivo sobre o total de votos de um deputado se forem destinadas diretamente aos municípios, o que indicaria a relevância dos prefeitos como ator importante para auxiliar no *credit claiming* pelo deputado⁷¹, e se forem destinadas para despesas com investimento. Firpo, Ponczek e Sanfelice (2015), todavia, fazem um teste que permite conclusões mais criteriosas. Eles verificam que a quantidade de votos obtida por um candidato num determinado município é, de fato, positivamente afetada pela indicação de emendas para aquele município, o que, todavia, não garante aumento das chances de reeleição do candidato:

from the deputy's individual perspective, the pork strategy seems to be very useful in terms of achieving and consolidating local electoral dominance. [...] Although small when considering an entire state, the impact of amendments on votes is positive, locally large, and more important, very effective at associating the deputy to the target municipality. Such associations are assets that might advance the deputy's future political career (*ibidem*, p. 197).

Van Hattem (2012, p. 36) afirma que os políticos locais, como prefeitos e vereadores, são importantes para que estabelecer a “conexão eleitoral” entre um parlamentar que indica uma emenda para uma localidade e o eleitorado beneficiado, atribuindo o crédito ao autor da emenda:

This is a generalization: I do not contend that all deputies operate on such basis. Even from the news analyzed here, it is not possible to state that the local politicians mentioned will “pay back” the individual amendments received by campaigning for the MPs. However, such details allows for some discussion about the political practice in Brazil: an individual amendment might have both a pecuniary value in reais and a political value in electoral terms. An amendment of one million reais sent to a small municipality might represent much in monetary terms, but if no local politician becomes a link between the MP and the local voters, the electoral importance for the representative in parliament might be reduced.

Samuels (2002) afirma que existe um *puzzle* no grande interesse demonstrado por parlamentares sobre *pork-barreling*, já que não existiriam comprovações estatísticas do sucesso dessa estratégia para reeleição. Sua explicação para esse aparente paradoxo está em que existem diferentes perfis de carreira ambicionadas pelos políticos que estão no Legislativo: a maioria ambiciona uma carreira “progressiva”, ocupando cargos no âmbito municipal ou estadual para o quê é desejável a obtenção de *pork* para construir uma rede de “bons relacionamentos” com

⁷¹ Baião, Couto e Jucá (2018) afirmam que indicar emendas para municípios cujo prefeito seja do mesmo partido do parlamentar é uma estratégia utilizadas por esses para contornar o problema de terem o *credit claiming* roubado pelo prefeito.

os atores políticos nesses níveis. Eles, via de regra, não buscam a reeleição com a intensa barganha em torno de *pork* para atender a sua *constituency*, mas a construção de uma carreira política “progressiva”.

Vasselai e Mignozetti (2014, p. 824) rebatem os argumentos de Limongi e Figueiredo (2005) - também presentes em Mesquita (2009) - de que as emendas individuais representam uma parcela ínfima do orçamento federal inteiro e que elas representam montante inferior ao das emendas coletivas, bem como taxas de execução e que, por esse motivo, elas não deveriam ser determinantes para afetar o comportamento parlamentar: “E se uma parte tão pequena do orçamento já for suficiente para fazer diferença no comportamento parlamentar? Nada impede que emendas individuais importem para os deputados, mesmo que ocupem parcela ínfima do orçamento federal”.

Segundo os autores, as evidências encontradas não são suficientes para rejeitar de forma definitiva que a execução de emendas possa ter algum papel na determinação do comportamento parlamentar, mas são indicativas de que elas devem ter, na melhor das hipóteses, um papel marginal e serem um fator explicativo adicional - mas não exclusivo - da disciplina parlamentar em votações cruciais para o Executivo. Cumprida a proposta metodológica de cuidar do “efeito tempo”, rejeitou-se a hipótese de que maior execução das emendas individuais de um determinado parlamentar, seja no próprio ano, seja em anos anteriores, aumente o seu apoio ao governo em votações nominais.

Quando a variável explicativa considerada é o pertencimento à coalizão governista, entretanto, mesmo os resultados dos testes mais rigorosos conduzidos indicam - tal como aqueles realizados por outros pesquisadores - que pertencer à coalizão governista tanto no ano corrente quanto em anos anteriores implica em maior apoio legislativo ao governo. Além disso, quanto maior o orçamento ministerial controlado pelo partido do parlamentar, maior o seu compromisso legislativo com o governo.

Van Hattem (2012) propõe uma abordagem qualitativa para tratar da barganha em torno de *pork*, com a realização de entrevistas com parlamentares e análise de reportagens veiculadas pela mídia sobre o assunto. Ele argumenta que os trabalhos existentes têm uma abordagem quantitativa, a qual seria limitada porque não consideram que a execução de emendas responde a uma lógica técnica (capacidade de execução dos entes beneficiários e disponibilidade orçamentária do Ministério concedente) e a uma lógica política (opção do presidente por executar ou não a emenda).

Com entrevistas com um rol limitado de parlamentares⁷², o autor captou uma percepção de que as emendas são usadas como incentivo seletivo e instrumento de barganha para obtenção de apoio legislativo pelo Executivo. Essa percepção geral é acrescida de algumas particulares, como a de que a oposição só consegue a execução de suas emendas se obstruir as votações, que membros da coalizão governista apenas votam contrariamente à indicação do governo para pressionarem pela execução de suas emendas e que *pork* e patronagem têm pesos aproximados como instrumentos de barganha.

Van Hattem (2012) apresentou como uma das perguntas de sua entrevista com parlamentares o questionamento feito por Figueiredo e Limongi (2005, p. 740) para refutar a hipótese de barganha com *pork*, qual seja “Se os parlamentares tivessem o poder de barganha que a eles se atribui, deveriam obter maiores concessões do que de fato obtêm. E se as emendas individuais são tão decisivas para suas carreiras políticas, por que não se rebelam contra as baixas taxas de execução?”. As respostas vão desde a negação da passividade, afirmando que os parlamentares se rebelam e manifestam contrariedade em discursos e com obstrução de pauta, até a afirmação de que não seria possível se rebelar porque o governo controlaria uma supermaioria no Legislativo. Curioso notar a opinião de um dos entrevistados, Marchezan Jr. (PSDB/RS), que afirma que os parlamentares podem ser comprados por outros tipos de “fundos federais” diferentes das emendas individuais.

2.3 Executivo e Legislativo na elaboração e execução do orçamento público

A Constituição de 1988 deu de volta ao Legislativo a prerrogativa de participar da fase de elaboração do orçamento público e não apenas dele, mas do ciclo orçamentário ampliado, que envolve o Plano Plurianual de Ação (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). É o Executivo que detém iniciativa exclusiva para tais projetos de lei, mas eles devem passar por discussão e aprovação nas duas Casas do Congresso Nacional. É nesse momento que os parlamentares têm a oportunidade de influenciar o gasto público e o planejamento de políticas públicas mediante a apresentação de emendas.

⁷² Foram entrevistados os deputados federais Vieira da Cunha (PDT), Onyx Lorenzoni (DEM), Nelson Marchezan Jr. (PSDB), Renato Molling (PP) - de quem o autor era assessor - e o senador Pedro Simon (PMDB). Todos os parlamentares são do mesmo estado do autor, o que ele justifica pela facilidade de acesso que lhe foi franqueada por trabalhar junto ao deputado Renato Molling.

O Executivo tem a preponderância sobre as duas pontas do processo de planejamento e orçamento público - a proposição e a sanção - enquanto que o Legislativo está posicionado em sua fase intermediária, durante a discussão e alteração. Isso dá ao Executivo a vantagem tanto de pautar o assunto quanto de decidir sobre ele em sua fase final, eventualmente fazendo o veto parcial (*line-item veto*) ou total do projeto quando este retornar do Congresso. Além disso, o Executivo pode exercer controle sobre as eventuais alterações promovidas pelos parlamentares mediante a centralização de poder nas lideranças partidárias, presidente da Comissão Mista de Planos e Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), Relator-Geral e Relatores-Setoriais do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA).

Os poderes do Executivo - veto parcial ou total sobre a proposta de lei - e das lideranças partidárias - que indicam os membros de seu partido ou bloco para assumirem as posições críticas no processo de discussão orçamentária, como presidência e vice-presidências da CMO e relatorias geral e setoriais do PLOA - atuam também sobre o processo de discussão da peça orçamentária pelo Legislativo e evitam que a proposta inicial do Executivo seja desfigurada. Há também regras pormenorizadas que limitam o emendamento a uma parte reduzida do orçamento (dotações para pagamento de pessoal e dívida pública - juros e encargos - não podem ser canceladas, por exemplo) (PEREIRA; MUELLER, 2004).

As regras internas do processo legislativo de apreciação da proposta orçamentária centralizam as decisões importantes e não permitem que preferências individuais e particularistas dos parlamentares influenciem sobremaneira a alocação de recursos. São determinantes as preferências do Executivo e dos partidos, que atuam por meio de suas lideranças e atores institucionais que agem como seus mandatários (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002).

A Resolução do Congresso Nacional nº 01/2006 é a norma vigente que disciplina em maior detalhe a composição e funcionamento da CMO e a tramitação de PPA, LDO e LOA. Ela determina, por exemplo, que Relator-Geral e Relatores Setoriais são designados pela Presidência da CMO, seguindo indicação da liderança partidária e de blocos e segundo a proporcionalidade de blocos e partidos e também como devem ser distribuídas as relatorias entre Senado e Câmara. É composta uma “Reserva de Recursos” que será usada como fonte de recursos para aprovação de emendas de apropriação. Os valores para apropriação de emendas coletivas são distribuídos assim: emendas de bancadas estaduais (25%), emendas de relatores setoriais, bancadas estaduais e comissões (55%) e para o relator distribuir entre emendas de

bancadas estaduais e de comissões (20%). No Parecer Preliminar, documento a ser elaborado pelo Relator-Geral, deverão ser apresentadas “as condições, restrições e limites que deverão ser obedecidos, pelos Relatores Setoriais e pelo Relator-Geral, no remanejamento e no cancelamento de dotações constantes do projeto” e “as competências temáticas dos Relatores Setoriais e do Relator-Geral e a estrutura básica de seus relatórios” (CONGRESSO NACIONAL, 2006), de forma que exista consistência entre as decisões tomadas por cada um desses atores (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002).

Por fim, e bastante relevante, o orçamento público no Brasil tem caráter autorizativo (oposto a impositivo), o que significa que o Executivo está apenas autorizado, mas não obrigado a executar o orçamento nos montantes totais aprovados. Por exemplo, se a despesa fixada e autorizada num programa - digamos o Programa “Fortalecimento de Dinamização da Agricultura Familiar”, que tem estado presente nos últimos PPAs e LOAs - tiver sido de R\$ 5,8 bilhões, o Executivo pode executar qualquer valor entre R\$ 0 e R\$ 5,8 bilhões; o percentual de execução é discricionário ao gestor.

Ao apresentar uma emenda ao PLOA, um Deputado Federal ou Senador está de fato colocando uma emenda, um retalho em uma colcha que já veio pré-moldada do Executivo, e essa emenda deve se adequar ao PPA, LDO e ao Parecer Preliminar aprovado na CMO e que segue um rígido padrão classificatório. Por exemplo, ao apresentar uma emenda visando a financiar o asfaltamento de uma via pública, o parlamentar deve classificá-la da seguinte forma (exemplo):

Unidade Orçamentária: 56000 - Ministério das Cidades / Função: 15 - Urbanismo / Subfunção: 451 - Infraestrutura Urbana / Programa: 2054 - Planejamento Urbano / Ação: 1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano / Subtítulo: 0031 - No Estado de Minas Gerais / Grupo de Natureza de Despesa: 4 - Investimento / Modalidade de Aplicação: 40 - Transferência à Administração Pública Municipal / Valor da Emenda: R\$ 2.550.000,00.

Figura 2: Espelho de Emenda (exemplo)

	CONGRESSO NACIONAL			Data: 20/10/2017
	COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS E FISCALIZAÇÃO			Hora: 21:09
	EMENDAS AO PLN 0020 / 2017 - LOA			Página: 3278 de 8350

ESPELHO DE EMENDA DE APROPRIAÇÃO DE DESPESA

AUTOR DA EMENDA		EMENDA	
1773 - Jair Bolsonaro		17730007	
MODALIDADE DA EMENDA		TIPO DE EMENDA	
Individual		Apropriação - Inclusão	
ÁREA DE GOVERNO			
Defesa Nacional			
MODALIDADE DE INTERVENÇÃO		TIPO DE REALIZAÇÃO PRETENDIDA	
957 Operação/Manutenção de		743 Capacitação Profissional	
LOCALIDADE BENEFICIADA			
3304201 - Resende			
COMPLEMENTO DA LOCALIDADE			
ESFERA ORÇAMENTÁRIA		UNIDADE ORÇAMENTÁRIA PRETENDIDA	
Orçamento Fiscal		Comando do Exército	
FUNCIONAL / AÇÃO / SUBTÍTULO			
05.128.2058.8965			
Capacitação Profissional Militar do Exército Brasileiro			
Investimento em Tecnologia da Informação e Comunicações para aprimorar a pesquisa acadêmica e o acesso às bases de conhecimento da AMAN - Resende - RJ			
ESPECIFICAÇÃO DA META			QUANTIDADE
Aluno capacitado(unidade)			1

ACRÉSCIMOS À PROGRAMAÇÃO (EM R\$ 1,00)			
GND	MOD. APLICAÇÃO	RP	Valor Acrescido
4 Investimentos	90 Aplic. Diretas	6	1.019.000
TOTAL			1.019.000

CANCELAMENTOS COMPENSATÓRIOS						
SEQUENCIAL	FONTE	GND	MOD. APLICAÇÃO	ID	RP	Valor Deduzido
003012	100	9 Reserva de Contingência	99 A Definir	0	2	1.019.000
TOTAL						1.019.000

JUSTIFICATIVA

A AMAN, como Instituição de Educação Superior de Extensão e de Pesquisa e em crescente processo de integração com o meio acadêmico civil, necessita aprimorar suas ferramentas de acesso ao conhecimento, particularmente por meio da utilização de dispositivos móveis (mobile learning). Dessa forma os cadetes, docentes e os estudantes de Resende e de outras cidades do Vale do Paraíba terão a possibilidade de realizar pesquisas científicas nas áreas públicas de acesso comum da AMAN, tais como bibliotecas, auditórios e espaços culturais e incrementar suas formas de comunicação.

Fonte: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

A CMO é o principal órgão por meio do qual o Congresso Nacional analisa e altera a proposta de lei orçamentária apresentada pelo Executivo. Ela é composta por deputados e por senadores segundo a proporcionalidade das bancadas. As principais funções exercidas dentro da Comissão durante a apreciação do PLOA - Presidência, Vice-Presidência e Relatoria Geral - são alternadas ano a ano entre Deputados Federais e Senadores. Ocupar cadeiras na comissão e principalmente as relatorias geral e temática são objeto de muita disputa entre os parlamentares, já que essas posições dão grande poder de influência sobre a apresentação e a aprovação de emendas (PEREIRA; MUELLER, 2004).

Ao longo dos anos 1990 e 2000 o próprio Legislativo promoveu reformas no processo orçamentário. Se entre fins do anos 1980 e início dos anos 1990 a opção foi por devolver ao Legislativo prerrogativas importantes de participação na elaboração orçamentária e por deixar mais solta essa participação, as “escolhas posteriores, consagradas em resoluções do Congresso

Nacional, reagiram à captura da Comissão Mista de Orçamento por parlamentares corruptos” (PRAÇA, 2009, p. 11).

Houve uma tendência de reduzir a relevância das emendas individuais face às emendas coletivas ao longo do tempo e a dispersar o poder dentro da CMO do Presidente e do Relator-Geral para os Relatores-Setoriais. Por exemplo, até 1993 estavam previstas apenas emendas individuais; entre 1993 e 1995 puderam apresentar emendas comissões, partidos políticos, bancadas estaduais e parlamentares individualmente; a partir de 1996 comissões, bancadas estaduais, bancadas regionais e parlamentares individualmente (PEREIRA; ORELLANA, 2009). A quantidade de emendas que cada parlamentar poderia apresentar individualmente só foi delimitada a partir de 1996, num patamar de 20, no máximo, que passou a ser de 25 a partir de 2008 (MESQUITA *et al.*, 2014; FIRPO; PONCZEK; SANFELICE, 2015). Já um valor máximo de que disporia cada parlamentar para alocar nessas emendas foi definido informalmente a partir de 1997, por influência de uma coalizão liderada pelo Executivo. Essa solução só foi formalizada com a Resolução CN 01/2001 (PRAÇA, 2011).

As reformas institucionais no processo orçamentário foram realizadas como respostas à publicização de dois escândalos de corrupção - o dos “Anões do Orçamento” (1993/1994) e o da “Máfia das Sanguessugas” (2005/2006). O fato de o Legislativo ter optado por atar suas próprias mãos, limitando a discricionariedade na discussão e emendamento da proposta de orçamento encaminhada pelo Executivo se deveu a *critical junctures* que definiram um rol de alternativas de escolha limitado, forçando a reformas saneadoras. As *critical junctures* em questão resultaram direta ou indiretamente de Comissões Parlamentares de Inquérito que investigaram escândalos de corrupção na apresentação e execução de emendas parlamentares ao longo das décadas de 1990 e 2000 e que tiveram como desdobramento o disciplinamento dos ritos para discussão e emendamento do orçamento por meio de Resoluções Congressuais (PRAÇA, 2009, 2011).

Os escândalos de corrupção deslegitimaram as emendas individuais e essas foram limitadas tanto em termos de valor quanto de número ao longo das últimas décadas e deram maior espaço às emendas coletivas, as quais também foram objeto de um cerco racionalizador em 2006, que visava a evitar as denominadas “rachadinhas” (emendas individuais travestidas de coletivas). Essas opções pela racionalização tomadas pelos parlamentares causam estranhamento a Limongi e Figueiredo (2005), que usam dessas escolhas para rejeitar a hipótese de barganha em torno das emendas, já que, se ela existisse e interessasse tanto aos

parlamentares, estes não deveriam de iniciativa própria restringi-las. A narrativa analítica das instituições orçamentárias de Praça (2009) propõe que as idas e vindas das regras sobre emendamento orçamentário pelo Legislativo talvez sejam melhor explicadas pelas contingências políticas e pela distribuição de forças relativa entre Executivo e Legislativo do que por uma escolha livre e utilitarista do Legislativo.

Um novo e potencialmente dramático capítulo na história de reformas institucionais do processo orçamentário que pode ter repercussões sobre as relações entre os Poderes foi escrito nos últimos anos, quando foi aprovada uma Emenda Constitucional (EC 86/2015⁷³) que tornou obrigatória a execução orçamentária e financeira da programação de emendas individuais acrescidas ao Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) de forma equitativa⁷⁴. Alguns conceitos e regras disciplinam em maior detalhe a ideia geral de “Orçamento Impositivo”: ele se aplica às emendas individuais, exclusivamente; 50% do valor de cada parlamentar deve ser destinado a ações e serviços públicos de saúde; o montante total destinado a emendas individuais será de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) prevista no PLOA encaminhado pelo Executivo e este será dividido igualmente entre os 594 parlamentares (513 Deputados Federais e 81 Senadores); está obrigada a execução orçamentária - a qual envolve o empenho, cuja data limite deve ser 31 de dezembro de cada ano - e financeira - a qual envolve liquidação e pagamento das mesmas despesas.

Enquanto o valor de emendas a ser aprovado corresponde a 1,2% da RCL do PLOA, o valor de execução orçamentária e financeira obrigatória será de 1,2% da RCL realizada no exercício anterior. Além disso, há duas hipóteses constitucionais que flexibilizam a impositividade da execução, quais sejam os casos (1) de impedimentos técnicos e (2) de contingenciamento para cumprimento da meta de resultado fiscal⁷⁵. Há também uma regra que diferencia a obrigação de execução orçamentária e financeira:

⁷³ Antes da aprovação da EC 86/2015, a LDO 2014 e LDO 2015 já tinham previsto regras praticamente iguais de orçamento impositivo para as emendas individuais. A EC 86/2015 previu também que os seus efeitos seriam retroativos ao exercício de 2014. Segundo Volpe (2019, p. 85), o assunto da obrigatoriedade de execução orçamentária voltou à pauta legislativa em 2013, mas dado o longo caminho de tramitação ainda necessário para constitucionalização do tema, as lideranças do Legislativo “buscaram uma saída antecipada e temporária para impor a execução obrigatória das emendas individuais nos exercícios de 2014 e 2015”, qual seja normatizar a impositividade das emendas individuais por meio da LDO 2014, apreciada e aprovada ainda em 2013.

⁷⁴ A EC 86/2015 preocupou-se em prever a que se referia a execução “equitativa”. “Art. 166 (...) § 18. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria” (BRASIL, 2015).

⁷⁵ “O montante obrigatório é reduzido pela: a) diferença da Receita Corrente Líquida (RCL) prevista no projeto de lei orçamentária do ano de execução em relação à RCL do ano anterior efetivamente arrecadada (§§ 9º e 11 do art. 166 da CF); b) redução proporcional à limitação de empenho (contingenciamento) incidente sobre o conjunto

§ 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

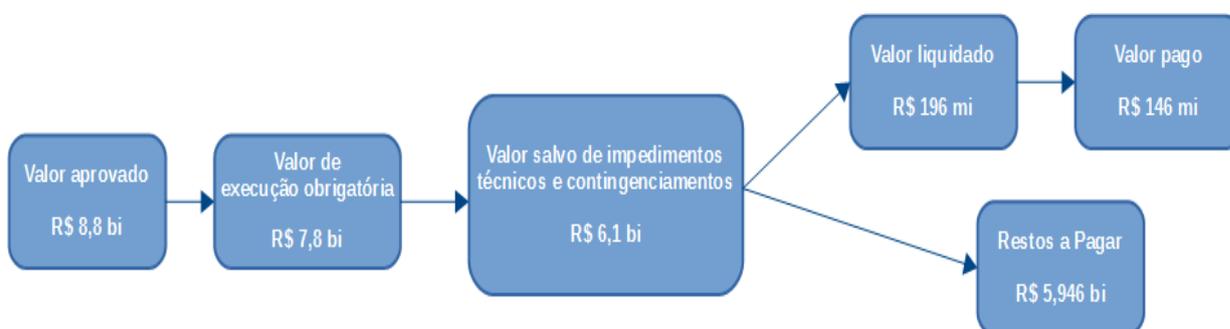
(...)

§ 16. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 deste artigo, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

§ 17. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no § 11 deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias (BRASIL, 2015).

A execução das programações de emendas habitualmente se estende por anos. O comum é que apenas o empenho se realize no mesmo ano a que se refere o orçamento e que os recursos sejam inscritos em Restos a Pagar, ficando a liquidação e o pagamento para o segundo e o terceiro anos (ou mais a seguir). A execução financeira (pagamento) de emendas do orçamento de 2008 havia alcançado até 2013 meros 49,08% do total autorizado, por exemplo (GREGGIANIN; SILVA, 2015). A consequência desses detalhes no regramento do orçamento impositivo é que a execução se torna plurianual e que os valores de efetiva execução obrigatória vão minguando ao longo do tempo⁷⁶:

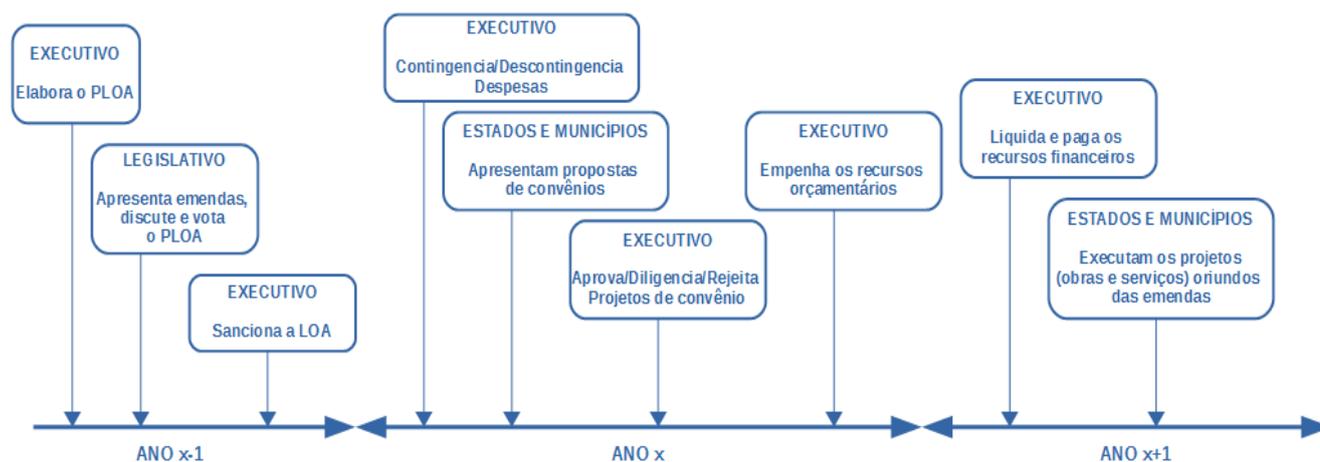
Figura 3: Valores de emendas individuais 2014



Fonte: elaboração própria com dados de Greggianin e Silva (2015).

das despesas discricionárias (§ 17 do art. 166 da CF) e c) perda da obrigatoriedade de execução das emendas cujos impedimentos não forem superados até 20 de novembro de cada ano (§ 16 do art. 166 da CF)” (VOLPE, 2019, p. 95).

⁷⁶ Uma emenda é apresentada pelo parlamentar no ano x-1 para ser incorporada ao orçamento do ano x. O empenho deve ocorrer até 31 de dezembro do ano x, caso contrário a despesa não poderá ser executada. Despesas com empenho realizado mas sem liquidação e pagamento naquele ano serão classificadas como “Restos a Pagar” e terão validade até 30 de junho do segundo ano subsequente à sua inscrição (BRASIL, 2011). Empenho, Liquidação e Pagamento são, nessa ordem, os estágios de execução da despesa pública (BRASIL, 1964).

Figura 4 - Plurianualidade na execução de emendas

Fonte: elaboração própria.

Para os anos de 2014 a 2017, já sob a vigência do Orçamento Impositivo, a execução orçamentária variou entre 73,1% do valor de execução obrigatória e a execução financeira variou entre 31,1% e 65,7% desse valor, segundo dados apresentados por Volpe (2019). Como exemplo, no ano de 2017, o montante inicial aprovado de emendas individuais na LOA daquele ano foi de R\$ 9,1 bilhões, o valor mínimo inicial de execução obrigatória considerando a RCL apurada no ano anterior caiu para R\$ 8,5 bilhões e houve nova queda para R\$ 7,5 bilhões após os contingenciamentos. Ao fim, a execução orçamentária alcançou R\$ 7,1 bilhões (95%) e a financeira R\$ 4,9 bilhões (65,7%).

Como empenho, liquidação e pagamento ocupam tempos diferentes, a barganha entre Executivo e Legislativo, entre presidente e parlamentares, deve se estender no tempo, ocupando momentos cruciais no empenho e no pagamento dos recursos e essa diferença permite que tal barganha se assemelhe a um jogo de várias rodadas, permitindo, inclusive, o blefe. O presidente pode, em tese, prometer ou realizar o empenho e principalmente o pagamento de restos a pagar - o qual pode acontecer a qualquer momento ao longo de anos subsequentes - em troca de apoio legislativo em uma questão crucial que trave sua agenda legislativa num determinado momento.

Volpe (2019) afirma que o Executivo está, de fato, empoderado para barganhar com as emendas mesmo existindo restrições jurídicas e administrativas para a livre execução financeira. Ele descreve os casos das emendas com despesa do tipo “investimento”, geralmente relacionadas a obras e benfeitorias mais complexas:

Cada emenda tem um bem ou serviço relacionado que possui diferentes prazos de maturação, medição, liquidação e pagamento. Assim, as emendas ligadas a investimentos, por exemplo, têm níveis baixos de pagamento no ano inicial de sua execução e geram restos a pagar em exercícios seguintes, sendo computados com os

valores pagos de outras emendas no próprio exercício, na medida em que atende a interesses parlamentares. Apesar desse “curso autônomo”, isso não significa que o gestor não tenha instrumentos que possibilitem acelerar mais ou menos os pagamentos em cada exercício em função da disponibilidade financeira e de interesses e ordens emanadas da Casa Civil (*ibidem*, p. 99).

O pagamento representará o desembolso dos recursos financeiros na conta bancária do conveniente (ente responsável pela execução do objeto) e só a partir de então poderá ter início a efetiva entrega de bens e serviços a que se refere a emenda, como a pavimentação de vias urbanas, aquisição de equipamentos agrícolas, construção de Unidade Básica de Saúde, etc. Até esse momento há apenas uma expectativa de que a emenda se transforme em benefícios tangíveis, a qual pode ser frustrada a qualquer momento.

Um exemplo⁷⁷: A emenda 10640015 do Deputado Federal Vilmar Rocha (PSD/GO) do ano de 2015 no valor de R\$ 987.600,00 em dotação do Ministério das Cidades deu origem a um contrato de repasse que teve como contratado o Município de Niquelândia, responsável pela execução do objeto, o qual se referia à pavimentação de vias urbanas. Ao valor da emenda foi acrescido um valor de contrapartida de R\$ 69.584,06, totalizando R\$ 1.057.184,06. O empenho dos recursos federais foi emitido em 29 de outubro de 2015 e o contrato de repasse foi assinado em 23 de dezembro daquele ano, com vigência até três anos depois, em 23 de dezembro de 2018. Por se tratar de obra, os repasses federais correspondentes ao pagamento são feitos em parcelas e até o momento apenas R\$ 106.759,56 (11% do valor total da emenda) foram pagos. O Município de Niquelândia assinou dois contratos com prestadores de serviços, um em junho de 2017 e outro em maio de 2018 e a execução financeira do projeto (pagamento pelo Município à empresa executora das obras) alcançou apenas R\$ 114.366,11 (11% do valor total do projeto) até o momento.

Isto é, ao fim de 2018, quatro anos após a apresentação da emenda, três anos após a assinatura do contrato de repasse e próximo do fim de vigência do instrumento, a efetiva execução das obras de pavimentação está longe de ser concluída. Essa demora entre os eventos críticos para conclusão do projeto podem se dever a dificuldades técnicas, já que tanto o Ministério concedente quanto o ente beneficiário devem realizar diversas atividades burocráticas⁷⁸, tais como: elaboração de projeto básico e plano de aplicação, análise e aprovação

⁷⁷ Dados referentes ao convênio 819465/2015 obtidos mediante consulta ao Portal de Convênios do Governo Federal - Siconv (<https://www.convenios.gov.br>) em 21 de novembro de 2018. Na mesma data, havia 956 convênios/contratos de repasse de 2015 referentes a emendas que tinham como órgão federal concedente o Ministério das Cidades ainda em execução e 73 concluídos (em alguma etapa de análise de prestação de contas).

⁷⁸ “there are some ministries that are more bureaucratic than the others. In some it is almost impossible, in others is easier [to execute the amendments], but bureaucracy is enormous in the ministries. First we have to present the

dos projetos, emissão de notas de empenho, assinatura e publicação do convênio, realização do procedimento licitatório e contratação de prestador de serviço, acompanhamento da execução do projeto (com visitas *in loco* e emissão de boletins de medição, quando aplicável), emissão de notas de liquidação, pagamento do prestador de serviço, apresentação de prestação de contas, dentre outros.

Numa demonstração da plurianualidade da execução das emendas e do fato de existirem múltiplos pontos críticos nos quais uma eventual barganha entre Executivo e Legislativo poderia acontecer, Van Hattem (2012) relata um episódio de meados de 2012, ano de eleições municipais, quando a oposição e parlamentares da coalizão governistas insatisfeitos com a distribuição desigual de bens de coalizão pelo governo usavam de manobras obstrucionistas. Uma mudança de entendimento da Advocacia Geral da União (AGU) a respeito da legislação eleitoral permitiu ao Executivo Federal realizar a liquidação (embora não pudesse concretizar o pagamento) de recursos de emendas individuais em favor dos entes beneficiários (a maioria deles municípios). Então, a nota de liquidação serviria para os parlamentares como uma prova material de que suas emendas seriam pagas futuramente, após as eleições; um trunfo que poderia ser politicamente utilizado.

Em função de desentendimentos, esse suposto acordo entre governo e parlamentares não foi adiante e não houve nem a liquidação dos recursos de emendas e nem a desobstrução da pauta entre 10 e 12 de julho. Naquele momento, a obrigatoriedade de aprovar a LDO até 17 de julho pressionava o governo e, finalmente, o Presidente da Câmara, Marco Maia (PT/RS) pressionou os parlamentares (ameaçando descontos na remuneração em caso de ausências nas votações) e costurou um acordo com o Executivo:

[Marco Maia] volunteered to be the guarantor of an agreement to be made between the Executive and the Legislature regarding the liquidation of the individual amendments. The agreement reached by the President of the House was that the Executive would liquidate, by the end of July, R\$ 3 million per MP, what accounted for R\$ 500 thousand more than what was demanded by the opposition, this to “compensate the delay in the liquidations”. Party leaders agreed upon the proposal at 21h15 of the 16th of July in Maia’s cabinet and, at 22h20, the plenary of the Chamber of Deputies approved PM 563, PM 564 and the LDO, which was ratified next day, the

project; then, it has to be analyzed, both by the technical body of Caixa Econômica Federal [State Bank] and of the government. This takes all too long! And the mayor needs to have his own staff to work on it too, otherwise he might lose the funds” (Renato Molling (PP-RS) em entrevista a VAN HATTEM, 2012, p. 40).

“the mayor comes to our cabinet and says he wants an amendment - but he does not even know what he wants it for! If he sent projects with more consistency, we would help them with much more willingness (...). I do my best to see the amendments executed. If the mayor respects himself and his position, he has to have a good in-house technical body and respect all deadlines” (Vieira da Cunha (PDT-RS) em entrevista a VAN HATTEM, 2012, p. 41).

17th, by a joint session of Congress, allowing recess to officially begin (VAN HATTEM, 2012, p. 45).

Retomando a análise da EC 86/2015, o impedimento técnico - a que se refere o §12 da EC 86/2015 - é “o obstáculo de ordem técnica (e legal) que impossibilita a execução, total ou parcialmente, das programações” (GREGGIANIN; SILVA, p. 22) e o tipo de evento que permite enquadrar uma emenda nesse caso vem sendo definido em Portarias Interministeriais específicas para cada ano emitidas pelo Executivo. Convém sublinhar que tal listagem de hipóteses só poderia representar ocasiões em que se manifestassem ilegalidade e vícios, de forma que não configurem discricionariedade política ou administrativa e descumpram com a execução equitativa das emendas.

São exemplos de hipóteses que justificam o impedimento: a desistência da proposta por parte do proponente; a incompatibilidade do objeto proposto com a finalidade da ação orçamentária; a falta de razoabilidade do valor proposto; a incompatibilidade do valor proposto com o cronograma de execução do projeto ou proposta de valor que impeça a conclusão de uma etapa útil do projeto, dentre outros. As programações impedidas passam por uma “repescagem”, quando os autores das emendas podem promover ajustes que julguem necessários para sanar os vícios identificados, dentre os quais pode estar a mudança da programação, e apenas aqueles casos que não tiverem seus impedimentos técnicos superados até 20 de novembro de cada ano deixam de ser de execução obrigatória (conforme previsão do §14 do art. 165 da CR/88).

Greggianin e Silva (2015) opinam que a regulamentação dos impedimentos por atos infralegais tem, ao contrário do que deveria acontecer, burocratizado e dificultado a execução das programações de emendas. Acontece que as unidades setoriais do Executivo - cada Ministério ou unidade orçamentária - são corresponsáveis dos beneficiários finais das emendas - geralmente estados e municípios - pela realização de procedimentos técnicos para sua aprovação. Então, atrasos e incapacidade administrativa do próprio Executivo Federal poderiam resultar em um teórico benefício a si mesmo de se desobrigar da execução. Afirmam também que a hipótese de descumprimento pelo Executivo do mandato constitucional de execução equitativa das programações de emendas nas condições previstas configuraria ao mesmo tempo ato de improbidade administrativa, por violar preceito da Lei 8.429/1992, e crime de responsabilidade, por infringir dispositivo da lei orçamentária, conforme definido na Lei 1.079/1950, que prevê hipóteses de crimes de responsabilidade que motivariam *impeachment* do presidente.

No cenário que precedeu a aprovação da PEC do Orçamento Impositivo de Emendas Individuais havia uma percepção de descontentamento entre os parlamentares com a baixa execução em anos anteriores:

uma pesquisa realizada em 2013 voltada aos chefes de gabinetes de deputados mostrou que, para dois terços deles, houve aumento na dificuldade de liberação de emendas individuais, um indicativo do nível de descontentamento político (GREGGIANIN; SILVA, p. 6).

Em pesquisa de opinião, efetuada em 2013, para verificar a percepção dos chefes de gabinetes e assessores parlamentares especializados na matéria orçamentária no âmbito da Câmara dos Deputados, o critério político foi considerado como a principal causa de sucesso na liberação das verbas (60% dos respondentes) (GREGGIANIN; SILVA, p. 31).

Vale ainda, mesmo que de forma extensa, reproduzir as manifestações em Plenário dos Deputados Federais⁷⁹ na seção de 10/02/2015, quando foi votada em segundo turno na Câmara dos Deputados a PEC do Orçamento Impositivo:

o "toma lá, dá cá" também não pode continuar. Por isso o PSOL votou a favor das emendas impositivas, por isso nós estamos votando "sim" aqui no plenário no mérito da questão. (...) Nós queremos as emendas. Nós queremos acabar com o "toma lá, dá cá", com a lógica do fisiologismo, do clientelismo e da circulação humilhante de Parlamentares pelos Ministérios. Isso precisa acabar. Nós temos que debater é a grande política no Parlamento, Deputado não deve ser despachante de luxo, correr atrás de emendas! (Ivan Valente - PSOL/SP)

Já foi dito aqui por outros oradores o quanto foi penoso para os Parlamentares desfilarem por horas a fio nos gabinetes da burocracia de Brasília, de pires na mão, à espera de um benefício para o seu Estado. Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, o Governo trata o Parlamentar, nesta questão, como o traficante trata o drogado: fica aqui com a dose na mão querendo o sacrifício do outro lado. A humilhação ficou caracterizada no final do ano passado, quando se trocaram posições nesta Casa por emendas de 700 mil reais (Heráclito Fortes - PMDB/PI)

O orçamento impositivo é a garantia do fortalecimento do mandato parlamentar do Deputado Federal, na medida em que as emendas apresentadas serão efetivamente empenhadas e pagas pelo Executivo, deixando de ser objeto de barganha política e de servir para alimentar o eleitorado com promessas financiadas pelo dinheiro público, um jogo, muito perigoso, principalmente em épocas de eleição. O orçamento impositivo vai diminuir a peregrinação dos prefeitos por emendas, o que fortalecerá a nossa relação com as bases, uma vez que teremos a garantia de que a emenda destinada por nós chegará ao seu fim, que é atender os Municípios (Fábio Mitidieri - PSD/SE)

⁷⁹ Fazendo eco a várias das queixas dos parlamentares nos discursos citados, Abranches (2018, p. 358) descreve como eles teriam se tornado corretores de interesses regionais e locais na relação com o presidente e critica a centralização de recursos financeiros e políticos na União e na Presidência da República: “Ele [o orçamento público federal] é administrado “na boca do caixa”, a conta-gotas. Gotas gigantes às vezes. A maior parte das barganhas se dá para liberação contidos no conta-gotas presidencial. O empenho e o gasto da verba prometida aos parlamentares se tornam moeda de troca pelo voto em matérias de interesse do presidente. A maioria dos senadores e deputados federais passou a se dedicar prioritariamente à função de intermediação entre a União e as unidades federativas para obtenção de recursos. As demais funções dos membros do Legislativo são calibradas por essa predominância da intermediação (*brokerage*). A hipercentralização da capacidade fiscal, tributária e regulatória no governo federal é um dos elementos essenciais da disfuncionalidade da democracia e do presidencialismo de coalizão”.

Ele [orçamento impositivo] também é importante, porque traz mais independência para o Poder Legislativo. Emenda parlamentar não pode ser objeto de chantagem do Governo com os Parlamentares. Emenda parlamentar é para ser respeitada, porque estamos aqui com legitimidade popular, e tenho certeza de que todos nós estamos aqui no dia a dia ouvindo o desejo dos Municípios, das pessoas e do nosso Estado (Clarissa Garotinho - PP/RJ)

Ao longo dos últimos anos, temos visto Deputados virarem pedintes de emendas para suas regiões e cidades. Ao longo dos últimos anos, Sr. Presidente Henrique Eduardo Alves, os Parlamentares desta Casa, que foram eleitos para exercer o mandato com a legitimidade dos votos das urnas, foram colocados em posição de pedintes, e, para conseguir levar os recursos das emendas para as suas cidades, precisaram fazer acordos escusos com o Governo Federal. Esse modelo levou o Parlamento a uma submissão ao Executivo, mas a aprovação do orçamento impositivo põe hoje fim a essa situação e redime o Parlamento brasileiro, de modo que o Deputado novamente poderá votar de acordo com a sua consciência, de acordo com o interesse da sua região, de acordo com o voto que lhe foi conferido na sua cidade, que espera a sua participação enquanto Parlamentar e espera que, através do mandato, ele possa levar para a região que o elegeu os recursos de que ela necessita. (...) [Esta Casa] a partir de agora contará aqui não mais com pedintes, não mais com negociatas escusas, porque agora iremos exercer o nosso direito de enviar as nossas emendas para quem representamos aqui (Caio Nário - PSDB/MG)

Sr. Presidente, é um momento especial para este Parlamento, haja vista a velha história do pires na mão, da peregrinação de gabinete em gabinete, de Ministério em Ministério. Com o orçamento impositivo, vai acabar essa velha história, que favorece aqueles que votam - como sempre -, mesmo contra as suas consciências, com o Governo, e destoam, quando nós temos Parlamentares independentes da base e de oposição que têm o mesmo direito constitucional (Arthur Virgílio Bisneto - PSDB/AM) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015).

Ainda que endossada por partidos de todo o espectro ideológico e aprovada com enorme margem (452 votos a favor, 18 contra e 1 abstenção na votação em segundo turno na Câmara), a PEC do Orçamento Impositivo recebeu críticas em um voto separado do Senador Pedro Taques quando de sua passagem pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal. O Senador avaliava que a atribuição de impositividade a uma parcela do orçamento em vez de ser um passo em direção à ideia de orçamento impositivo representava a legitimação do orçamento autorizativo e que “nada muda na relação entre os Poderes”:

A sua execução [das programações decorrentes de emendas] continuará dependente de vários fatores que escapam completamente ao controle do Legislativo: o cumprimento de quaisquer critérios estabelecidos em atos normativos como “impedimentos técnicos e legais” (que podem ser inclusive substancialmente elevados pelo Poder Executivo em relação às atuais exigências, inclusive inserindo critérios de mérito finalístico sob a natureza de “impedimento técnico”); a interpretação que vier a ser dada à questão do “tratamento isonômico” da execução entre emendas, bem como aos requisitos e responsáveis pela divulgação das emendas em audiência pública como condição de sua execução; a forma de implementação das condicionalidades relativas à meta de resultado fiscal; as decisões discricionárias do Executivo relativas à inscrição e cancelamento de Restos a Pagar das respectivas emendas (SENADO FEDERAL, 2013, p. 17).

Volpe (2019) segue na mesma direção e afirma que a aprovação e entrada em vigor do Orçamento Impositivo não significou o fim do uso das emendas com fins políticos para

arregimentar apoio do Legislativo. Segundo o autor, a liberdade de que tem gozado o Executivo para definir o rol de hipóteses e o julgamento *in casu* dos impedimentos de ordem técnica “assumiram o espaço da redução da discricionariedade anterior promovida pelos contingenciamentos” (*ibidem*, p. 96). Também afirma que, dado que o Executivo tem instrumentos para definir o ritmo e os alvos da execução orçamentária (mesmo aquela oriunda de emendas impositivas) - tais como contingenciar despesas discricionárias (para economizar recursos a serem usados com as emendas), certo grau de discricionariedade na definição de critérios e julgamento de casos de impedimento técnico, a possibilidade de propor a revisão da meta de superávit primário (a qual permitiria descontingenciamento de emendas) e a liberdade para acelerar a execução orçamentária e financeira (principalmente de restos a pagar) -, ele continuaria a gozar do uso das emendas como mecanismo de barganha política para ampliação de apoio.

Os governos Dilma e Temer teriam continuado a manejar os recursos de emendas para obter apoio político crucial para fazer avançar sua pauta legislativa e para se defender de contextos turbulentos do ponto de vista político. Volpe (2019) sustenta essa afirmação descrevendo a correlação entre o noticiário político e a tramitação da pauta legislativa com o ritmo da execução orçamentária e financeira.

Ele narra que, em 2015, o governo Dilma teria liberado R\$ 1 bilhão em emendas com execução de restos a pagar e encaminhou projeto de lei que reduzia a meta de superávit primário e, conseqüentemente, diminuiria os contingenciamentos, inclusive aqueles incidentes sobre a programação de emendas, para fazer frente ao acirramento dos ânimos políticos, já que o TCU havia aprovado parecer pela rejeição das contas da Presidente, indicando crime de responsabilidade fiscal pelas “pedaladas fiscais”:

o crescimento das liberações financeiras cresceram a partir de julho de 2015, com seu ápice em dezembro, em virtude das referidas turbulências políticas entre Executivo e Legislativo, principalmente para os parlamentares “alinhados” com a base do governo naquele momento, que se encontrava muito fluida e instável. Os empenhos que estavam estagnados passaram a ser promovidos a partir de outubro de 2015, em nível similar para parlamentares da base e da oposição com o intuito de acalmar os ânimos do Congresso Nacional e para aprovar alteração de meta de resultado primário (*ibidem*, p. 110).

Já Temer teria recorrido às emendas impositivas individuais e de bancada para barrar o prosseguimento de denúncias por corrupção passiva, organização criminosa e obstrução de justiça, apresentadas pelo Procurador Geral da República contra o presidente (a primeira em junho e a segunda em setembro): “A liberação de empenhos e pagamentos de emendas

intensificou a partir de setembro de 2017, na busca de rearticular a base de apoio e de nova tentativa em aprovar a Reforma da Previdência até o final da sessão legislativa em dezembro” (*ibidem*, pp. 114-115).

Diniz (2016) afirma sobre os resultados da aprovação do Orçamento Impositivo que, embora os próprios parlamentares e a mídia tenham criado uma expectativa de novos tempos na relação entre os Poderes e de que o Executivo perderia uma ferramenta importante para a obtenção de apoio legislativo, a realidade mostra que não se confirmaram os benefícios esperados. A execução orçamentária (realização de empenho) de fato tem alcançado níveis superiores àqueles de períodos anteriores à PEC, mas o mesmo não pode ser dito da execução financeira (pagamento efetivo aos beneficiários das emendas).

Em 2014, a execução orçamentária alcançou 0,94% da Receita Corrente Líquida apurada em 2013, o que representa aproximadamente 70% de cumprimento dos 1,2% previstos pela PEC. Ainda que descumprindo o mandado constitucional, esse percentual representou uma execução bastante superior àquela verificada em anos anteriores. Os valores de execução financeira (pagamento), entretanto, não foram substancialmente superiores aos de anos anteriores (VOLPE; CAMBRAIA, 2015). Segundo Volpe e Cambraia (2015, pp. 128-129), isso não é, contudo, indicação de descumprimento da norma do orçamento impositivo, já que

Os impedimentos constatados por ocasião da execução da programação podem motivar maior redução do limite mínimo exigido para execução das dotações decorrentes de emendas individuais e justificar o nível de execução orçamentária e financeira inferior ao montante mínimo obrigatório. Apenas indica uma grande dificuldade em cumprir o montante obrigatório financeiro, mesmo utilizando-se metade dos valores pagos no ano a conta de restos a pagar de anos anteriores.

A justificativa apresentada para a frustração na execução financeira pelos autores é que os desembolsos financeiros da União devem seguir um fluxo mensal que depende da execução física das obras que são financiadas pelas emendas. Assim, motivos alheios ao Governo Federal e dependentes, na verdade, da capacidade de aprovação de projetos e de execução do proponentes, que habitualmente são municípios e estados, seriam os fatores a explicar a baixa execução financeira das emendas.

2.4 Y la nave va... fazendo água?⁸⁰

Argelina Figueiredo e Fernando Limongi produziram suas teorias seminais explicando a funcionalidade do presidencialismo de coalizão brasileiro graças aos poderes de agenda do presidente somados aos procedimentos restritivos da arena legislativa, os quais estimulariam o comportamento parlamentar coletivo e organizado em bases partidárias. Zucco Jr. (2009) chama atenção para o fato de a produção dessa linha teórica, a qual veio confrontar a primeira onda pessimista, ter sido produzida entre meados dos anos 1990 e início dos anos 2000, período que coincide com os governos de FHC, caracterizados pela formação de coalizões coalescentes e pouco heterogêneas. Naquele momento, os efeitos líquidos de ideologia e de participação na coalizão sobre o comportamento parlamentar não podiam ser calculados de forma individualizada porque havia colinearidade entre essas variáveis, o que só deixaria de acontecer com a formação de coalizões incoerentes do ponto de vista ideológico por Lula.

Isso dito, devemos notar que as condições institucionais favoráveis à governabilidade podem explicar uma parte bastante razoável do quanto os parlamentares serão estimulados a cooperar com o Executivo, mas não bastam. O comportamento parlamentar é responsivo a incentivos vários, que são gerados em intensidades diferentes a depender de características contextuais. Nessa seção, daremos espaço a manifestações teóricas recentes de alguns autores que apontam uma crescente fragmentação do sistema partidário, a qual teria tornado para o presidente, mesmo com sua multivariada *toolbox*, seus poderes de agenda e bens de troca, difícil proceder à gestão de coalizões.

Estaria se manifestando nos últimos anos uma reversão da democracia delegativa que amesquinhou o Legislativo face a um Executivo assoberbante, dotado de muitos poderes de agenda. Ao longo dos anos 2000, a dominância do Executivo no processo legislativo cedeu espaço a uma participação mais ativa das comissões permanentes do Legislativo. As mudanças percebidas refletem uma mudança institucional de dispersão do poder de agenda que se opõem à centralização na liderança da maioria governista (modelo de partido cartel) prevalente durante os primeiros doze anos desde a redemocratização e que tem transicionado para maior

⁸⁰ Referência ao artigo “Y la nave va: Brasil bajo Dilma Rousseff”, no qual Melo e Santos (2013) fazem um resumo dos anos do governo Dilma Rousseff até 2012. Naquele instante, Dilma mantinha alto índice de popularidade, havia elevada percepção de bem-estar e o governo anunciava medidas populares nas áreas de energia elétrica e assistência social (Bolsa Família). O relato é: “Dilma navega en las mismas aguas que han llevado al gobierno Lula al éxito. [...] En caso de que la situación se mantenga – y todas las proyecciones son de más crecimiento del PIB para 2013 – la presidenta estaría cómoda para llevar la disputa a la presidencia en 2014” (*ibidem*, pp. 75-76).

descentralização e poder do Congresso (e das comissões permanentes deste) face ao Executivo. A delegação do poder de agenda do Legislativo para o Executivo teria passado por forte aumento no período 1995-2001 e desde 2002 estaria em declínio (ALMEIDA, 2016).

Esse movimento de retomada de controle das engrenagens da produção legislativa pelo Legislativo teria, inclusive, relação com o perfil eleitoral/representativo dos parlamentares. Tem aumentado, segundo Almeida (2016), o perfil de representação de grupos temáticos organizados e diminuído o uso da estratégia de localismo fiscal. Deputados com estratégia eleitoral baseada no localismo fiscal, isto é, em levar políticas distributivas (*pork*) para redutos eleitorais geograficamente determinados, devem ser menos resistentes à concentração de poderes de agenda no Executivo, já que o tipo de recursos que eles ambicionam não estaria em disputa nas decisões tomadas ao longo do processo legislativo, em especial nas comissões permanentes temáticas. O contrário seria o caso de outros deputados com perfil particularista cuja atuação se voltasse para o atendimento a clientelas eleitorais relacionadas a temas específicos mas não paroquialistas (cujos exemplos seriam as bancadas “do boi”, “da bala”, “da bíblia”, dentre outras).

São evidências favoráveis a essa hipótese: a redução da proporção de deputados com perfil geográfico dominante na Câmara (de 60% na legislatura 1995-1998 para 20% na legislatura 2011-2014⁸¹); a substancial queda na destinação de emendas a municípios ao longo dos últimos anos em favor de emendas destinadas ao distrito eleitoral como um todo (estado)⁸²; a correlação entre dominância eleitoral e ativismo legislativo: deputados com perfil eleitoral dominante tendem a se envolver menos com atividades legislativas tais como relatar proposições legislativas, apresentar emendas, discursar. Isso é condizente com a expectativa de

⁸¹ Com dados que cobrem as eleições de 1994 a 2014 em 15 estados, Avelino, Biderman e Silva (2016) mostram que aumentou o número total de candidatos a deputado federal, que os candidatos eleitos têm grau de concentração geográfica de votos menor que a dos não eleitos e que a magnitude de concentração no subgrupo dos candidatos eleitos diminuiu ao longo do período.

“a ideia de concentração eleitoral associada a uma liderança local e ao “voto pessoal” não apresenta aderência aos dados. Em geral, os votos dos candidatos eleitos não são concentrados, pelo menos não nos termos supostos pela literatura. A concentração eleitoral parece ser uma estratégia de candidatos entrantes no sistema que precisam se desconcentrar para se elegerem. Assim, a concentração eleitoral não deixa de ser uma estratégia eleitoral; mas, certamente, não é a estratégia utilizada pela maioria dos eleitos” (*ibidem*, p. 1112).

⁸² Esse dado pode ser controverso porque quando se supõe, observando o subtítulo, que uma emenda está sendo destinada a um município apenas naqueles casos em que esse indica “No município X”, ignora-se a possibilidade de que uma emenda com um subtítulo genérico, tal como “No Estado X” ou “Nacional” também permite a execução do projeto ou intervenção (asfaltamento de ruas, construção de Unidade Básica de Saúde, etc) naquele mesmo município. Tampouco pode-se considerar a Modalidade de Aplicação um indicativo definitivo da execução de políticas de caráter localista, já que ainda que aquela seja “30 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal”, por exemplo, o projeto ou intervenção também pode ter execução localizada espacialmente.

que esse perfil eleitoral esteja mais interessado em atuar no processo orçamentário e menos em atuar sobre pautas legislativas temáticas de interesse difuso.

Em suma, a evidência econométrica é bastante consistente com a parte da explicação oferecida neste texto segundo a qual a forte ampliação da delegação de poderes de agenda ao Executivo, no período 1995-2001, e a subsequente retração, após 2002, resultaram de mudanças na composição ideológica da coalizão de governo, mais especificamente, do aumento da diferenciação entre maioria governista e minoria opositora, no primeiro desses períodos, e da diminuição dessa diferenciação, no segundo. Embora a evidência em favor do crescimento de longo prazo do protagonismo legislativo dos congressistas seja fraca, restringindo-se à tendência pouco significativa de aumento no uso do poder conclusivo das comissões [...], ela autoriza que se considere a hipótese complementar oferecida na seção anterior, qual seja, que essa tendência resulta da redução gradativa do localismo fiscal no pós-1988 (ibidem, p. 21).

Melo (no prelo) afirma que um complicador para a gestão de coalizões multipartidárias e, conseqüentemente, para que um governo consiga propor e aprovar sua agenda legislativa está na fragmentação partidária brasileira - país com maior número efetivo de partidos entre as democracias consolidadas -, a qual fez não apenas se multiplicarem partidos pequenos, mas fez isto tornando os partidos grandes de antes em partidos médios, mais suscetíveis à chantagem de parceiros de coalizão. O problema não está necessariamente em existirem muitos pequenos partidos, mas, sim, no fato de que esses estão tirando representação dos partidos maiores e tornando a diferença relativa entre eles cada vez menor, o que causa problemas de gestão de coalizões para o governo:

o foco não deve ser posto nos pequenos partidos. Não reside aí o problema e sim no fato de que a Câmara dos Deputados chegou a uma situação onde se tornou pouco perceptível a diferença entre pequenas, médias e grandes legendas, com evidentes desdobramentos para o processo decisório no circuito Legislativo-Executivo (ibidem, p. 21).

A explicação para a fragmentação partidária não pode ser univariada. Deve somar efeitos do sistema eleitoral, do baixo grau de estruturação e enraizamento social do sistema partidário e das mudanças na legislação eleitoral e partidária. Sobre esse último fator, foram várias as decisões legislativas e interpretações judiciais que minaram a força partidária: fim de exigência de fidelidade partidária e permissão às mudanças partidárias; reintrodução da permissão para coligações eleitorais nas eleições proporcionais; consideração de adesões e coligações para distribuição do tempo de propaganda em rádio e TV; indistinção entre registro provisório e definitivo para partidos. Criar novos partidos tem baixo custo e promete muitos benefícios, o que estimula a ação de "empresários" políticos (MELO, no prelo).

Os partidos e suas lideranças estariam perdendo o papel previsto por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1998, 2000, 2001) de fiéis do funcionamento estável e

previsível do presidencialismo de coalizão brasileiro. Enquanto que na eleição de 1986 os dois maiores partidos - PMDB e PFL somavam 77,6% das cadeiras da Câmara dos Deputados -, a coalizão de Dilma em 2015 precisou reunir dez partidos para, em caso de disciplina completa, obter 64% dos votos e Temer, após o *impeachment*, precisou reunir doze partidos para alcançar 70%.

Ao aplicar sua proposta diagnóstica da governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro (que denomina "hemograma de governabilidade") aos governos FHC, Lula e Dilma, Pereira (2017) verifica que o segundo mandato de Dilma foi aquele com menor governabilidade em 11 dos 13 indicadores propostos. As instituições políticas e os poderes presidenciais mantiveram-se iguais entre esses governos e o que variou teria sido o estilo de governar. Dilma, a *boss*, e seu núcleo central, composto por assessores formais e informais próximos e por ministros responsáveis pela coordenação política, não souberam ou não puderam manter a gestão da coalizão com resultados satisfatórios e a lealdade parlamentar ao governo sofreu enorme abalo, o que acabou conduzindo ao impedimento da presidente.

Pereira (2017), como evidenciado, oferece uma leitura complementar à institucionalista, que põe em destaque as características de personalidade do presidente, de sua capacidade de persuasão e de seu prestígio e reputação. A presidente Dilma Rousseff foi, antes e durante seu mandato, criticada por supostamente não se adequar ao perfil político ideal de liderança esperado de um presidente e acredita-se que essa seja uma das razões por trás do desgaste de seu governo (EBC, 2016):

Os achados de pesquisa deste trabalho podem ser lidos, portanto, como indícios de que a redução da governabilidade tem alguma relação com explicações não exclusivamente institucionalistas, mas que levem em conta não a personalidade individual do presidente, e sim o estilo de governança do núcleo duro de governo como um todo. Nessa perspectiva, estão considerados, por exemplo, a forma de articulação como Congresso, o perfil de gestão, a maneira de condução dos processos decisórios e a comunicação política conduzidos pelo grupo central de governo (PEREIRA, 2017, pp. 80-81).

Talvez não tenha havido apenas falta de habilidade por parte do Executivo, mas também uma mudança significativa do perfil do Congresso, mais e mais fragmentado e com a “rebelião do baixo clero”. Assim como Melo (no prelo), Pereira (2017) identifica a fragmentação partidária no Congresso como um fator determinante do desempenho dos presidentes brasileiros, ressaltando o fato de partidos “nanicos” terem aumentado a sua representação em termos de percentual de deputados da Câmara, em prejuízo da governabilidade. Se em FHC I

havia 5 partidos e 15 deputados de partidos com menos de 10 parlamentares, em Dilma II os números eram 14 e 39, respectivamente.

Abranches (2014, 2018) também adota um tom pessimista sobre o governo Dilma baseado em uma teoria de ciclos do presidencialismo de coalizão. A força de atração da presidência - determinada pela popularidade do presidente, desempenho econômico, e inflação - definirá se o sistema político será organizado entre a disputa entre governo e oposição - caso do ciclo centrípeto - ou se haverá a disputa interna à coalizão, com desacordo entre parceiros e aumento da fragmentação política - caso do ciclo de ambivalência avançando rumo ao ciclo centrífugo.

Como o Legislativo tem o ouvido colado no eleitorado e o ouve cada vez mais à medida que se aproximam as eleições, a popularidade se torna um fator crucial para a coesão da coalizão presidencial. Popularidade atrai, impopularidade repele. (...) Ela põe em risco a coalizão governista, iniciando um ciclo de fuga do centro ocupado pelo presidente, de afastamento, que tende a levar à paralisia decisória e provoca tentativas de restauração da coalizão por meio de reformas de ministério, sempre problemáticas. (...) em todos os momentos de queda forte da popularidade surgiram iniciativas que ameaçavam o mandato presidencial, entre elas pedidos de impeachment. Quando altos níveis de impopularidade se deram num ambiente de grande desconforto econômico, o risco para a governabilidade foi sempre muito elevado. Em ambientes como esse ocorreram os dois impeachments da Terceira República (ABRANCHES, 2018, p. 350).

O diagnóstico de Abranches naquele momento, em 2014, era que o governo Dilma passava pelo ciclo de ambivalência, com rivalidades entre parceiros de coalizão no núcleo central do governo e alguns partidos aderindo à oposição. A coalizão governista se desmilinguia graças a disputas políticas no âmbito estadual entre parceiros da coalizão nacional, queda da popularidade presidencial, mau desempenho econômico combinado com alta inflacionária e surgimento de alternativas eleitorais para competir com Dilma. O grau de desfacelamento da parceria política pode chegar a tal nível, com a Presidência perdendo sua força de atração, que nem a mais potente combinação de ferramentas da *toolbox* pode ser capaz de reverter a perda de governabilidade:

A coalizão se enfraquece porque os seus componentes são sensíveis aos humores do eleitorado. Dependendo do grau de insatisfação no eleitorado da maioria parlamentar, **não há compensação clientelista ou personalista que promova a coesão da coalizão**. A tendência das forças políticas é se afastarem do(a) presidente. É o ciclo centrífugo.

[...]

Em momento algum desprezo a importância da gestão da coalizão na manutenção das melhores condições de governança. É um elemento crucial da estabilidade da governança no presidencialismo de coalizão. **Mas, há casos em que, embora necessário, não é suficiente e somente respostas estruturais à perda de popularidade e credibilidade podem manter a estabilidade da governança** (ABRANCHES, 2014, p. 8, destaque nosso).

O próprio episódio da aprovação do orçamento impositivo pode ser entendido como manifestação da fragilidade do governo (PEREIRA, 2017; DINIZ, 2016). Se nas décadas anteriores o Legislativo “atou seus próprios punhos” com reformas racionalizadoras no processo orçamentário que visavam a dar resposta a escândalos de corrupção, é possível dizer, usando da mesma linguagem figurada de membros superiores animais, que a aprovação do orçamento impositivo simboliza esse Poder “colocando as asinhas de fora”. Simboliza a “insurreição do baixo clero”, que ganhou campo no Congresso em desfavor das grandes legendas, como mostra Melo (no prelo).

A “insurreição do baixo clero” é perfeitamente corporificada no ex-presidente da Câmara, Eduardo Cunha, que se lançou à presidência da Casa tendo a aprovação do orçamento impositivo e a correspondente “independência da Câmara” como promessas (CONGRESSO EM FOCO, 2014), pautou o projeto nas primeiras semanas no cargo (CONGRESSO EM FOCO, 2015a), teve participação destacada como timoneiro do *impeachment* e constituiu uma bancada informal para chamar de sua (CONGRESSO EM FOCO, 2015b).

O avanço da PEC do Orçamento Impositivo, capitaneada por um membro importante da base de apoio ao governo Dilma, é um dos primeiros indicativos de que a gerência da coalizão estava comprometida. O tão falado baixo clero, que em 2015 e 2016 causou tantos problemas para a gestão Dilma Rousseff, apoiou em peso a impositividade das emendas individuais. O PMDB, partido de sustentação da base aliada, embarcou com todas as forças no projeto. O Deputado Eduardo Cunha, líder do partido na Câmara, que em 2015 assumiu o comando da Câmara, também lutou pela PEC do Orçamento Impositivo. Cunha precisava reforçar sua posição entre o chamado “baixo clero” para fortalecer sua futura candidatura, e nada melhor do que apoiar um proposta que, em tese, ajudaria justamente esse grupo informal de parlamentares (DINIZ, 2016, p. 25).

Com crise econômica e política, escândalos de corrupção e baixa popularidade e o impedimento de uma Presidente da República - o segundo em menos de três décadas desde que se retomou o voto direto para o cargo - o otimismo quanto à governabilidade e estabilidade do nosso sistema de governo parece estar sendo posto à prova. Entrevistas/manifestações de Barry Ames, Eduardo Giannetti e Carlos Pereira, por exemplo, falam em “falência do presidencialismo” de coalizão e da inabilidade política de Dilma na relação com o Congresso (FOLHA DE SÃO PAULO, 2016a; FOLHA DE SÃO PAULO, 2016b; ÉPOCA, 2014).

Limongi e Figueiredo (2017) apresentaram-se ao debate sobre a “crise atual” e de imediato rejeitaram que as instituições do presidencialismo de coalizão estivessem na raiz dos problemas manifestados. Os autores descrevem o cenário excepcional que teria se seguido à reeleição de Dilma Rousseff e como diversas causas concorreram para a criação de condições para o *impeachment*: questionamento da vitória pela oposição na Justiça (recontagem de votos);

movimentos de rua mobilizando manifestações; apoio das “classes produtoras”, com destaque para a Fiesp; crise econômica; oposição dentro da coalizão governista (disputa pela Presidência da Câmara com o PMDB; oposição de Eduardo Cunha⁸³ e Temer) e até mesmo dentro do PT.

A crise se deve, então, na leitura de Limongi e Figueiredo (2017), a escolhas políticas feitas pelos atores do jogo político, mesmo aqueles que formaram uma “coalizão extraparlamentar” de oposição ao governo Dilma Rousseff e não às instituições que regem a relação entre os Poderes. Foi feita uma clara opção pela polarização e pelo confronto em detrimento da alternativa de compromisso.

A crise do segundo governo Dilma que levou a seu impeachment e se arrasta ao longo da presidência de Temer, portanto, não tem causas institucionais. Dependeu, basicamente, da estratégia dos atores políticos. O seu grande artífice e comandante foi Eduardo Cunha, cujos interesses e passado eram conhecidos. Os beneficiários diretos do impeachment, Temer e seu grupo íntimo, nunca pautaram seu comportamento político pelo apreço a ideias e à boa gestão da coisa pública. Aceitou a liderança desse grupo quem fez do afastamento do PT do poder a prioridade número um. Pode-se debater quem usou quem nessa aliança, mas o fato é que Temer, Cunha e outros tantos fizeram uso da mobilização anti-PT para chegar ao poder e, dessa forma, aumentar suas chances de escapar das denúncias que os ameaçavam (*ibidem*, pp. 94-95).

Chaisty, Cheeseman e Power (2018) listam três grandes categorias que afetariam os custos de gerenciamento da coalizão, quais sejam (1) os fatores sistêmicos, que englobam o formato constitucional, desenho institucional, regras eleitorais e a natureza e tipo dos partidos políticos, (2) os fatores coalizacionais, que englobam as características do partido formador e dos seus parceiros e da barganha entre eles, como a coalizão inicial (do “dia um”), justiça nas recompensas aos parceiros e heterogeneidade da coalizão e (3) os fatores conjunturais, que envolvem fatores exógenos, como popularidade presidencial, desempenho econômico, escândalos de corrupção, comoção social, dentre outros.

Ao longo dos mandatos de Collor a Dilma, embora não tenha havido mudanças significativas nos fatores sistêmicos (poderes presidenciais, regras eleitorais e forma de Estado federativa), houve nos fatores coalizacionais e conjunturais. O segundo mandato de Dilma reuniu fatores coalizacionais e conjunturais diversos, como elevado número de partidos, enfraquecimentos dos partidos como unidade organizadora do comportamento eleitoral, crise

⁸³ “a relação de Cunha com o governo é ditada pelas investigações da Lava Jato. O deputado carioca é o primeiro “peixe grande” a se enredar seriamente nas investigações, e, à medida que seus problemas se agravam, suas relações com o governo Dilma se tornaram cada vez mais tensas e conflituosas. O recurso a ameaças e, quando não, à pura chantagem para obter proteção são armas a que Cunha recorre sem maior cerimônia. Assim, quando viu seu mandato ameaçado, rompeu com o governo e partiu para o ataque, usando das prerrogativas do seu cargo para afastar a presidente. As ações de Cunha tiveram um único objetivo: obter proteção para ele e para seu grupo” (LIMONGI; FIGUEIREDO, p. 94).

política, escândalo de corrupção (Operação “Lava Jato”), mau desempenho econômico, queda na popularidade presidencial, manifestações de rua, desgaste da classe política e do Partido dos Trabalhadores, em particular.

Com todo esse cenário adverso, ao qual se somou a rebelião do baixo clero, o protagonismo de Eduardo Cunha, a eleição dividida de 2014 e a polarização que sobreveio com o questionamento do resultado eleitoral pelo candidato do PSDB, Dilma parece ter tido cada vez mais dificuldades de manter uma base de apoio legislativa fiel. O apoio se tornou caro demais e ainda que Dilma hipotecasse todos as benesses da Presidência, que promettesse “mundos e fundos”, é improvável que a crise política se revertesse e que seu mandato fosse salvo.

2.5 Em busca de conclusão: uma breve retomada do framework de relações Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão

O presidente de coalizão brasileiro é um jogador estratégico. Opera com uma recheada caixa de ferramentas tentando obter aquiescência e suporte do Legislativo, barganhando em bases individuais e/ou coletivas. Ele precisa manejar tais ferramentas tentando encontrar as demandas variadas e variáveis dos parlamentares, os quais podem perseguir em graus diferentes a trinca cargos (*office*), políticas (*policy*) e votos.

Tais preferências, por seu turno, devem mudar com o decorrer do tempo de mandato do presidente e da própria legislatura (ciclo eleitoral). Conforme se aproximam as próximas eleições, a preferência por votos (e a tentativa de se descolar de questões politicamente controversas) deve suplantar as demais. Diferentes parlamentares têm diferentes eleitorados, compostos via de regra por um núcleo central de observadores atentos que podem exigir do parlamentar um comportamento em Plenário mais ou menos ideológico, mais ou menos perseguidor de pautas classistas, regionais ou ideológicas. Assim, diferentes combinações das ofertas feitas pelo presidente (*pork*, cargos e políticas, por exemplo) devem ter diferentes poderes de compra em diferentes pontos do tempo e com diferentes perfis de parlamentares.

Além disso, influenciam o jogo estratégico das relações Executivo-Legislativo a distribuição de cadeiras no Legislativo a cada eleição - a qual que pode aumentar ou reduzir a fragmentação e o poder de barganha e relevância dos partidos como organizadores da competição política - e a habilidade do presidente e seu núcleo de coordenação política de

colocar na pauta nos momentos mais adequados as decisões, eventualmente produzindo jogos aninhados e barganhando mais de uma questão relevante ao mesmo tempo. O governo Lula, por exemplo, teria tido mais sucesso em sua Reforma da Previdência que o governo FHC por ter, dentre outros motivos, aninhado o jogo da Reforma com o jogo de saneamento das contas públicas, atraindo o apoio de governadores, mesmo aqueles de partidos oposicionistas, o que indiretamente contribuiu para garantir o apoio legislativo das respectivas bancadas estaduais (MELO; ANASTASIA, 2005).

Sobre o Legislativo que sai das urnas, ele também é relevante para determinar os rumos possíveis de formação ou não de coalizões majoritárias disponíveis ao *formateur* natural, o partido do Presidente. O legislador mediano brasileiro tem tido uma posição mais conservadora, posicionado na centro-direita do espectro ideológico, o que limitou as opções do PT, partido de esquerda que ganhou a Presidência e governou o país por mais de treze anos, entre 2003 e 2016. A saída foi formar coalizões supermajoritárias e heterogêneas ao longo de todo o espectro ideológico e centrada no PMDB, que até a eleição de 2018 era o parceiro ambicionado (necessário) para sustentar coalizões governistas, saída que, segundo Abranches (2018), teria esvaziado o centro e a agenda programática de PT e PSDB, partidos que rivalizaram durante mais de duas décadas na disputa pela Presidência da República:

Com a polarização PT versus PSDB e a conseqüente impossibilidade de uma coalizão de centro-esquerda, ele [o PMDB] se tornou o parceiro inevitável das coalizões de governo dos dois e introduziu nelas o vírus das trocas clientelistas, esvaziando-as do conteúdo programático com que os presidentes assumiram. É por essa proximidade quase inevitável com o PMDB e pela flexibilidade do padrão moral da política do PSDB e do PT que se pode dizer que os dois se “peemebedizaram”. Ao optarem pela rivalidade entre si, sem possibilidade de acerto, entregaram-se, ambos, como reféns voluntários, ao PMDB. Formou-se, a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, um condomínio para controle do poder no PMDB, que se fortaleceu nos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff, para chegar, pela primeira vez, com seu síndico principal, à Presidência da República” (ABRANCHES, 2018, pp. 344-345).

Popularidade é outro ativo presidencial. Presidentes populares têm maior facilidade de manter uma agenda reformista e contam com maior apoio legislativo dos parlamentares que, nessas condições, preferem atrelar seu nome a um governo popular com vistas à obtenção de recompensa eleitoral. Presidentes impopulares, por outro lado, padecem da dificuldade de manter apoio sólido e quando essa impopularidade tem raiz em mau desempenho econômico, a desagregação da coalizão pode chegar à deposição do presidente por *impeachment*, como se verificou no Brasil em duas oportunidades desde 1988.

Trazer parceiros de coalizão para composição do governo, nos Ministérios, na produção da agenda de governo e a concessão de benefícios como patronagem e *pork* parece ter sido a

opção predominante dos presidentes brasileiros nas últimas décadas. A barganha foi majoritariamente “no atacado”, construída em torno dos partidos e tendo como intermediários os líderes partidários. Mas o sucesso de um governo deve depender da capacidade de mobilizar oportunamente todas as ferramentas da *toolbox* ao longo do mandato.

CAPÍTULO 3 - METODOLOGIA E RESULTADOS

Os estudos legislativos ocupam uma posição de destaque dentro da Ciência Política brasileira. O desenvolvimento da área é prova inequívoca do processo de acumulação do conhecimento sobre nossas instituições legislativas, em especial da Câmara dos Deputados. Por meio desse processo de desenvolvimento do campo de pesquisa, o interesse pelos estudos legislativos se materializou em pesquisas pautadas na democratização e no processo constituinte, pela preocupação com a paralisia decisória e a dinâmica das coalizões, pela importância das regras internas, pela conexão eleitoral, pela reforma política e pela migração partidária. O estudo intenso do Congresso norte-americano orientou a produção acadêmica e forneceu propostas teóricas e hipóteses para testes (DE PAULA, 2018, p. 291).

a busca pelo ajuste inferencial deve nortear a construção do conhecimento. Uma ciência que se orienta pela busca do ajuste inferencial é uma ciência mais completa, mais responsável e mais cosmopolita (*ibidem*, p. 293).

Como exposto anteriormente, o presidencialismo de coalizão foi visto primeiro como um arranjo exótico e fadado a colocar em risco tanto a governabilidade quanto o regime democrático, mas mostrou-se, ao contrário desse prognóstico, capaz de fugir da armadilha do *deadlock* e se tornou a forma ordinária de organizar os relações Executivo-Legislativo em presidencialismos multipartidários. Os presidentes manejam uma *toolbox* com ferramentas diversas e parcialmente intercambiáveis na tentativa de formar e manter coalizões de apoio legislativo que permitam a seu governo colocar em andamento uma agenda reformista, quando necessário.

Pork - que no caso brasileiro é identificado com a execução de emendas individuais ao orçamento - tem sido apontado como um dos recursos de que lançariam mão os presidentes para obter o apoio dos parlamentares. A execução seletiva das emendas serviria como sedução ou recompensa para “comprar” votos favoráveis ao governo. Essa velha tese vem sendo submetida a testes empíricos há algum tempo, sem que haja um consenso: Ames (2001), Pereira e Mueller (2004), Alston e Mueller (2006), Pereira e Orellana (2009), Zucco Jr. (2009), Raile, Pereira e Power (2011) e Nunes (2011b) afirmam que a barganha em torno de *pork* existe, enquanto que Limongi e Figueiredo (2005) e Vasselai e Mignozzetti (2014) afirmam o contrário.

A aprovação do *Orçamento Impositivo de Emendas*, primeiro como regra legal na LDO 2014 e depois como regra constitucional com a EC 86/2015, criou para a União o estímulo de mudar a classificação do Orçamento Público de forma a permitir a individualização da execução

das emendas individuais⁸⁴. A novidade permite, então, a segurança na obtenção e tratamento dos dados individualizados de emendas individuais, ganho que pretendemos explorar neste trabalho.

3.1 Metodologia

O problema de pesquisa a ser tratado é: *pork* (execução de emendas orçamentárias individuais) é usado como recurso de barganha para obtenção de apoio legislativo?

As hipóteses de pesquisa são as enumeradas a seguir:

- 1) parlamentares que têm maior execução de suas emendas individuais ao orçamento votam favoravelmente ao governo com maior frequência;
- 2) parlamentares de partidos pertencentes à coalizão ministerial votam favoravelmente ao governo com maior frequência;
- 3) a barganha em torno de *pork* é mais efetiva quando o parlamentar tem perfil eleitoral geográfico concentrado;
- 4) a barganha em torno de *pork* é utilizada preferencialmente com parlamentares moderadamente distantes ideologicamente do governo.

A hipótese 3 é derivada daquela mesma literatura na Ciência Política que trata das duas arenas (eleitoral e legislativa), de Mayhew (1974), a qual busca relacionar o tipo de eleitorado de um parlamentar com seu o tipo de atuação legislativa, destacando as emendas orçamentárias e os tipos de projetos apresentados, segundo os conceitos de “voto pessoal” e “conexão eleitoral”. Aqueles com eleitorado geograficamente concentrado buscariam projetos de cunho mais particularista, os quais aumentariam suas chances de reeleição; ou, em outras palavras, o

⁸⁴ “Até 2013 não havia classificação orçamentária para identificação dos recursos das programações decorrentes das emendas individuais, o que dificultava ou mesmo impedia o acompanhamento da execução financeira dessas emendas. Em 2014, com a introdução do orçamento impositivo, tais emendas passaram a ser marcadas com o indicador de resultado primário igual a 6 (RP 6). No entanto, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) não especificava o autor da emenda, o qual passou a ser identificado a partir de 2015, por determinação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 8). Sobre esse mesmo ponto, Volpe (2019, pp. 92-93) esclarece: “A análise dos dados da execução anteriores à 2014 não possibilita estabelecer um vínculo entre o autor da emenda, o partido e a funcional programática. Ou seja, uma única funcional programática consolidava as programações oriundas de emendas (individuais e coletivas) e as originalmente constantes no projeto de lei orçamentária anual que possuíam o mesmo classificador, de modo que não era possível identificar de forma precisa a origem (emenda ou proposta do Executivo) que tinha gerado um determinado empenho ou pagamento. Apenas nos casos em que uma emenda criou uma única funcional programática era possível garantir a origem da execução (emenda exclusiva). Em 2014 foi criado identificador de resultado primário 6 para identificar as emendas na elaboração e execução. (...) Em relação ao estabelecimento de vínculos entre empenhos com autores e partidos políticos, a avaliação dos dados é ainda mais comprometida pela falta de classificador que possibilitava acompanhar a execução de emendas, sendo que somente em 2015 o SIAFI efetivamente vinculou o plano de trabalho às emendas individuais”.

localismo na arena eleitoral repercutiria em paroquialismo na arena legislativa (AVELINO; BIDERMAN; SILVA, 2016).

Uma onda de estudos sobre concentração eleitoral busca identificar de quais estratégias os candidatos lançam mão para conquistar mais votos e aumentar as chances de eleição. No sistema proporcional de lista aberta adotado no Brasil, o cálculo estratégico eleitoral deve levar em conta em primeiro lugar o desempenho eleitoral do partido (ou coligação), o qual definirá quantas cadeiras ele terá, e em segundo lugar o desempenho eleitoral do próprio candidato, o qual determinará em qual posição ele ficará na lista partidária/coligação e se estará dentre os eleitos. Esse cálculo é influenciado também pelo tamanho dos distritos eleitorais: em distritos grandes, a incerteza eleitoral aumenta, mas permite-se ao candidato focar em nichos geográficos, sem precisar cobrir em sua campanha todo o distrito eleitoral (o estado). A escolha de qual seria exatamente a área geográfica a ser explorada pelo candidato não seria aleatória, mas levaria em conta aquela região onde ele já tivesse alguma liderança pessoal e reconhecimento. A partir desse núcleo, o candidato buscaria expandir sua influência ao redor, nos municípios contíguos (*ibidem*).

É de se esperar que os parlamentares com perfil de voto mais concentrado sejam aqueles que adotem estratégias eleitorais mais baseadas na oferta de benefícios localistas geograficamente concentrados. Então, como a demanda por *pork* deve ser maior entre esses parlamentares, seu uso como instrumento de barganha deve ser mais efetivo com esses.

O “efeito tempo” (ou “dimensão temporal”), assim denominado por Vasselai e Mignozzetti (2014) se refere a duas características que cercam a relação entre apoio legislativo (*apoio*), nossa variável dependente, e *pork*, nossa variável explicativa chave: (1) a existência de endogeneidade ou causalidade reversa e (2) a autorregressividade (ou autocorrelação⁸⁵ serial) no apoio legislativo. A endogeneidade pode, em tese, existir porque o apoio legislativo pode responder a *pork* em momentos diferentes; o parlamentar pode receber *pork* como um incentivo, previamente ao seu apoio, ou como uma recompensa, posteriormente ao apoio. Já a autorregressividade se refere à possibilidade de a variável *apoio* sofrer de inércia (*momentum*), isto é, de o *apoio* em um momento no tempo se manter para o momento seguinte, ou, em outras palavras, de *apoio* no momento t ser determinado por *apoio* em $t-1$.

⁸⁵ Autocorrelação se refere à “correlação entre integrantes de séries de observações ordenadas no tempo [como as séries temporais] ou no espaço [como nos dados de corte transversal]” (KENDALL; BUCKLAND *apud* GUJARATI; PORTER, 2011, p. 416).

Esse caráter dinâmico da interação entre *apoio* e *pork* foi identificado apenas por parte dos autores e dentre esses houve diferenças no tratamento empírico utilizado, desde as variáveis explicativas e de controle utilizadas, até o modelo de estimação adotado, passando pela unidade de análise. A tabela a seguir traz uma comparação entre as abordagens dos diferentes trabalhos.

Vê-se diferentes formas de operacionalizar a variável *pork*. Há vários casos de estudos em que os autores não explicitam se e como conseguiram individualizar a execução das emendas; há casos em que se considera o valor total “executado”, enquanto em outros se considera o percentual de execução; há casos em que se considera como execução a realização de empenho ou da liquidação, com a consequente insegurança quanto à efetiva realização daquela despesa, como descrito no capítulo anterior.

Na maioria dos casos se consideram todas as emendas, enquanto que Bittencourt (2015) e Nunes (2011b) tratam apenas as emendas puras. Essa saída, embora defensável do ponto de vista teórico pode carregar consigo um viés, vez que esse tipo de emenda geralmente representa um percentual reduzido do total de emendas individuais e acontecem geralmente quando o parlamentar detalha bastante a dotação (no nível de subtítulo, por exemplo). Como essa especificação acontece no nível de subtítulo, incluindo a especificação “no município de Manga” (exemplo), pode ser que sejam exatamente os parlamentares com interesse maior em *pork*, em função do tipo de eleitorado, e mais propensos à barganha nesses termos com o Executivo que adotem esse tipo de estratégia, o que indicaria esse viés de seleção.

Cabe descrever em maior detalhe porque se descreve como inapropriada a abordagem metodológica adotada por Limongi e Figueiredo (2005) - e também por Baião, Couto, Jucá (2018) - para tratar da individualização da execução das emendas. Quando mais de uma emenda contribui para a formação de uma dotação (quando não se trata de uma emenda pura), que é o caso mais frequente, os autores consideravam o peso daquela emenda para o valor global da dotação e deduziam que seu valor de execução seria proporcional a essa participação.

Exemplo: digamos que o Deputado Federal A tenha apresentado uma emenda no valor de R\$ 1.000.000,00 e que o Deputado Federal B tenha apresentado uma emenda de R\$ 2.000.000,00 e estas emendas correspondam, respectivamente, a 5% e 10% do valor total de uma dotação orçamentária de cujo dado de execução dispomos (R\$ 20.000.000,00). Se o valor total de execução dessa dotação foi de R\$ 12.000.000,00, deduz-se que a execução das emendas dos deputados A e B sejam, respectivamente, de R\$ 600.000,00 (5% de R\$ 12.000.000,00) e R\$ 1.200.000,00 (10% de R\$ 12.000.000,00). Essa abordagem ignora a possibilidade factível

de que a execução da emenda de A tenha sido de R\$ 1.000.000,00 e a de B de R\$ 0,00, por exemplo, e trata de forma equivalente parlamentares não em função de seu partido, anos de mandato, se é elite parlamentar, ou outras características, mas em função do fato de terem indicado emendas numa mesma dotação orçamentária.

Um caso prático mostra a inadequação desse tratamento: no ano de 2015 (para o qual o SIGA Brasil já disponibiliza dados individualizados de execução das emendas), dois parlamentares do PSDB mineiro - Marcus Pestana e Rodrigo de Castro - indicaram emendas para a dotação orçamentária “Fomento ao Setor Agropecuário - No Estado de Minas Gerais”, com os valores aprovados de R\$ 400.000,00 e R\$ 1.662.300,00, respectivamente. Como a segunda emenda tem valor equivalente a 4,15 vezes da primeira, sua execução teria valor 4,15 vezes maior, também, se adotada a proposta de tratamento de Limongi e Figueiredo (2005). Mas não foi isso que se verificou. Considerando os valores e restos a pagar pagos desde 2015, os valores pagos foram, respectivamente, de R\$ 390.000,00 (97,5%) e R\$ 238.875,00 (14,4%).

Tabela 2: Modelos e metodologias dos trabalhos que trataram sobre a causação de pork sobre o comportamento parlamentar

AUTOR	VARIÁVEL DEPENDENTE	VARIÁVEIS EXPLICATIVAS	UNIDADE DE ANÁLISE	PERÍODO DE ANÁLISE	MÉTODO DE ANÁLISE	ENDOGENEIDADE / CAUSALIDADE REVERSA	EFEITO TEMPO (AUTORREGRESSIVIDADE)	EXECUÇÃO INDIVIDUALIZADA DE EMENDAS	PORK AFETA COMPORTAMENTO PARLAMENTAR?
Ames (2001)	Comportamento parlamentar (variável dicotômica que indica o acordo ou desacordo do voto do parlamentar com a maioria dos membros de seu partido)	<i>pork</i> ; ranking partidário; percentual de votos do partido; dominância municipal; concentração de votos; número de mandatos; concentração*ranking; concentração*dominância; ideologia (e outras)	Deputado Federal <i>i na votação</i> ^v	1988-1996	Regressão logística	Não trata do assunto	Não trata do assunto	Não trata do assunto	Sim, mas o efeito é negativo, a contrário do hipotetizado. Segundo o autor o que explica isso é que o governo concentra o gasto com <i>pork</i> naqueles parlamentares mais suscetíveis a não cooperar, tentando comprar sua colaboração em futuras votações
Pereira e Mueller (2004)	<i>pork</i>	Comportamento parlamentar (% de votos favorável ao governo)	Deputado Federal <i>i</i> na Legislatura 1995-1998	1995-1998	Sistema de duas equações simultâneas, uma com <i>pork</i> e outra com comportamento parlamentar como variável dependente	Usam como instrumentos (1) <i>dummy</i> se o deputado participou da coalizão governante durante o período; (2) <i>dummy</i> se o deputado saiu da coalizão; (3) número de trocas de partido; (4) <i>dummy</i> se o deputado já exerceu outros cargos eletivos; (5) <i>dummy</i> para mesmo partido do governador; (6) <i>dummy</i> se pertence à coalizão dos prefeitos de seus principais redutos eleitorais	N/A	Não tratam do assunto	Sim. Emendas são usadas como sedução (previamente ao voto) e como recompensa (posteriormente ao voto)
	Comportamento parlamentar (% de votos favorável ao governo)	<i>pork</i>							

Limongi e Figueiredo (2005)	Taxa de apoio ao executivo (% de votos favorável ao governo)	<i>dummy</i> para indicar o pertencimento ou não à coalizão governista; <i>pork</i>	Deputado Federal <i>i</i> no período 1996-2001	1996-2001	Regressões logísticas	Não tratam do assunto	Não trata do assunto	Atribui valores de execução individual de forma inapropriada, segundo uma proporção da emenda em relação à dotação inteira	Não
Alston e Mueller (2006)	<i>pork</i> (% de execução do valor das emendas de 1998 do deputado)	Comportamento parlamentar (<i>dummies</i> para verificar a mudança ou manutenção do voto do parlamentar em duas votações subsequentes sobre Reforma da Previdência); % de votos favoráveis ao governo no período 1995-1998; <i>pork</i> em 1997; cargo de poder (<i>dummy</i>); número de emendas; senioridade	Deputado Federal <i>i</i> na votação <i>v</i>	2 votações sobre Reforma da Previdência em 6 e 23 de maio de 1998	Modelo de mínimos quadrados de dois estágios	Não tratam do assunto	N/A	Não tratam do assunto	Sim. Na verdade foi confirmada a expectativa de que o comportamento parlamentar numa votação específica afetou a quantidade de <i>pork</i> obtida (a causalidade testada é a reversa)
Pereira e Orellana (2009)	Apoio ao governo (média de deputados da bancada estadual que apóiam o governo)	emendas de bancadas estaduais emendas individuais (<i>pork</i>) são uma variável controle	Bancada estadual no mês <i>m</i>	1997-2005	(1) Modelo de Mínimos Quadrados ordinários; (2) Método de estimação Prais-Winsten (para tratar do efeito autoregressivo de ordem 1)	Consideram impraticável tratar do problema e julgam que a endogeneidade não está claramente presente para o apoio das bancadas estaduais quanto estaria para os parlamentares individualmente	Tratado para um mês de defasagem - AR (1)	Não tratam do assunto	Sim, ao contrário das emendas coletivas

Zucco Jr. (2009)	Comportamento parlamentar (distância absoluta entre os pontos ideais do deputado e do líder do governo)	ideologia; participação no gabinete; <i>pork</i>	Deputado Federal i no ano t	1996-2006	(1) Mínimos quadrados ordinários; (2) Modelo de <i>pooled-data</i> de mínimos quadrados de dois estágios tendo senioridade e experiência como instrumentos para <i>pork</i>	Tratam do problema estimando um modelo de <i>pooled-data</i> de mínimos quadrados de dois estágios tendo senioridade e experiência como instrumentos para <i>pork</i>	No segundo modelo inclui efeitos fixos de ano	Não tratam do assunto	Sim
Raile, Pereira e Power (2011)	(1) Apoio ao governo (percentagem média de parlamentares votando favoravelmente ao governo em um dado mês) (2) <i>pork</i> (3) coalescência do gabinete (4) proporção de despesa com emendas individuais com parlamentares da coalizão governista	o valor atrasado de um mês (em $t-1$) de cada uma das variáveis dependentes aparece como variável explicativa de si própria; heterogeneidade da coalizão; número médio de partidos na coalizão governista; número de cadeiras ocupadas por membros da coalizão governista; popularidade presidencial; <i>dummy</i> para <i>lame duck</i>	Plenário da Câmara dos Deputados no mês m	1997-2005	Regressão de mínimos quadrados de três estágios. É montado um sistema de quatro equações simultâneas com variáveis dependentes que são ao mesmo tempo variáveis independentes em outras equações do sistema de equações.	Sim	Tratado para um mês de defasagem - AR (1)	Não trata do assunto	Sim
Nunes (2011b)	Apoio ao governo (frequência de votos favoráveis ao governo)	<i>pork</i> ; <i>pork</i> (atrasada em um ano); participação no gabinete; <i>pork*constituency</i>	Deputado Federal i no ano t	2003-2010	(1) Dados em painel - Modelo linear de efeitos fixos; (2) <i>Cross-section</i>	Sim	Não trata da autorregressividade para apoio legislativo, mas trata a dinamicidade no efeito da execução de emendas para	Usa apenas as emendas puras	Sim e tem efeito marginal superior para parlamentares dominantes (<i>constituencies</i> concentradas)

							um ano de defasagem - AR (1)		
Vasselai e Mignozzetti (2014)	Comportamento parlamentar (Distância entre pontos ideais entre o parlamentar e o líder do governo)	<i>pork</i> (no ano e defasada para até 3 anos); <i>dummy</i> para indicar o pertencimento ou não à coalizão governista (no ano e defasada para até 3 anos)	Deputado Federal <i>i</i> no ano <i>t</i>	1996-2010	Modelos dinâmicos autorregressivos de efeitos fixos, estimados por Difference GMM. Uso de instrumentos interno e externo submetidos a teste de validade de Sargan.	Tratam do problema incluindo um instrumento externo - execução do orçamento federal nos estados a que pertencem os deputados - e um instrumento interno - defasagem na variável dependente (apoio legislativo ao governo) com defasagens temporais grandes.	Tratada para períodos superiores a 2 anos - AR (> 2)	Não trata do assunto	Não
Baião, Couto, Jucá (2018)	<i>pork</i> (transformado em três variáveis: (1) valores autorizados; (2) valores empenhados; (3) valores pagos)	comportamento parlamentar (taxa de apoio ao governo); prefeito copartidário ao parlamentar; governador copartidário ao parlamentar; membro da base aliada; posição da liderança; presidente/membro da CMO; ministro copartidário ao parlamentar; Despesas/RCL	Emenda individual	2003-2014	Regressão fraccional logit e Regressão Tobit	Não tratam do assunto	N/A	Atribui valores de execução individual de forma inapropriada, segundo uma proporção da emenda em relação à dotação inteira	A causalidade testada e confirmada é a inversa: quanto maior o apoio ao governo, maior a execução de <i>pork</i>

Fonte: Elaboração própria.

Propomos um estudo com dados em painel e a seguinte equação de regressão:

$$apoio_{it} = \alpha + \beta_1 coaliz\tilde{a}o_{it} + \beta_2 pork_{it- [1:4]} + \beta_3 pork * constituency + \beta_4 pork * ideologia + C + \varepsilon_{it}$$

A unidade de análise é o deputado federal i no mês m . A variável explicativa $pork$ passará por defasagens de 1 a 4 meses, enquanto a variável dependente defasada não aparecerá do lado direito da equação, indicando que ela não será considerada uma variável explicativa. Essas opções são explicadas por expectativas teóricas de que existe inércia no apoio legislativo motivada pela execução de emendas individuais em meses anteriores, mas que não existe autorregressividade⁸⁶. Isto é, espera-se que um determinado deputado mantenha “boa vontade” com o governo, votando favoravelmente não apenas no mês em que a emenda é executada, mas ao longo de alguns meses a seguir. Por outro lado, não cremos que o fato de um deputado ter dado apoio legislativo em um mês anterior tenha, isoladamente, efeito sobre o apoio dado no mês atual. Imagina-se que a “memória de barganha” do parlamentar deve ser de curto prazo e que ele deve estar insaciavelmente em busca de mais benefícios como $pork$. Outro benefício de considerar o mês e não o ano é o aumento significativo dos períodos de análise: 25 meses (entre junho de 2016 e junho de 2018⁸⁷).

⁸⁶ Pereira e Orellana (2009), Raile, Pereira e Power (2011) e Vasselai e Mignozzetti (2014) não calcam sua previsão de autoregressividade na variável dependente $support$ em bases teóricas sólidas. Fazem apenas menções breves a respeito, referenciando testes realizados sobre as bases de dados:

“Preliminary analysis of the data suggests that the dependent variable (legislative support) is affected by an AR(1) autoregressive process. Therefore, to address this problem we use two estimation techniques. First, we run an ordinary least squares (OLS) model in which we correct for the seasonal nature of the data by including dummy variables for the months of February to December. Second, we use a Prais-Winsten estimation method, which specifically corrects for first-order autoregressive errors” (PEREIRA; ORELLANA, 2009, pp. 71-72).

“In line with our theorizing about dynamism in the system, autocorrelation diagnostics support assertions that these dependent variables are predicted by their previous values. In particular, diagnostics suggest that the variables are subject to AR(1) processes” (RAILE; PEREIRA; POWER, 2011, p. 327).

“no agregado por partido, enquanto a execução de emendas varia a cada ano, a disciplina parlamentar pouco varia. O que aliás, por si só já deveria levantar a suspeita de presença de autocorrelação serial nas estimações” (VASSELAI; MIGNOZZETTI, 2014, p. 825)

“a julgar pelo que a literatura conhece a respeito das taxas de apoio ao Executivo, há motivos de sobra para esperar que esse apoio não varie bruscamente de um momentum (ano, mês etc.) para o outro. Ou seja, é provável que o apoio parlamentar em t seja uma função do apoio parlamentar em $t-1$ ” (*ibidem*, p. 826).

Nossa opção metodológica por não considerar $apoio$ em meses anteriores como variável explicativa do $apoio$ no mês atual, então, é baseada na rejeição à suposição de que o simples fato de ter votado favoravelmente ao governo anteriormente faça o parlamentar repetir tal comportamento no presente. Se os testes estatísticos dos autores citados identificaram autorregressividade de primeira e até de segunda ordem - AR(1) e AR(2) -, esse deve ser um resultado um efeito espúrio, explicado pelas outras variáveis explicativas, quais sejam pertencimento à coalizão e execução de emendas.

⁸⁷ A base de dados obtida junto ao Cebrap, utilizada para criação da variável $apoio$, tinha votações nominais apenas até o primeiro semestre de 2018, o que impediu considerar todo o ano de 2018, embora houvesse os dados para as demais variáveis.

As outras variáveis explicativas são termos de interação entre *pork* e o tipo de eleitorado do deputado e entre *pork* e distância ideológica entre o presidente e o deputado, visando a testar as hipóteses 3 e 4, respectivamente. C se refere a variáveis explicativas e e ao erro.

Note-se que propomos variáveis de nível micro (que caracterizam o deputado) em detrimento de variáveis de caráter macro (que caracterizam o governo). Deixamos de considerar, por exemplo, variáveis de controle como coalescência do gabinete, heterogeneidade da coalizão, número médio de partidos na coalizão, popularidade presidencial ou status de *lame duck*, tal como fizeram Raile, Pereira e Power (2011), por exemplo. Essa opção foi feita não por rejeitarmos *a priori* a plausibilidade teórica de relações de causalidade entre essas variáveis e o comportamento parlamentar, mas porque elas só seriam úteis para análises de mais longo prazo, que abarcassem governos diferentes, com variações significativas nos valores de tais variáveis. Como, em razão da limitação na disponibilidade de dados, tratamos apenas do período referente ao governo Temer, deixa de ter sentido considerar variáveis com caráter macro, e por isso investimos em variáveis particulares de cada parlamentar que potencialmente teriam efeito sobre seu comportamento em votações.

A tabela a seguir apresenta as variáveis utilizadas e suas respectivas fontes e tratamentos metodológicos.

Tabela 3: Variáveis e tratamento metodológico

Variável	Fonte	Descrição	Cuidados Metodológicos
apoio	Cebrap	A variável representa a frequência (de 0 a 1) de votos favoráveis ao governo dados pelo deputado no mês.	Foram consideradas apenas as votações nominais em que houve indicação de voto pelo líder do governo. Adicionalmente, excluímos as votações que não cumpriram com o requisito de criticidade de Carey (2000 apud AMORIM NETO, 2002), qual seja serem votações nas quais cumulativamente ao menos 60% dos deputados tenham votado e ao menos 20% dos deputados votaram de formas opostas. Cuidados metodológicos adicionais para obtenção dessa variável estão descritos extensamente abaixo.
<i>pork</i>	SIGA Brasil (Senado Federal)	Essa variável indica o valor, em reais de emendas individuais daquele deputado que foi paga naquele mês	O valor já foi obtido da base do SIGA Brasil deflacionado, o que permite a comparação entre diferentes períodos.
coalizao	Cebrap	Variável dicotômica que indica se naquele mês o deputado fazia parte da base de apoio governista.	
<i>constituency</i>	Base de dados de George Avelino (AVELINO; BIDERMAN; SILVA, 2016)	Variável indicativa da concentração eleitoral de um candidato nas eleições de 2010 ou 2014.	O Índice G, de Avelino, Biderman e Silva (2016) varia de 0 (menos concentrado) a 1 (mais concentrado). Foi utilizado o Índice G ponderado, o qual pondera o G pelo número de votos dos candidatos para reduzir os extremos produzidos por candidatos com pouquíssimos votos, com base geográfica microrregional. Foram excluídos do banco 325 casos de deputados federais do Distrito Federal (DF), aos quais, dada a natureza geográfica desse ente (indivisível em municípios, microrregiões, etc), estava atribuído o valor de <i>constituency</i> 0.
cabeça	Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP)	Variável dicotômica que indica se naquele mês o deputado fazia parte do grupo denominado "cabeças do Congresso", indicativo da elite parlamentar.	
cmo	Sítio Eletrônico da CMO	Variável dicotômica que indica se naquele mês o deputado era membro da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional.	Foi considerada a composição da CMO no momento de instalação naquele ano, sendo ignoradas eventuais substituições de membros ao longo do ano.

ideologia1	Banco de dados de entrevistas com parlamentares da Legislatura 2015-2019	Indica a distância ideológica entre o deputado e o governo.	<p>O posicionamento ideológico varia de 0 (limite à esquerda) a 10 (limite à direita). O valor atribuído ao deputado é aquele do posicionamento ideológico do seu partido, o qual foi calculado como a média da valor atribuído pelos membros daquele partido que forma entrevistados.</p> <p>Para alguns partidos foram atribuídos valores⁸⁸.</p> <p>Exemplo: foram entrevistados 20 parlamentares do PT, cuja média do valor de posicionamento ideológico atribuído ao próprio partido foi de 2,1.</p> <p>Como valor de posicionamento ideológico do governo foi considerado o valor do partido do presidente, o PMDB, calculado segundo a fórmula acima descrita e cujo valor foi 6,3333. Assim, a distância ideológica entre um parlamentar do PT e o governo seria igual a $2,1 - 6,3333 = -4,2333 = 4,2333$.</p>
ideologia2	Pesquisa Legislativa Brasileira 2013 (apud MACIEL; ALARCON; GIMENES, 2017)	Indica a distância ideológica entre o deputado e o governo.	<p>O posicionamento ideológico varia de 0 (limite à esquerda) a 7 (limite à direita).</p> <p>Para alguns partidos foram atribuídos valores.</p>
anos	Sítio Eletrônico da Câmara dos Deputados	Indica o número de anos de mandato já exercidos pelo deputado.	<p>Como parte dos deputados não esteve em exercício durante todo o mandato, seja porque assumiu outro cargo (Ministérios, Secretarias de Estado, Prefeituras), seja porque se trata de um deputado eleito como suplente e que assumiu o mandato ao longo da Legislatura, consideramos que qualquer período de mandato ao longo de ano contaria aquele ano como um ano de mandato.</p> <p>Exemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - O deputado Alexandre Baldy (PP/GO) licenciou-se do mandato de Deputado Federal, na Legislatura 2015-2019, para assumir o cargo de Ministro de Estado das Cidades, a partir de 22 de novembro de 2017. O ano de 2017 foi contado como 1 ano de experiência para esse deputado. - A deputada Yeda Crusius (PSDB/RS) assumiu e foi efetivada no mandato de Deputada Federal, na Legislatura 2015-2019, em 5 de janeiro de 2017, em virtude da renúncia do Titular. Assim, 2017 foi contado como 1 ano de experiência para essa deputada.

⁸⁸ Vide Quadros 1 e 2 no Anexo para detalhes do cálculo das variáveis *ideologia1* e *ideologia2*.

ministerios	Sítios Eletrônicos dos Ministérios	Indica a proporção de ministérios ocupados por um determinado partido.	Exemplo: No mês de junho de 2016, o PMDB ocupava 4 dos 21 Ministérios ⁸⁹ . Então, o valor atribuído à variável "ministerios" para todos os parlamentares do PMDB naquele mês foi de $4/21 = 0,1905$.
orcamento	SIGA Brasil (Senado Federal)	Indica o percentual do orçamento da União controlado por determinado partido.	Exemplo: No mês de junho de 2016, o PMDB ocupava os Ministérios de Casa Civil, Esporte, Integração Nacional e Desenvolvimento Social e Agrário, os quais respondiam, em conjunto, por 3,1% do orçamento da União no ano de 2016. Então, o valor de 3,1 foi atribuído a todos os parlamentares do PMDB no mês de junho de 2016.
desemprego	PNAD Contínua (IBGE) ⁹⁰	Indica a taxa de desocupação, considerando a população economicamente ativa.	
popularidade	CNI ⁹¹	Indica a avaliação do governo.	Foi considerado o percentual dos respondentes que responderam a opção “Ótimo/Bom”. Os dados são produzidos, como regra, trimestralmente.

Fonte: Elaboração própria

⁸⁹ Foram considerados os seguintes Ministérios: Casa Civil, Justiça, Defesa, Relações Exteriores, Fazenda, Transportes, Agricultura, Educação, Trabalho, Saúde, Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Minas e Energia, Planejamento, Ciência, Tecnologia e Inovação, Meio Ambiente, Esporte, Turismo, Integração Nacional, Desenvolvimento Agrário e Social, Cidades, Fiscalização, Transparência e Controle.

⁹⁰ Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=series-historicas>>. Acesso em 09 de junho de 2018.

⁹¹ Disponível em: <<http://www6.sistemaindustria.org.br/gpc/externo/listaResultados.faces?codPesquisa=121>>. Acesso em 09 de junho de 2019.

As variáveis “elite parlamentar”, “membro CMO” e “senioridade” são variáveis de controle consideradas relevantes porque afetariam indiretamente o comportamento parlamentar. “Senioridade”⁹² e “elite parlamentar” representam variáveis que indicariam (seria proxies) da habilidade de um parlamentar conseguir obter pork, enquanto que “membro da CMO” e “constituency” representam variáveis indicativas do grau de interesse do parlamentar em pork, isto é, se ele é ou não um *high-demander*. E a literatura é ambígua sobre se o grau de interesse do parlamentar em pork provém das características do eleitorado/constituency (a “fome de pork”, ou lado da demanda) ou das características do próprio parlamentar (lado da oferta) ou se de ambos (BERRY; FOWLER, 2016)⁹³. Seja pela maior habilidade em obter ou

⁹² “in regard to seniority, along with the years served in the legislature comes an increasing familiarity with the legislative process, which should benefit more senior councillors when seizing the opportunity to amend the ABP [Annual Budget Proposal]. Thus, increasing seniority should lead to increasing amount of budget funds being reallocated” (MARQUES, 2018, p. 8).

Fowler e Hall (2015) apresentam achados que contestam essa expectativa. Os congressistas norte-americanos apresentam taxas de reeleição altíssimas (90%), ainda que não consigam representar ideologicamente os eleitores medianos de seus distritos. A explicação habitualmente apresentada para esse inesperado fato costuma ser a *pork-barrel politics*: os incumbentes se favorecem de levar para casa políticas distributivas de benefícios concentrados. Fowler e Hall (2015), todavia, mostram que naquele país a senioridade não é fator explicativo da quantidade de *pork* que um parlamentar consegue levar para seu distrito eleitoral, o que eliminaria o incentivo baseado nesse tipo de recurso para favorecimento eleitoral dos incumbentes. E por que parlamentares mais experientes não levam mais *pork* para seus distritos?: porque os efeitos de mais habilidade são cancelados pelos efeitos de menos esforço nas atividades parlamentares, inclusive a de busca ativa por *pork*: “While pundits and Congressional scholars may be surprised by our null results on seniority and pork, we believe a compelling explanation may lie in models of electoral selection and accountability. Senior members, on average, are higher-quality in terms of their fixed abilities, suggesting that voters may expect more pork. At the same time, however, they exert less effort, suggesting that voters may expect less pork. Perhaps these two competing effects approximately cancel out, meaning that voters cannot expect a premium from a senior representative” (FOWLER; HALL, p. 49).

⁹³ A literatura norte americana da linha distributiva, a qual desenvolveu as teorias sobre *pork barreling*, aponta que as comissões temáticas do Congresso são o *locus* onde se organiza a obtenção de recursos para políticas distributivas (*committee benefits hypothesis*). Berry e Fowler (2016), analisando o caso americano, concluem que ser membro de comissões importantes - inclusive a de orçamento - não gera um aumento distinguível no valor de *pork* levado para as *constituencies* dos parlamentares. A exceção são os presidentes das subcomissões de orçamento (comissões temáticas), chamados de *cardinals*, os quais conseguem obter mais recursos daqueles programas públicos da área temática relacionada a sua subcomissão. Quem se beneficia mais decisivamente do pertencimento a uma subcomissão de orçamento são seus presidentes, os *cardinals*, em detrimento dos demais membros (*rank-and-file*). O poder de agenda do presidente da comissão de orçamento e dos presidentes das subcomissões temáticas de orçamento permite que sejam esses aqueles que determinam, respectivamente, quanto em dinheiro será distribuído para subcomissão e em quais programas os recursos de cada área serão alocados. Se os demais membros, pertencentes ao baixo clero, desejam influenciar tais decisões, precisam convencer esses *cardinals*.

Nos EUA, os caminhos disponíveis para o *pork-barreling* são diferentes daqueles do Brasil e tomam lugar nas comissões do Congresso. Existem comissões de orçamentação e comissões de autorização de despesa, o que Munson (1993 apud BERRY; FOWLER, 2016, p. 699) descreve com a metáfora: “authorizing committees prepare the grocery list, and Appropriations subcommittees do the shopping. Therefore, authorizing committees could direct money to their constituents by focusing on the types of spending that would most likely benefit their district (e.g., juice vs. milk on the grocery list), and Appropriations subcommittees can decide how much to spend and on which type of each item (e.g., which brand of juice and how much to buy). Both committees provide opportunities

pelo maior interesse em *pork*, parlamentares pertencentes elite parlamentar, membros da CMO e/ou com maior tempo de mandato poderiam ter maior acesso a *pork* na barganha com o Executivo e, conseqüentemente, ter seu comportamento em votações influenciado em votações.

A base de dados preparada tinha 803 deputados, produzindo 20.056 casos de deputado *i* no mês *m*. Todavia, em 9.283 observações, correspondentes a 46% dos casos, a variável “apoio ao governo” retornou um valor “indefinido”, indicando que naquele mês o deputado em questão não votou nenhuma vez.

Quadro 1: Distribuição do apoio ao governo

Apoio ao governo	Número de casos	Percentual de casos
0% a 20%	1.441	7,18%
20% a 40%	650	3,29%
40% a 60%	945	4,71%
60% a 80%	1.574	7,85%
80% a 100%	6.153	30,68%
“Indefinido”	9.283	46,29%
Total		100,00%
Fonte: Elaboração própria.		

Esse grande número de casos com valor de apoio ao governo indefinido poderia se justificar por uma dentre as seguintes opções:

- (1) o deputado não estava ativo (não foi reeleito, era suplente ou havia se licenciado)
- (2) era um mês de recesso no Congresso (tipicamente no mês de janeiro);
- (3) o deputado, mesmo estando ativo, não esteve presente em nenhuma das votações consideradas naquele período.

Visando a reduzir problemas de validade, um primeiro tratamento foi a exclusão dos casos de 24 parlamentares que em todos os 25 meses considerados combinaram um valor de execução de emendas de R\$ 0,00 com nenhum voto registrado. Ainda assim, restaram 8.654

for legislators to direct money to their constituents, although the Appropriations subcommittees appear to provide much more flexibility and autonomy”.

casos, representando 44,6% dos 19.406 casos da base de dados⁹⁴. Dada a quantidade muito significativa desses casos no universo algumas decisões teriam que ser tomadas:

- (1) excluir ou manter esses casos?: excluir significaria perder enorme quantidade de casos e mesmo enviesar a análise, dado que há observações em que se apresentam valor indefinido de apoio ao governo junto a execução de emendas em valor diferente de R\$ 0,00. Mas para manter esses casos seria necessário arbitrar algum valor para o apoio ao governo.
- (2) qual valor atribuir ao apoio ao governo? Ficamos tentados a igualá-lo a 0 (zero), dado que, se o parlamentar não votou naquele mês, então o apoio ao governo foi zero. Mas isso significaria parear um enorme número de casos de execução de emendas igual a 0 e apoio ao governo igual a 0 (6.053 casos), enviesando a análise.

Assim, optamos por atribuir para cada mês em que o apoio ao governo fosse indefinido o valor da média de apoio ao governo daquele parlamentar em todo o período. Exemplo: o deputado Abel Mesquita Jr. (DEM/RR) esteve em exercício ao longo dos 25 meses considerados, mas em três desses meses o valor de apoio ao governo foi “indefinido” (setembro de 2016, janeiro de 2017 e janeiro de 2018). É provável que a explicação para os meses de janeiro seja não ter de fato havido nenhuma reunião de plenário da Câmara, por essa estar em recesso. Atribuímos o valor de 0,8489 (84,89%) de apoio ao governo para esses meses, que é a média de apoio ao governo desse deputado entre junho de 2016 e junho de 2018.

Ainda assim, restaram vários casos de deputados que em todos os 25 meses tiveram apoio ao governo indefinido. O mais provável é que se trate de deputados que estiveram presentes na 54ª Legislatura (2011-2015) mas que não se reelegeram para a 55ª Legislatura (2015-2019). Esses deputados não devem ser excluídos da análise porque eles puderam apresentar, ainda em 2014, emendas ao orçamento de 2015, e tiveram execução dessas emendas nos anos seguintes, mesmo que não estivessem em exercício.

É o caso, por exemplo, de Abelardo Lupion (DEM/PR), que não votou em uma votação sequer entre 2016 e 2018, mas teve aproximadamente R\$ 3 milhões de emendas executados. Para casos como o dele, atribuímos à variável apoio ao governo o valor da média dos deputados

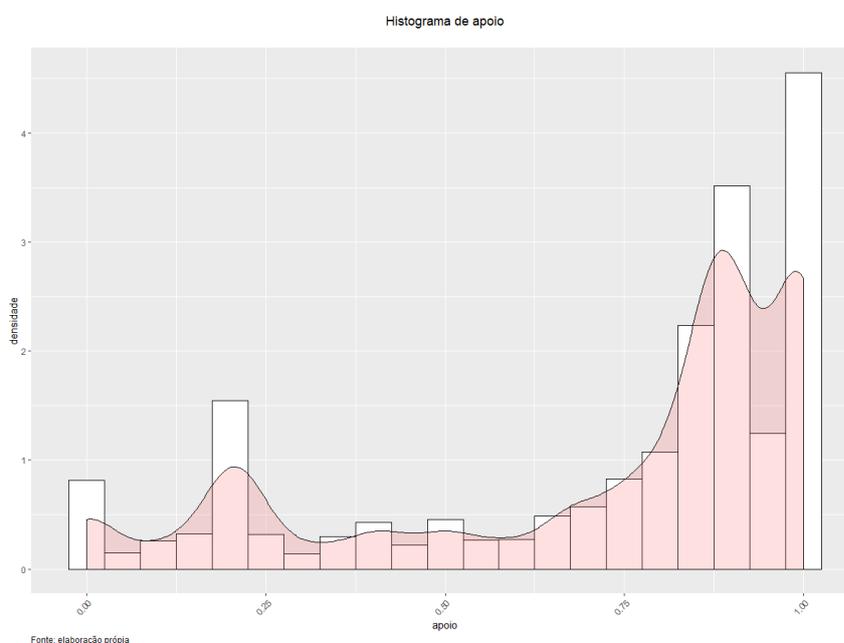
⁹⁴ Acrescidos à exclusão dos casos aqui mencionados a dos parlamentares do DF e a de alguns casos com valores indisponíveis para alguma das variáveis, contamos na base de dados final com 19.056 casos.

do seu partido (no caso o Democratas) para todo o período. Então, o valor de apoio atribuído foi de 0,8766 (87,66%).

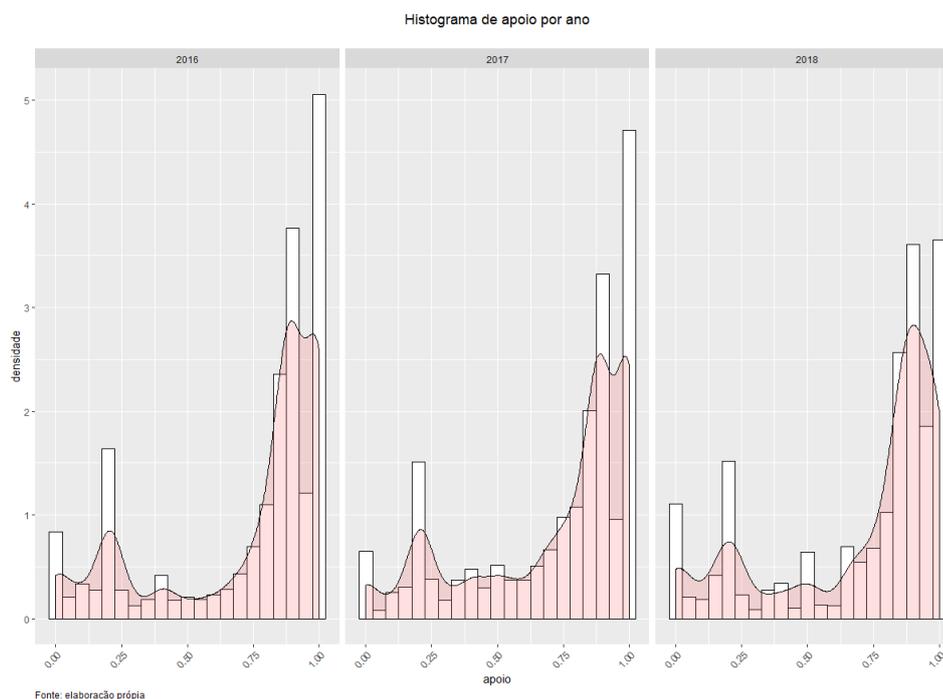
3.2 Análise descritiva dos dados

O governo Temer teve, no período considerado, entre junho de 2016 e junho de 2018, uma elevada taxa de apoio. O histograma da variável *apoio* mostra uma concentração em percentuais acima de 0,8, o que indica que um grande número de casos de deputado federal *i* no mês *m* votou segundo a indicação de voto da liderança de governo. A média de *apoio* no período é de 0,7218 (72,18%).

Figura 5: Histograma de apoio



O elevado apoio ao governo é notado para o período como um todo e para cada um dos anos, considerado individualmente. Em 2018, todavia, há uma queda na frequência de casos de apoio total (100% de apoio) ao governo.

Figura 6: Histograma de apoio por ano

Quando avaliamos o comportamento em votação de diferentes partidos, vemos se caracterizar um interessante cenário: formam-se três grupos, uma base de apoio governista, outro de oposição e um intermediário, com comportamento que varia de apoio à oposição, como podemos observar na Tabela 5 e nas Figuras 7 e 8:

Quadro 2: Apoio ao governo de diferentes grupos de partidos

Grupo	Partido	Média de apoio
Base governista	PPL	0,91
	PMDB	0,90
	PP	0,89
	PSDB	0,88
	PTB	0,88
	DEM	0,87
	PSD	0,87
	PRB	0,87
	PSL	0,87
	SD	0,86
	PR	0,85
	PPS	0,83

	PSC	0,82
	PV	0,82
	PRP	0,81
	PTN	0,80
	PEN	0,79
	PHS	0,78
	PODE	0,78
	PROS	0,75
Grupo intermediário/independentes	PSB	0,69
	AVANTE	0,61
	PMB	0,48
	PDT	0,42
Oposição	REDE	0,24
	PT	0,21
	PCdoB	0,18
	PSOL	0,10

Fonte: elaboração própria.

Figura 7: Histograma de apoio por partido

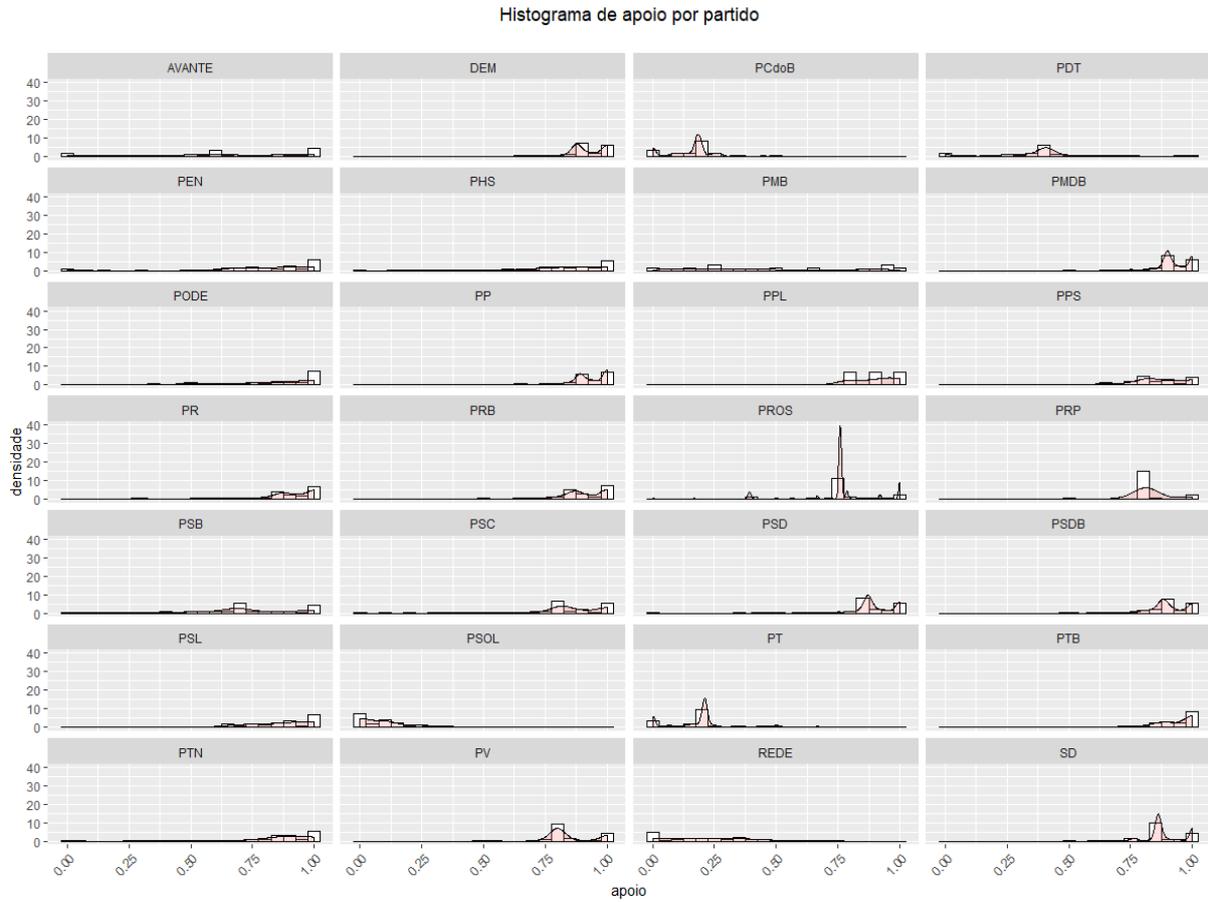
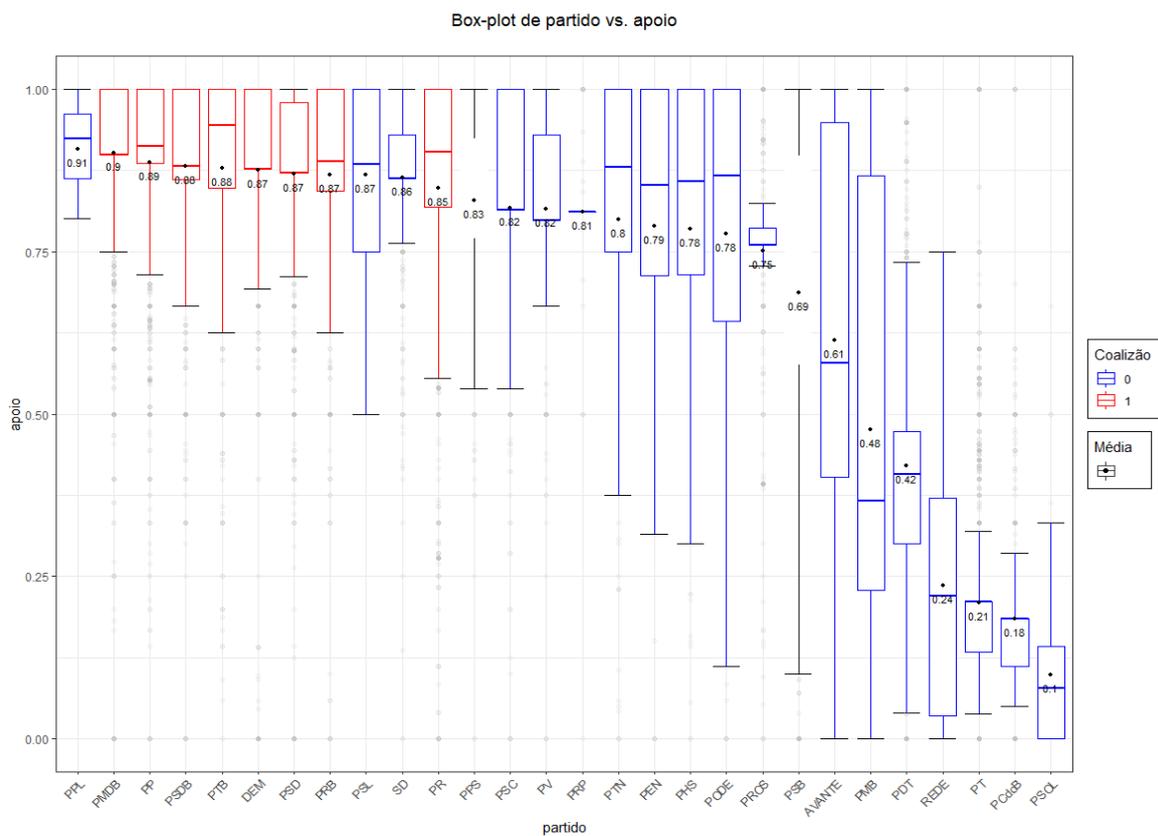


Figura 8: Box-plot de apoio por partido e pertencimento à coalizão



Notas: (1) O Partido Verde (PV) oficialmente não participava da base de apoio governista, mas teve membros do partido ocupando, à revelia da Executiva Nacional, o Ministério de Meio Ambiente durante o governo Temer⁹⁵.

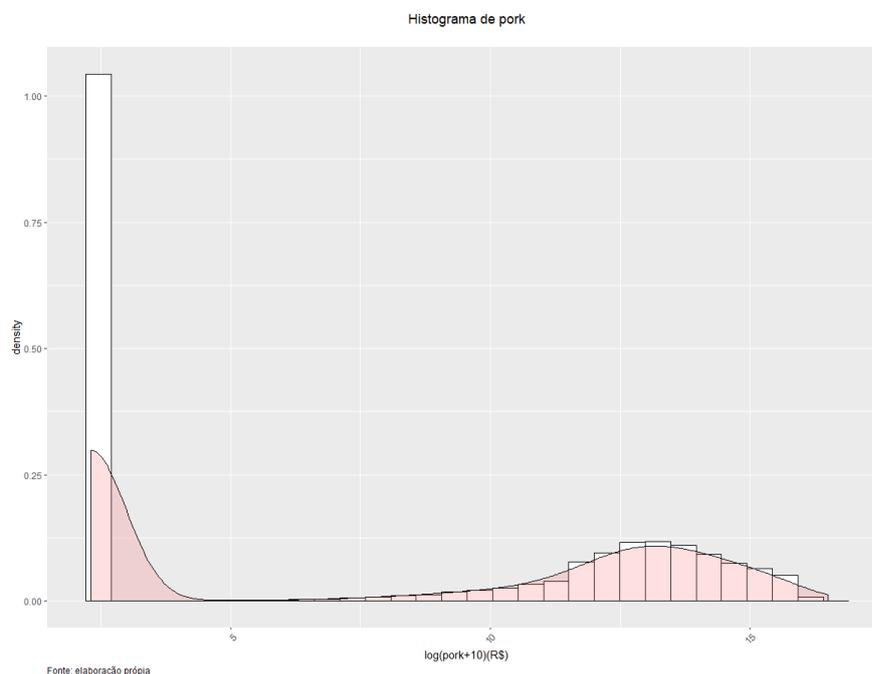
(2) O Partido Popular Socialista (PPS) e o Partido Socialista Brasileiro (PSB) estiveram na base governista entre junho de 2016 e maio de 2017 e fora dela de janeiro a junho de 2018, por isso seus *box-plots* não ficaram coloridos de vermelho ou azul, seguindo a legenda⁹⁶.

Fonte: elaboração própria.

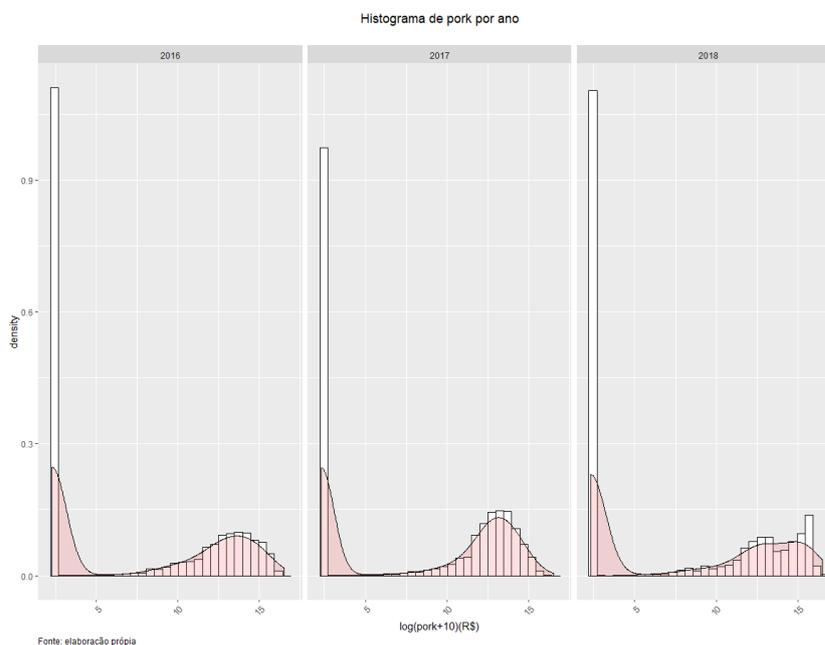
A variável *pork*, por seu turno, tem enorme concentração de casos de valor igual a 0 (R\$ 0,00 pagos em emendas ao deputado federal i no mês m). Já dentre aqueles que recebem algum valor, há uma concentração aproximadamente normal. A média de *pork* é de R\$ 606.201,30.

⁹⁵ Conforme reportagem da Folha de São Paulo (2016).

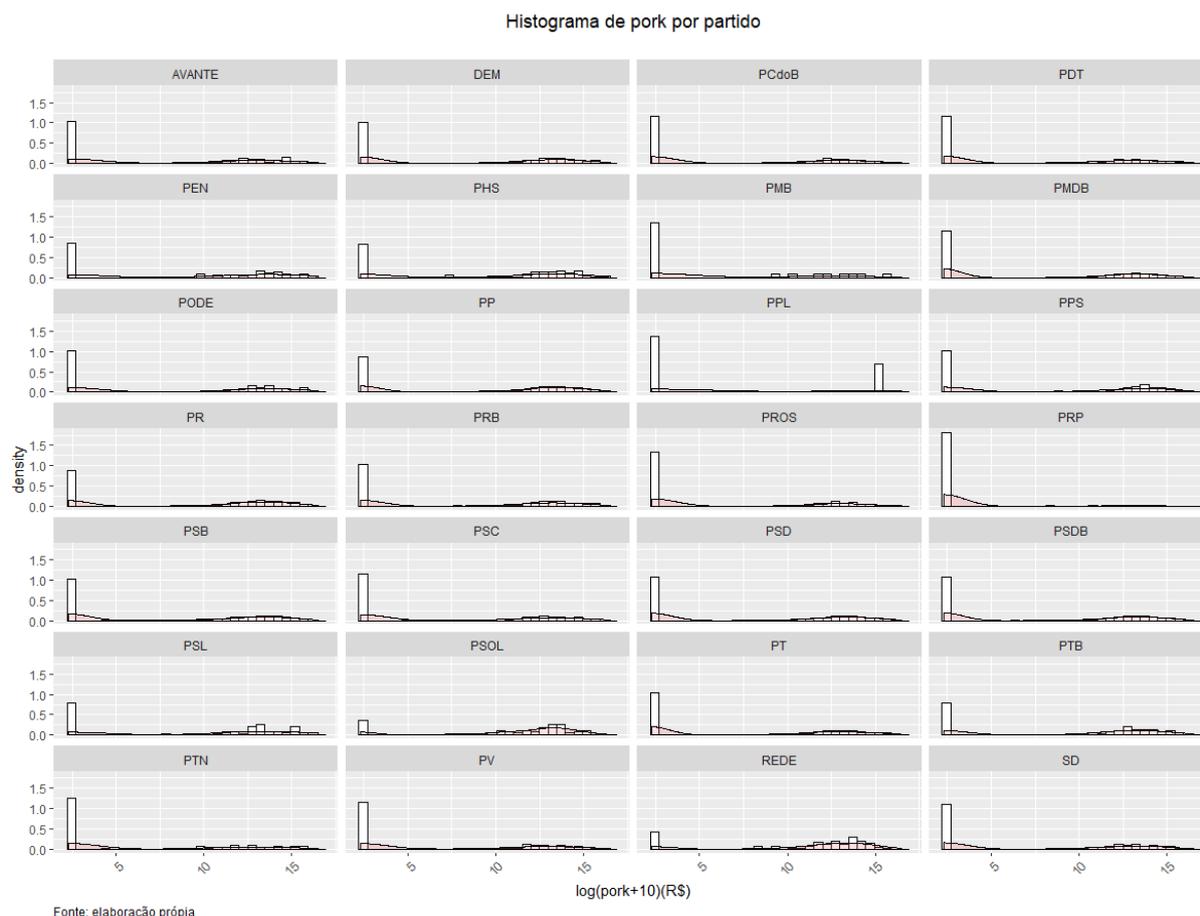
⁹⁶ Conforme reportagem de El País (2017).

Figura 9: Histograma de pork

Entre os os anos não há mudanças drásticas no comportamento da variável *pork*, mas 2017 é o ano que tem uma distribuição de valores de *pork* mais aproximada a uma normal dentre aqueles que receberam algum valor. Em 2017 também é um pouco menor a proporção de casos em que não houve recebimento de valor algum de *pork*. É possível que essas diferenças se devam em parte ao fato de os dados cobrirem o ano de 2017 inteiro, enquanto que em 2016 apenas o período de junho a dezembro está coberto e em 2018 de janeiro a junho.

Figura 10: Histograma de pork por ano

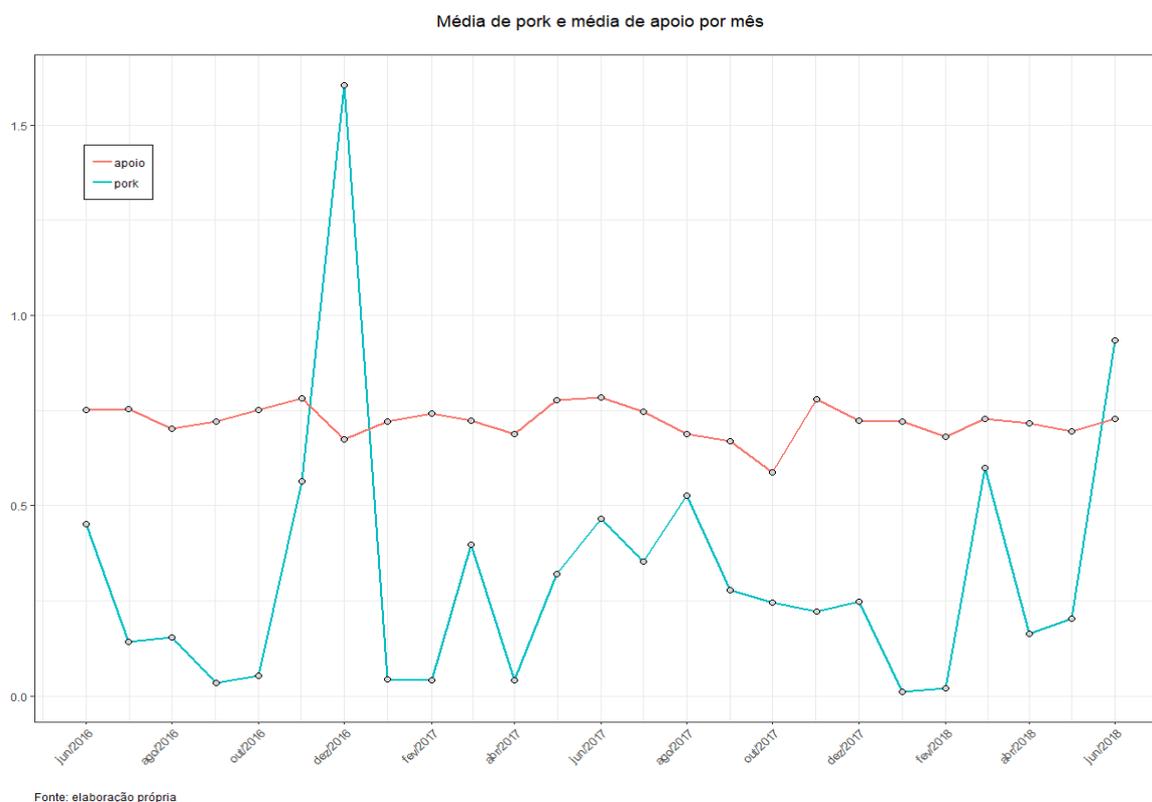
Quando comparamos os valores recebidos por partido, temos um fato notável: há um comportamento parecido, isto é, ser oposição ou base governista não parece ser determinante sobre a quantidade de *pork* obtida. Podemos ilustrar isso com o PMDB, o partido do presidente da República, e o PT, o maior partido da oposição no período. Nota-se uma semelhança no padrão de distribuição de *pork*, o qual, aliás, reproduz aproximadamente o da Figura 11: uma concentração de casos de recebimento de R\$ 0,00 e uma distribuição aproximadamente normal dentre aqueles que receberam algum valor, à direita do gráfico (são exceções PSOL, REDE e PROS). Naturalmente, o comportamento de *pork* nos períodos anteriores (*pork-1*, *pork-2* e *pork-3*) repete o padrão de *pork* no mês corrente.

Figura 11: Histograma de pork por partido

Os teóricos da linha distributivista divergem quanto a se *pork* é o ativo que cementa a construção de apoio sólido no Legislativo (se é o principal ativo para construção e manutenção de uma base governista) ou se é trocado por apoio pontualmente, em momentos específicos em que um acréscimo de apoio é considerado crucial para votações críticas (hipótese de *pork* como um ativo marginal, que complementa os bens de coalizão). Se fosse verdade que *pork* é o ativo por excelência da barganha por apoio, deveríamos ver flutuações de *pork* e *apoio* na mesma direção ao longo do tempo.

Não foi isso que se manifestou no período analisado, todavia. A média mensal de *apoio* manteve relativa estabilidade, sempre acima dos 50%, enquanto que os gastos com *pork* tiveram maior volatilidade, e sem um padrão. Há um pico de *pork* em dezembro de 2016 que não se repete no mesmo mês de 2017, por exemplo.

Figura 12: Média de pork e média de apoio por mês

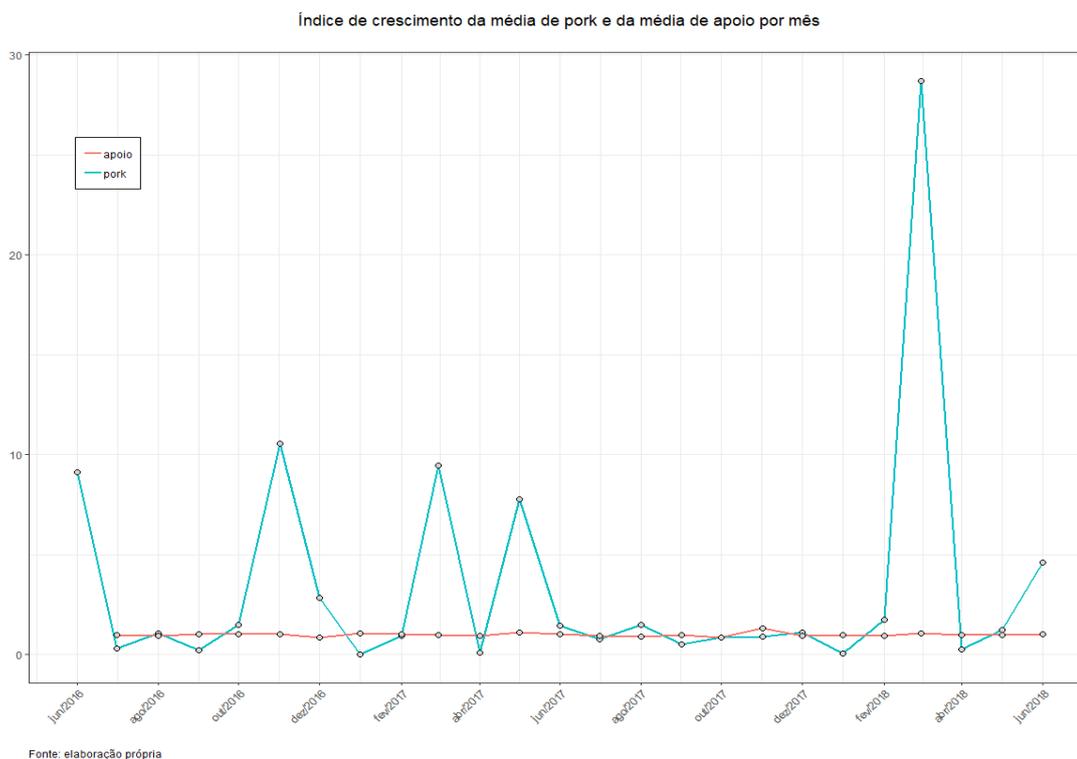


Uma forma mais precisa de exibição, que permite uma comparação entre as duas variáveis quando plotadas em um mesmo eixo é transformar a evolução temporal em um índice⁹⁷. Assim, cada mês mostra o crescimento (ou redução) sobre a base anterior. Com esse tipo de exibição fica ainda mais evidente o quanto há volatilidade na variável *pork*, enquanto que *apoio* mantém-se “incólume”⁹⁸.

⁹⁷ Plotar em um gráfico mais de uma variável num mesmo eixo pode gerar erros ou dificuldades de interpretação. O principal deles seria resultante de escalas diferentes, que induziriam o leitor a fazer conclusões equivocadas quanto ao relacionamento entre as duas variáveis. Uma alternativa - aqui adotada - é plotar gráfico de índice de crescimento percentual das duas variáveis (DATAWRAPPER, 2018).

⁹⁸ Um gráfico apenas para o índice de crescimento da média de *apoio* está disponível no Anexo 1 para mostrar que existe, sim, oscilação, ainda que muito inferior à de *pork*.

Figura 13: Índice de crescimento da média de pork e da média de apoio por mês

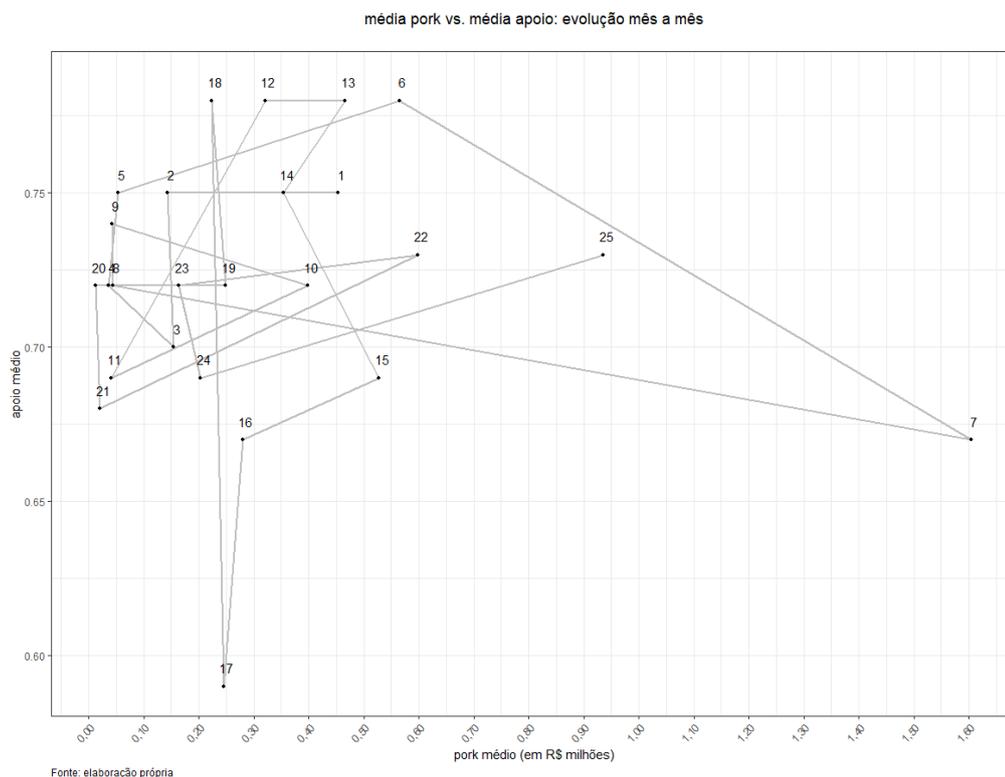


A figura a seguir permite uma outra visualização de como média de *pork* e média de *apoio* evoluíram mês a mês. Cada um dos pontos enumerados identifica um dos 25 meses do período e as retas entre os pontos mostram a direção de evolução das duas médias. Os meses 7 (dezembro de 2016), 17 (outubro de 2017) e 25 (junho de 2018) são aqueles em que fogem ao padrão observado nos demais meses, que é a combinação de *pork* baixo com *apoio* elevado (concentrados no lado esquerdo alto do gráfico). E por serem pontos extremos eles são úteis para avaliar o comportamento das duas variáveis.

De 6 para 7 há aumento de *pork* e redução de *apoio* e de 7 para 8 há redução de *pork* com aumento de *apoio*. São comportamentos diferentes do esperado. De 16 para 17 *pork* mantém-se praticamente constante e há queda de *apoio*. De 17 para 18 *pork* mantém-se praticamente constante e há aumento de *apoio*. São também comportamentos diferentes do esperado. De 24 para 25 há aumento de *pork* acompanhado de aumento de *apoio*, como esperado.

O esperado era que as retas que ligam os pontos tivessem direção que cruzasse os planos de primeiro e terceiro quadrantes, considerando cada ponto em específico, demonstrando a correlação positiva entre *pork* e *apoio*. Mas em 14 das 25 mudanças de um mês ao outro isso não aconteceu.

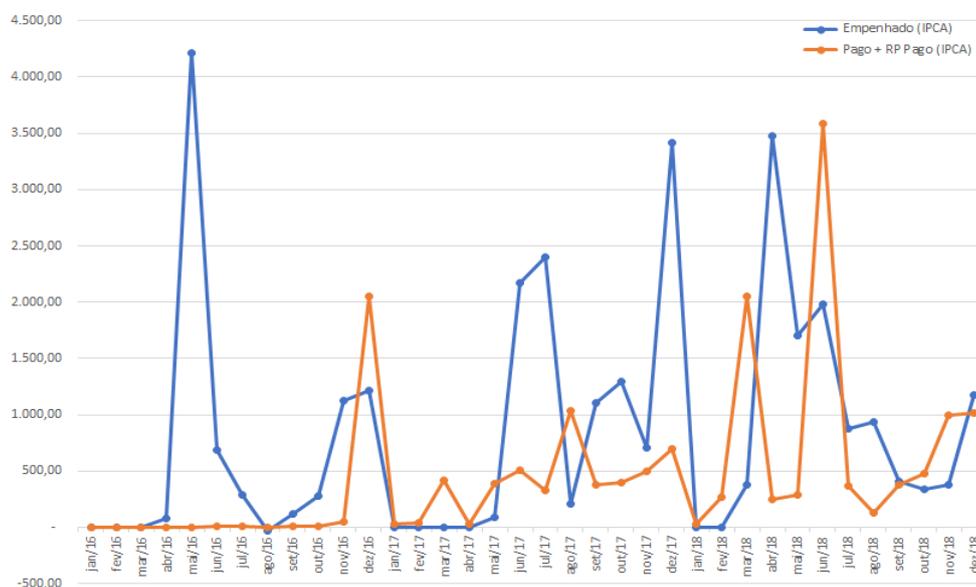
Figura 14: Média de pork e média de apoio: evolução mês a mês



Os picos de execução orçamentária (empenho) e financeira (pagamento) de emendas não apresentam um padrão rígido. Em 2016, considerando a execução orçamentária, há um grande pico isolado em junho, muito superior a um pico intermediário entre novembro e dezembro. Em 2017 há dois picos, em junho-julho e em dezembro, entre os quais não há um desnível tão grande quanto entre os picos de 2016. Em 2018, há um pico mais cedo, em abril, e a execução orçamentária não é elevada em nenhum dos meses do fim do ano, como ocorrera nos anos anteriores.

Já a execução financeira tem um único pico em 2016 (dezembro), uma execução melhor distribuída ao longo dos meses de 2017, e dois picos em 2018 (março e junho). Os grandes picos de execução financeira de dezembro de 2016 e junho de 2018 correspondem a picos intermediários de execução orçamentária, mas nos demais casos não há essa correspondência. Nesse cenário, tentar abstrair algum padrão no comportamento da execução das emendas seria *cherry-picking*.

Figura 15: Execução orçamentária e financeira da programação de emendas individuais por mês (2016-2018) (em milhões de reais)



Fonte: elaboração própria, com dados do SIGA BRASIL.

A EC 86/2015 estabeleceu (no § 14º) um cronograma a ser seguido anualmente para a execução das emendas. Ele estabelece que o Executivo (e demais Poderes) avalie cada emenda, manifestando-se pela existência ou não de impedimentos de ordem técnica, em “até 120 (cento e vinte) dias após a publicação da lei orçamentária”. Inexistindo impedimentos, a emenda estaria em condições legais de ser executada, tendo que passar, entretanto, pelo processo formal de formalização de convênios/contratos de repasse (na hipótese de haver transferência para estados e municípios). Como esse cronograma se baseia numa data inicial móvel, podem existir diferenças ano a ano no ritmo de aprovação de emendas e seus projetos e consequentes assinatura e execução dos convênios.

As datas de publicação das LOAs 2016, 2017 e 2018 e as datas limites para manifestação quanto a impedimentos técnicos em cada um desses anos foi, respectivamente: 14/01/2016 e 13/05/2016; 10/01/2017 e 10/05/2017; 02/01/2018 e 02/05/2018. Existe, então, a possibilidade de os picos de empenho em meados de cada ano (embora haja mudança no mês) se devam ao fim da etapa de análise de impedimentos, que permitiria a realização dos empenhos, seguida da assinatura dos convênios.

Também, o destacado pico de empenhos em 2016 poderia se justificar por ser este um ano eleitoral (eleições municipais) e a legislação eleitoral vedar a realização, nos três meses que antecedem o pleito, de transferência voluntária de recursos da União aos estados e municípios

(Lei Federal 9.504/1997). Nesse ano essa vedação teve início em 02/07/2016, e os parlamentares se interessariam em acelerar ainda mais a celebração de convênios para se beneficiar do capital político imediatamente antes das eleições.

Vejamos, agora, as variáveis de controle propostas. São elas: (1) *coalizao*; (2) *constituency*; (3) *cabeca*; (4) *cmo*; (5) *anos*; (6) *popularidade*; (7) *desemprego*; (8) *ideologia1* e *ideologia2*; (9) *ministerios* e (10) *orcamento*. Os histogramas dessas variáveis são apresentados no Anexo 1.

coalizao: 62% dos casos representam parlamentares pertencentes à coalizão, enquanto que os 38% restantes são de parlamentares de partidos fora da coalizão.

constituency: Os valores de *constituency* mostram que os parlamentares que são eleitos têm um padrão predominante de desconcentração geográfica do voto; há um acúmulo enorme de casos nos *centis* inferiores.

cabeca: como esperado, a enorme maioria dos casos representa parlamentares que estão fora desse grupo da elite parlamentar; apenas 8% representam casos de deputados “cabeças do Congresso”.

cmo: como esperado, a enorme maioria dos casos representa parlamentares que não eram membros da CMO; apenas 4% eram membros.

anos: a maioria dos casos representa parlamentares de primeiro e segundo mandatos (64%). A média é de 9,5 anos de mandato.

popularidade: a mínima no período foi de 3% e a máxima de 14%, com média de 8,6%.

desemprego: a mínima no período foi de 11,3% e a máxima de 13,7%, com média de 12,45%.

ideologia1 e *ideologia2*: *ideologia2* tem mais casos de distância ideológica intermediária e menos casos de distância ideológica grande do que *ideologia1*. Quando plotamos num gráfico as duas variáveis, todavia, vemos que há uma relação de aproximada equidistância entre as duas (vide Figura 9 no Anexo). Optamos, então, pelo uso de *ideologia1* no modelo.

ministerios: a maioria dos casos correspondeu, naturalmente, a 0, isto é, o partido do parlamentar não ocupava nenhum Ministério naquele mês. A distribuição dos demais casos variou de 5% (1 Ministério) a 24% (5 Ministérios).

orcamento: a maioria dos casos correspondeu, naturalmente, a 0, isto é, o partido do parlamentar não controlava nenhum Ministério e, portanto, nenhuma porção do orçamento federal. Dentre os casos em que algum orçamento era controlado, o percentual variou de aproximadamente 0,1% a aproximadamente 4,5%. Há um reduzido número de *outliers*, com percentual próximo a 20%, os quais correspondem a partidos que controlaram os Ministérios de Trabalho (20,28% do orçamento federal em 2016) e Desenvolvimento Agrário e Social (mais de 19% do orçamento federal em 2017 e 2018).

3.3 Análise bivariada

Esta seção é dedicada à análise das variáveis por meio de gráficos de dispersão que mostram o comportamento de uma variável em função de outra. Princípios pelas variáveis de maior interesse, quais sejam a variável dependente *apoio* e a variável explicativa chave *pork*.

Quando olhemos para a dispersão dos dados no período completo, vemos que *pork* não parece ter efeito sobre *apoio*. Para um mesmo valor de *pork* observamos grande variação no valor do *apoio* dado e isso fica mais nítido para $pork = R\$ 0$: há muitos casos com percentuais de *apoio* baixíssimos e outros tantos de completo apoio ao governo. Se observamos os anos em separado, em 2016 parece haver uma pequena relação positiva entre *pork* e *apoio*, enquanto essa se torna negativa em 2018. Em 2017 a reta de regressão linear está praticamente na horizontal, indicando inexistência de correlação.

Figura 16: pork vs. apoio

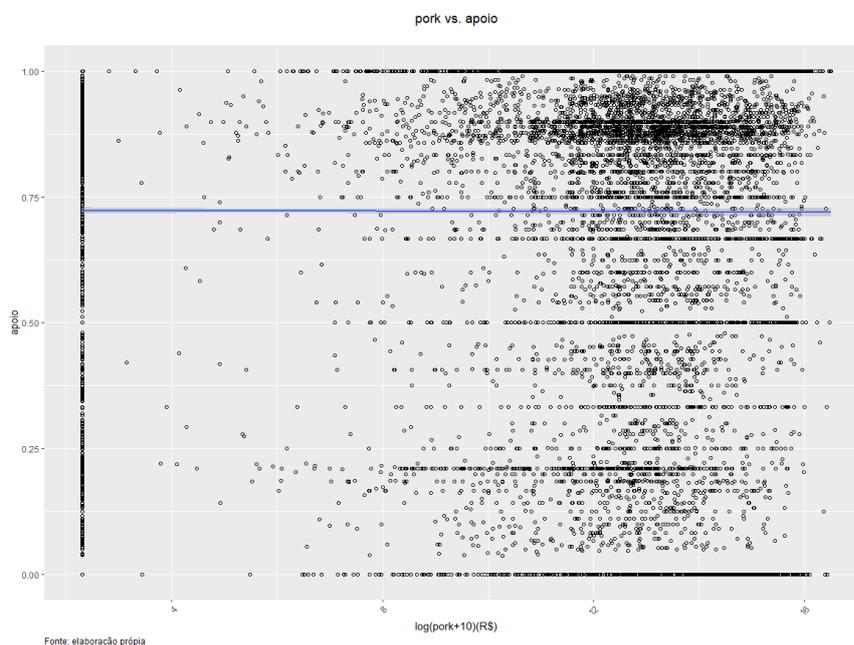
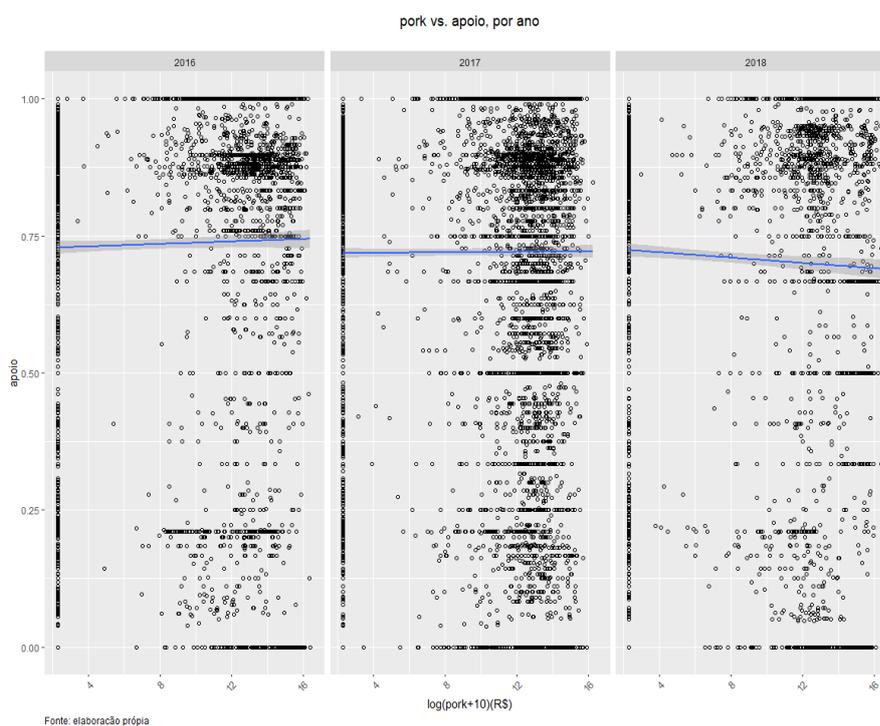
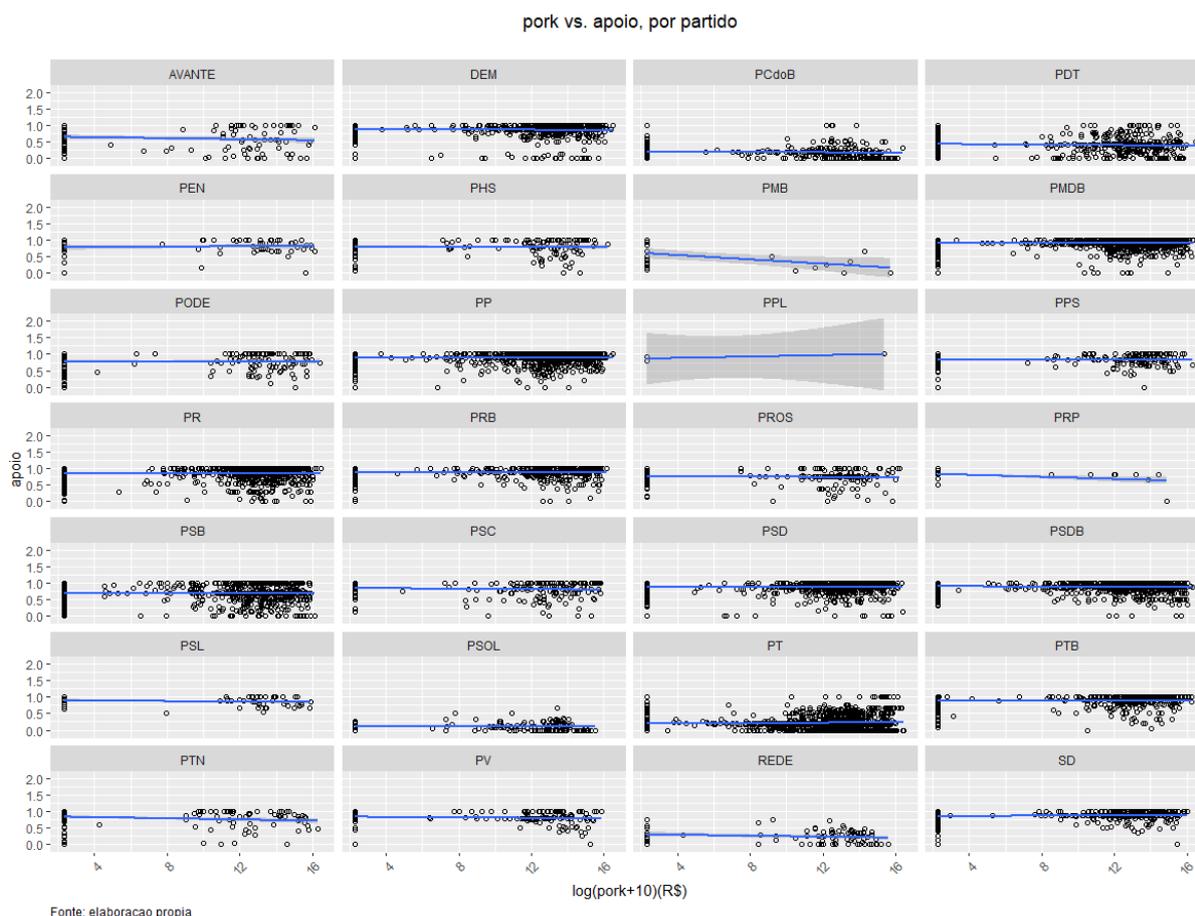


Figura 17: pork vs. apoio por ano



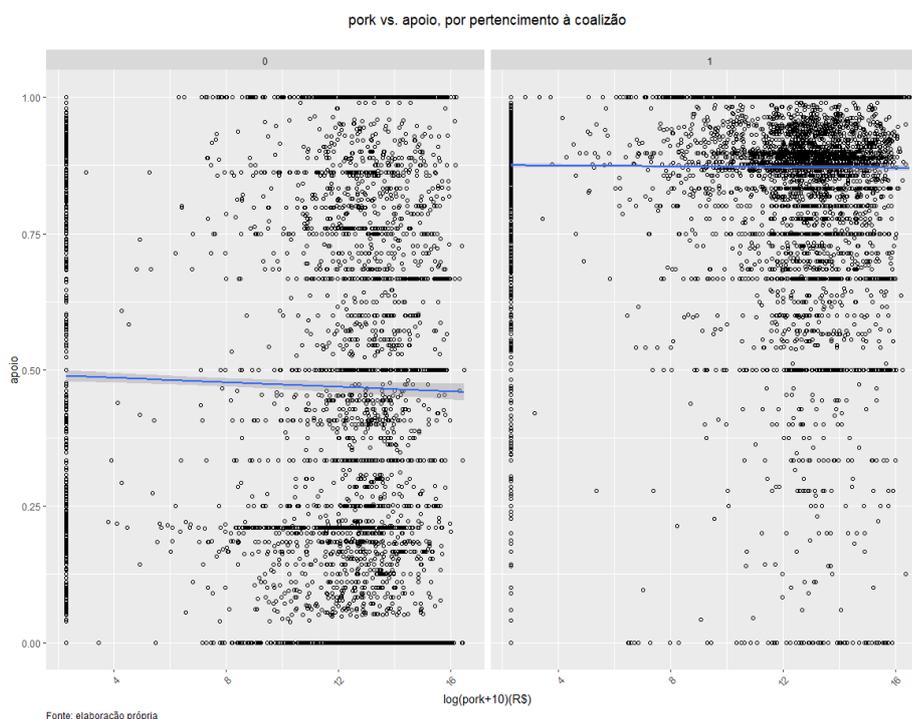
Se analisamos cada partido em separado, o quadro é o mesmo: aumento em *pork* não é acompanhado pelo esperado aumento em *apoio*. Apenas para os partidos pequenos há, em alguns casos, uma inclinação perceptível na reta de regressão linear plotada em azul; mas no caso em que a inclinação fica mais nítida, caso do Partido da Mulher Brasileira - PMB, ela é negativa.

Figura 18: pork vs. apoio por partido



Se separarmos os casos por pertencimento ou não à coalizão ministerial, parece se notar uma discreta correlação negativa entre *pork* e *apoio* para os casos de parlamentares de fora da coalizão governista. Fica claro, por outro lado, que os membros da coalizão votam mais frequentemente junto com o governo - pontos na metade superior do gráfico -, mas isso não parece se dever a maior recebimento de *pork*.

Figura 19: pork vs. apoio por pertencimento à coalizão



Com as variáveis *coalizao*, *ideologia1*, *ministerios* e *orcamento* o comportamento de *apoio* é o esperado (vide figuras no Anexo 1):

- (1) ser membro da coalizão está correlacionado com mais apoio;
- (2) ser ideologicamente mais próximo ao governo está correlacionado com mais apoio;
- (3) ter maior participação no número de ministérios está correlacionado com mais apoio;
- (4) ter maior participação no orçamento federal está correlacionado com mais apoio (mas há uma queda significativa do efeito positivo do ano de 2016 para os anos seguintes).

Há também um efeito positivo, mas pequeno, de ter votação mais concentrada (valor de *constituency* mais alto) sobre o valor de *apoio*. Ser membro da CMO teve efeito pequeno e negativo sobre apoio em 2016 e pequeno, mas positivo, sobre apoio em 2017 e 2018. Ser da elite parlamentar (*cabeca*) teve efeito negativo sobre o apoio em todos os anos. Isso pode se explicar pelo fato de uma maior parte dos cabeças estarem fora da coalizão governista.

As interações entre as variáveis *cmo*, *cabeca*, *constituency* e *anos*, de um lado, e *pork*, do outro - as quais poderiam, segundo hipotetizado, ter efeito sobre a barganha em troca de

apoio junto ao Executivo, tiveram o comportamento esperado para *cmo*, *cabeca* e *anos*, mas ao contrário do esperado para *constituency* (vide figuras no Anexo 1):

- (1) ser membro da CMO está correlacionado com mais *pork*;
- (2) ser membro da elite parlamentar está correlacionado com mais *pork*;
- (3) ter votação geograficamente mais concentrada está correlacionado com menos *pork*;
- (4) ter mais anos de mandato está correlacionado com mais *pork*.

Uma possível explicação para os parlamentares com maior concentração geográfica do voto obterem menos *pork* pode estar no fato de esses parlamentares terem menos experiência, medida pelos anos de mandato. Há uma correlação negativa entre *anos* e *constituency* (as relações entre *cmo* e *cabeca* e *constituency* são também negativas, mas com uma pequena inclinação negativa da reta de regressão linear).

3.3. Modelo estatístico e resultados

Pelo exposto na primeira seção deste capítulo, temos um modelo de regressão com dados em painel (*pooled data*), uma vez que observamos a unidade - um determinado parlamentar - ao longo do tempo - 25 meses entre junho de 2016 e junho de 2018. Baltagi (*apud* GUJARATI; PORTER, 2011, p. 588) afirma que os dados em painel oferecem “dados mais informativos, maior variabilidade, menos colinearidade entre variáveis, mais graus de liberdade e mais eficiência”. Os dados em painel permitem levar em consideração a heterogeneidade nas unidades de análise com variáveis particulares de cada uma delas, além de minimizar o viés que poderia advir de trabalhar com um agregado de indivíduos.

Os modelos econométricos de dados em painel sistem-se com a seguintes premissas (SCHMIDHEINY, 2013):

- 1) linearidade: o modelo é linear nos parâmetros α , β , c_i (efeito individual), u_{it} (erro idiossincrático);
- 2) independência: as observações são independentes entre os indivíduos mas não necessariamente ao longo do tempo;
- 3) exogeneidade estrita: u_{it} não está correlacionado com as variáveis explicativas nos tempos passado, presente ou futuro e nem com o efeito individual c_i ;
- 4) homocedasticidade: a variância do erro condicional é constante;

5) inexistência de correlação serial: os erros são condicionalmente independente ao longo do tempo.

Dado que usaremos dados em painel, resta ainda uma escolha adjacente, qual seja a entre dois modelos possíveis⁹⁹, o modelo de efeitos fixos e o modelo de efeitos aleatórios. No primeiro modelo, cada unidade transversal tem seu intercepto, o qual é fixo ao longo do tempo, o que, em nosso caso equivaleria a dizer que cada deputado federal tem seu intercepto (ponto em que a reta de regressão corta o eixo y) próprio, mas que esse é o mesmo ao longo dos 25 meses. No modelo de efeitos aleatórios, por seu turno, o intercepto é o mesmo para todas as unidades transversais e representa o valor médio de todos os interceptos, enquanto que o termo de erro (ε_i) da equação de regressão representa o desvio do intercepto de cada unidade em relação a esse valor médio. O que este modelo faz é expressar a incerteza sobre características particulares de cada unidade (que não estejam sendo consideradas dentre as variáveis explicativas do modelo), sobre as quais não temos segurança, sejam expressas pelo termo de erro e não por uma variável *dummy* aplicada a cada indivíduo.

Os modelos de dados em painel não estão tão interessados em mensurar esses efeitos não observáveis resultantes da heterogeneidade nos indivíduos sob estudo, mas em obter estimativas consistentes ou eficientes das variáveis explicativas de maior interesse que são nossa variável explicativa chave e as variáveis de controle, todas explicitadas no modelo. Por esse motivo, esses efeitos não observáveis são chamados “parâmetros de sujeira” (*nuisance parameters*) (GUJARATI; PORTER, 2011).

Segundo orientações de Judge *et al* (1980 *apud* GUJARATI; PORTER, 2011), a escolha entre os modelos de efeitos fixos e aleatórios deve levar em conta a possível correlação entre as variáveis explicativas x e os termos de erro ε_i e o tamanho do painel (quantidade de períodos de tempo e de unidades de corte transversal). Se supomos que os x e ε_i não estão correlacionados, então o modelo adequado é o de efeitos aleatórios, do contrário, devemos optar pelo modelo de efeitos fixos. O modelo de efeitos aleatórios é também adequado se tratamos de uma amostra tomada aleatoriamente de uma população muito maior. Se o número de unidades de corte transversal for grande e o número de períodos de tempo for pequeno, e se respeitadas as premissas subjacentes ao modelo de efeitos aleatórios, os estimadores desse

⁹⁹ Gujarati e Porter (2011) listam, na verdade, quatro modelos para análise de dados em painel, quais sejam: modelo de mínimos quadrados ordinários para *pooled data*; modelo de efeitos fixos; modelo de efeitos fixos dentro de um grupo; modelo de efeitos aleatórios.

modelo são mais eficientes do que os do modelo de efeitos fixos. Também, o modelo de efeitos aleatórios pode estimar o coeficiente angular de variáveis que se mantém fixas ao longo do tempo (como é o caso de *coalizao*, *anos*, *constituency*, *cabeca*, *cmo* e *ideological* para a grande maioria dos casos), o que o outro modelo não faz.

O teste *Hausman* é uma alternativa para a escolha entre os modelos alternativos. Ele avalia se o termo de erro composto - formado pelo erro específico de cada indivíduo e pelo erro combinado da série temporal - está correlacionado com as variáveis explicativas. Em caso positivo, rejeita-se a validade do modelo de efeitos aleatórios e opta-se pelo de efeitos fixos. Clark e Linzer (2014), entretanto, afirmam que este teste não é satisfatório para decretar qual modelo é preferível porque na maioria dos casos a correlação entre as variáveis explicativas (x) e os efeitos individuais não é exatamente zero e que, portanto, o teste de Hausman não consegue distinguir de forma confiante entre uma correlação baixa e uma correlação igual a zero. Fazem, então, apologia do modelo de efeitos aleatórios:

The presence of non-zero correlation between the independent variable and unit effects is neither a sufficient nor a necessary condition for choosing a fixed-effects model. Instead, the decision must be based on the amount of data in a study and the level of correlation between regressors and unit effects (*ibidem*, p. 8)

The most common objection to the use of random effects — the violation of a “critical” modeling assumption: that the regressor and the unit effects are uncorrelated — turns out to be an insufficient justification to prefer fixed over random effects. This condition will hold only under exceptional circumstances, and our simulations demonstrate that even in the presence of rather extreme violations of that assumption, the random-effects estimator can still be preferable to (or at least no worse than) the fixed-effects estimator (*ibidem*, p. 9).

Para esses autores, a escolha deve levar em conta (1) variação no número de unidades; (2) o número de observações de cada unidade; (3) a força de correção entre x e os efeitos individuais; (4) a força da associação entre x e y ; (5) o tamanho da variação de x entre as unidades. Quando o tamanho da base de dados é reduzido - menor que 200 observações - e a correlação entre x e os efeitos individuais for baixo, o modelo de efeitos aleatórios é preferível. Quando o tamanho da base de dados aumenta e com correlação entre x e os efeitos individuais maior que 0,2 a 0,3, o modelo de efeitos fixos é preferível. E quando há pequena variação de x entre as unidades, a escolha pelo modelo de efeitos aleatórios só é adequada se houver níveis elevados de correlação entre a variável independente (x) e os efeitos individuais (CLARK; LINZER, 2014).

Consideradas as recomendações, submetemos, então, nossos dados a diferentes especificações de modelos. Para uma leitura mais fácil dos resultados, um cuidado

metodológico preliminar foi a transformação dos valores de $pork_{it - [1:3]}$, dividindo os valores por R\$ 1 milhão, e dos valores de *apoio*, multiplicando por 100. Assim, poderemos fazer observações do tipo “um milhão a mais de reais em *pork* no mês corrente gera aumento/redução de “y”% de *apoio*”. O tratamento estatístico foi realizado com o *software* R/RStudio¹⁰⁰.

Um primeiro nível de análise mostrou-se necessário para desvelar a dinâmica entre *pork* (nossa variável explicativa chave) e *apoio* (a variável dependente), uma vez que, logo nos primeiros modelos de dados em painel, desvelaram-se resultados surpreendentes: *pork* tinha, para algumas defasagens temporais, efeito estatisticamente significativo e negativo sobre *apoio*. Rodamos modelos de efeitos fixos - os modelos de efeitos aleatórios sequer “rodaram”, porque a variação das diferenças entre os deputados no tempo é muito pequena para que efeitos aleatórios para mês e deputado sejam computadas – apenas com *pork* com diversas defasagens entre as variáveis explicativas, mas em todos os casos as variáveis $pork_{it - [1:4]}$ tiveram o mesmo desempenho: *pork* e *pork1* tiveram efeitos significativos e negativos sobre *apoio*, enquanto *pork2* teve efeito significativo e positivo e *pork3* e *pork4* não tiveram efeito significativo (vide Quadro 3).

¹⁰⁰ Código disponível em: <https://drive.google.com/open?id=1jx0wbTo1x8pTMTkhLsT1ZU8_Bwqrzln5>. Base de dados disponível em: <<https://drive.google.com/open?id=1dtKc6amy8z1AouKqG9PbiICvLhIGgvU4>>.

Quadro 3: Resultados dos modelos de efeitos fixos - a dinâmica entre pork e apoio

Resultados Modelo de efeitos fixos - Dinâmica entre pork e apoio

	Model 1	Model 2	Model 3	apoio	Model 4	Model 5	Model 6
pork	-0,3*** (0.1)						-0,3*** (0.1)
pork1		-0,2** (0.1)					-0,2** (0.1)
pork2			0,3*** (0.1)				0,3*** (0.1)
pork3				0,1 (0.1)			0,1 (0.1)
pork4					0,03 (0.1)		0,03 (0.1)
as.factor(mes)2	0,1 (0.7)	0,3 (0.7)	0,2 (0.7)		0,2 (0.7)	0,2 (0.7)	0,2 (0.7)
as.factor(mes)3	-5,1*** (0.7)	-5,0*** (0.7)	-5,1*** (0.7)		-5,0*** (0.7)	-5,0*** (0.7)	-5,2*** (0.7)
as.factor(mes)4	-3,2*** (0.7)	-3,1*** (0.7)	-3,1*** (0.7)		-3,1*** (0.7)	-3,1*** (0.7)	-3,3*** (0.7)
as.factor(mes)5	-0,1 (0.7)	0,02 (0.7)	-0,01 (0.7)		0,01 (0.7)	-0,01 (0.7)	-0,1 (0.7)
as.factor(mes)6	3,1*** (0.7)	3,1*** (0.7)	3,1*** (0.7)		3,1*** (0.7)	3,1*** (0.7)	3,1*** (0.7)
as.factor(mes)7	-7,1*** (0.7)	-7,6*** (0.7)	-7,7*** (0.7)		-7,7*** (0.7)	-7,7*** (0.7)	-7,0*** (0.7)
as.factor(mes)8	-3,1*** (0.7)	-2,3*** (0.8)	-3,2*** (0.7)		-3,0*** (0.7)	-3,0*** (0.7)	-2,6*** (0.8)
as.factor(mes)9	-1,1 (0.7)	-0,9 (0.7)	-1,9** (0.8)		-1,0 (0.7)	-0,9 (0.7)	-2,0*** (0.8)
as.factor(mes)10	-2,9*** (0.7)	-2,9*** (0.7)	-2,9*** (0.7)		-3,3*** (0.8)	-2,9*** (0.7)	-3,2*** (0.8)
as.factor(mes)11	-6,5*** (0.7)	-6,3*** (0.7)	-6,4*** (0.7)		-6,4*** (0.7)	-6,5*** (0.8)	-6,5*** (0.8)
as.factor(mes)12	2,6*** (0.7)	2,6*** (0.7)	2,4*** (0.7)		2,6*** (0.7)	2,6*** (0.7)	2,4*** (0.7)
as.factor(mes)13	3,4*** (0.7)	3,4*** (0.7)	3,3*** (0.7)		3,3*** (0.7)	3,3*** (0.7)	3,4*** (0.7)
as.factor(mes)14	-0,4 (0.7)	-0,3 (0.7)	-0,5 (0.7)		-0,4 (0.7)	-0,4 (0.7)	-0,4 (0.7)
as.factor(mes)15	-6,1*** (0.7)	-6,2*** (0.7)	-6,5*** (0.7)		-6,3*** (0.7)	-6,3*** (0.7)	-6,2*** (0.7)
as.factor(mes)16	-8,3*** (0.7)	-8,0*** (0.7)	-8,4*** (0.7)		-8,3*** (0.7)	-8,3*** (0.7)	-8,2*** (0.7)
as.factor(mes)17	-16,5*** (0.7)	-16,3*** (0.7)	-16,8*** (0.7)		-16,5*** (0.7)	-16,5*** (0.7)	-16,8*** (0.7)
as.factor(mes)18	2,9*** (0.7)	3,0*** (0.7)	2,7*** (0.7)		2,8*** (0.7)	2,9*** (0.7)	2,7*** (0.7)
as.factor(mes)19	-2,7*** (0.7)	-2,6*** (0.7)	-2,8*** (0.7)		-2,8*** (0.7)	-2,7*** (0.7)	-2,8*** (0.7)
as.factor(mes)20	-3,1*** (0.7)	-2,9*** (0.7)	-3,1*** (0.7)		-3,0*** (0.7)	-3,0*** (0.7)	-3,2*** (0.7)
as.factor(mes)21	-7,1*** (0.7)	-7,0*** (0.7)	-7,1*** (0.7)		-7,0*** (0.7)	-7,0*** (0.7)	-7,3*** (0.7)
as.factor(mes)22	-2,1*** (0.7)	-2,4*** (0.7)	-2,4*** (0.7)		-2,5*** (0.7)	-2,4*** (0.7)	-2,2*** (0.7)
as.factor(mes)23	-3,6*** (0.7)	-3,2*** (0.7)	-3,6*** (0.7)		-3,6*** (0.7)	-3,6*** (0.7)	-3,3*** (0.7)
as.factor(mes)24	-5,8*** (0.7)	-5,7*** (0.7)	-6,2*** (0.7)		-5,7*** (0.7)	-5,7*** (0.7)	-6,2*** (0.7)
as.factor(mes)25	-1,4* (0.8)	-2,3*** (0.7)	-2,4*** (0.7)		-2,5*** (0.7)	-2,4*** (0.7)	-1,7** (0.8)
N	19056	19056	19056		19056	19056	19056
R-squared	0,1	0,1	0,1		0,1	0,1	0,1
Adj. R-squared	0,1	0,1	0,1		0,1	0,1	0,1
F Statistic	76.4*** (df = 25; 18268)	76.2*** (df = 25; 18268)	76.4*** (df = 25; 18268)	76.0*** (df = 25; 18268)	76.0*** (df = 25; 18268)	76.0*** (df = 25; 18268)	66.4*** (df = 29; 18264)

***p < .01; **p < .05; *p < .1
Fonte: Elaboração própria

Esses achados, a princípio, causam estranhamento, já que esperávamos encontrar para as emendas pagas no mês corrente (*pork*) um efeito positivo ou insignificante estatisticamente, mas não negativo. Eles, no entanto, fazem-nos refletir sobre como dar-se-ia o “cabo de guerra” entre governo e parlamentares e o que sugerimos é que o parlamentar deve espezinhar o governo nos meses imediatamente próximos àqueles em que há a barganha com emendas mais incisiva, tentando extrair maior benefício, com mais emendas executadas e só então recompensa o valor pago em emendas com acréscimo no apoio.

Outra hipótese tem caráter meramente técnico-burocrático: nos contratos de repasse, que são o tipo de instrumento jurídico de formalização do repasse da União para os entes federados, pode existir uma defasagem temporal entre o pagamento da União – que coloca o dinheiro em uma conta única vinculada ao contrato na instituição mandatária¹⁰¹ – e o

¹⁰¹ Nos contratos de repasse, diferentemente dos convênios, há a figura do contratante (“órgão ou entidade da administração pública direta e indireta da União que pactua a execução de programa, projeto, atividade ou evento, por intermédio de instituição financeira federal (mandatária) mediante a celebração de contrato de repasse”),

desbloqueio do recurso para o beneficiário final, o estado ou município. A instituição mandatária só faz esse desbloqueio após certificar-se do cumprimento de exigências em etapas anteriores e isso pode levar até meses, o que faz imaginar que uma média de dois meses seja razoável e possa explicar, ao menos em parte, o resultado com que nos deparamos.

Qualquer que seja a explicação adequada, uma consequência se apresenta para o governo, então, qual seja a de que a barganha com emendas tem um efeito retardado, fazendo efeito apenas dois meses depois do pagamento. Mais que isso, na prática ela tem efeito líquido negativo, já que nos dois primeiros meses há decréscimo acumulado de 0,5% no apoio, não coberto pelo apoio adicional obtido no mês seguinte.

A seguir, apresentamos os resultados para os modelos com todas as variáveis de controle. Optamos por uma abordagem parcimoniosa, acrescentando as variáveis de controle paulatinamente, para averiguarmos eventuais alterações nos resultados. São sete configurações apresentadas: (1) adicionando *coalizão*; (2) adicionando *coalizão* e *ideologia1*; (3) adicionando *coalizão*, *ideologia1* e *pork*ideologia*; (4) adicionando *coalizão*, *ideologia* e *pork*constituency*; (5) adicionando *coalizão*, *ideologia*, *pork*ideologia*, *pork*constituency* e *popularidade* (6) adicionando *coalizão*, *ideologia*, *pork*ideologia*, *pork*constituency*, *popularidade* e *desemprego* e (7) com o rol completo de variáveis explicativas. Os resultados estão apresentados nessa ordem nos Quadros 4 a 10, a seguir.

Neles, confirmam-se o comportamento de $pork_{it-1:4}$ notado nos modelos apresentados na Tabela 6, acima, com efeitos inicialmente negativos que se tornam positivos para *pork2* (emendas pagas no segundo mês anterior). Ser membro da coalizão gera apoio adicional de aproximadamente 5%¹⁰². Chama a atenção a mudança de resultado da variável *popularidade* da configuração 5 para as seguintes: de um efeito positivo sobre apoio para um efeito negativo e sempre significativo. Nas últimas configurações, cada 1% adicionou na taxa de popularidade gera uma queda de 1,2% na taxa de *apoio*.

contratado (“órgão ou entidade da administração pública direta e indireta, de qualquer esfera de governo, bem como entidade privada sem fins lucrativos, com a qual a administração federal pactua a execução de contrato de repasse”) e a mandatária, que assume, em troca de remuneração, os procedimentos técnico-burocráticos de gestão do contrato, desde sua celebração até sua prestação de contas. A Caixa Econômica Federal é a instituição que mais frequentemente atua como mandatária da União. Definições provenientes do Decreto Federal 6.170/2007 que “dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências”.

¹⁰² Rodamos também os modelos com as variáveis *ministérios* e *orçamento*, como alternativas para *coalizão*. Os efeitos foram significativos e positivos: *ministérios* com efeito positivo de 16%, aproximadamente, a 99% de confiança e *orcamento* com efeito positivo de 0,1%, aproximadamente, a 90% de confiança.

Esse resultado soa muito estranho, mas pode ser talvez explicado por uma sazonalidade. Desde a virada de 2014 para 2015, quando a popularidade de Dilma Rousseff mergulhou de 40% para 12% e até o fim do governo Temer, a avaliação dos presidentes esteve sempre abaixo de 15%, com piso histórico de 3% em setembro de 2017, exatamente sob Temer (a média para todo o período anterior em que há dados da CNI disponíveis, desde o início de 1999, é de 43,5%). Este presidente soube se blindar contra a péssima avaliação popular e contra denúncias do Ministério Público Federal por meio de hábil negociação com o Congresso.

Ideologia1 e *desemprego* tiveram sempre efeitos estatisticamente significativos e negativos sobre *apoio*, como hipotetizado. Cada grau adicional de distância ideológica gera redução do *apoio* de aproximadamente 2%, e cada 1% adicional na taxa de desemprego gera redução de aproximadamente 11% no *apoio*.

O termo de interação *pork*ideologia1*, cujos resultados estão no Quadro 6 e seguintes, teve resultado estatisticamente significativo e positivo. Isso indica que parlamentares ideologicamente mais distantes do governo votam mais segundo a indicação do mesmo, quanto maior for o valor de *pork* pago naquele mês.

Cmo, *cabeca* e *pork*constituency* não tiveram efeito estatisticamente significativo sobre *apoio*. O resultado para o termo de interação derruba uma de nossas hipóteses, qual seja a que supunha que *pork* seria mais usado e teria mais efeito para comprar apoio de parlamentares de eleitorado mais concentrado.

Quadro 4: Resultados modelos de efeitos fixos - configuração 1

	apoio					
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 6
pork	-0,3*** (0.1)					-0,3*** (0.1)
pork1		-0,2** (0.1)				-0,2** (0.1)
pork2			0,4*** (0.1)			0,3*** (0.1)
pork3				0,1 (0.1)		0,1 (0.1)
pork4					0,04 (0.1)	0,03 (0.1)
coalizao	5,1*** (0.7)	5,1*** (0.7)	5,2*** (0.7)	5,1*** (0.7)	5,1*** (0.7)	5,1*** (0.7)
as_factor(mes)2	0,1 (0.7)	0,3 (0.7)	0,2 (0.7)	0,2 (0.7)	0,2 (0.7)	0,2 (0.7)
as_factor(mes)3	-5,1*** (0.7)	-5,0*** (0.7)	-5,1*** (0.7)	-5,0*** (0.7)	-5,0*** (0.7)	-5,2*** (0.7)
as_factor(mes)4	-3,2*** (0.7)	-3,1*** (0.7)	-3,1*** (0.7)	-3,1*** (0.7)	-3,1*** (0.7)	-3,3*** (0.7)
as_factor(mes)5	-0,1 (0.7)	0,02 (0.7)	-0,01 (0.7)	0,01 (0.7)	0,01 (0.7)	-0,1 (0.7)
as_factor(mes)6	3,1*** (0.7)	3,1*** (0.7)	3,1*** (0.7)	3,1*** (0.7)	3,1*** (0.7)	3,1*** (0.7)
as_factor(mes)7	-7,1*** (0.7)	-7,6*** (0.7)	-7,7*** (0.7)	-7,7*** (0.7)	-7,4*** (0.7)	-7,1*** (0.7)
as_factor(mes)8	-3,1*** (0.7)	-2,4*** (0.8)	-3,2*** (0.7)	-3,0*** (0.7)	-3,0*** (0.8)	-2,7*** (0.7)
as_factor(mes)9	-1,1 (0.7)	-0,9 (0.7)	-1,9** (0.8)	-1,0 (0.7)	-0,9 (0.7)	-2,1*** (0.8)
as_factor(mes)10	-2,9*** (0.7)	-2,9*** (0.7)	-2,9*** (0.7)	-3,3*** (0.8)	-2,9*** (0.7)	-3,3*** (0.8)
as_factor(mes)11	-6,5*** (0.7)	-6,3*** (0.7)	-6,4*** (0.7)	-6,4*** (0.7)	-6,5*** (0.8)	-6,5*** (0.8)
as_factor(mes)12	2,5*** (0.7)	2,5*** (0.7)	2,4*** (0.7)	2,5*** (0.7)	2,5*** (0.8)	2,4*** (0.7)
as_factor(mes)13	3,7*** (0.7)	3,8*** (0.7)	3,7*** (0.7)	3,6*** (0.7)	3,7*** (0.7)	3,8*** (0.7)
as_factor(mes)14	-0,02 (0.7)	0,1 (0.7)	-0,2 (0.7)	-0,02 (0.7)	-0,04 (0.7)	-0,05 (0.7)
as_factor(mes)15	-5,7*** (0.7)	-5,8*** (0.7)	-6,1*** (0.7)	-6,0*** (0.7)	-5,9*** (0.7)	-5,9*** (0.7)
as_factor(mes)16	-7,9*** (0.7)	-7,6*** (0.7)	-8,0*** (0.7)	-8,0*** (0.7)	-7,9*** (0.7)	-7,8*** (0.7)
as_factor(mes)17	-16,1*** (0.7)	-15,9*** (0.7)	-16,4*** (0.7)	-16,1*** (0.7)	-16,4*** (0.7)	-16,5*** (0.7)
as_factor(mes)18	3,3*** (0.7)	3,4*** (0.7)	3,2*** (0.7)	3,2*** (0.7)	3,3*** (0.7)	3,0*** (0.7)
as_factor(mes)19	-2,3*** (0.7)	-2,2*** (0.7)	-2,4*** (0.7)	-2,4*** (0.7)	-2,3*** (0.7)	-2,5*** (0.7)
as_factor(mes)20	-2,7*** (0.7)	-2,5*** (0.7)	-2,7*** (0.7)	-2,7*** (0.7)	-2,6*** (0.7)	-2,8*** (0.7)
as_factor(mes)21	-6,7*** (0.7)	-6,6*** (0.7)	-6,7*** (0.7)	-6,6*** (0.7)	-6,6*** (0.7)	-6,9*** (0.7)
as_factor(mes)22	-1,8** (0.7)	-2,1*** (0.7)	-2,1*** (0.7)	-2,1*** (0.7)	-1,8*** (0.7)	-1,8*** (0.7)
as_factor(mes)23	-3,3*** (0.7)	-2,8*** (0.7)	-3,2*** (0.7)	-3,2*** (0.7)	-3,2*** (0.7)	-2,9*** (0.7)
as_factor(mes)24	-5,4*** (0.7)	-5,3*** (0.7)	-5,3*** (0.7)	-5,3*** (0.7)	-5,3*** (0.7)	-5,9*** (0.7)
as_factor(mes)25	-1,1 (0.8)	-2,0*** (0.7)	-2,1*** (0.7)	-2,2*** (0.7)	-2,0*** (0.7)	-1,4* (0.8)
N	19056	19056	19056	19056	19056	19056
R-squared	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Adj. R-squared	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
F Statistic	76,0*** (df = 26; 18267)	75,8*** (df = 26; 18267)	76,1*** (df = 26; 18267)	75,7*** (df = 26; 18267)	75,7*** (df = 26; 18267)	66,4*** (df = 30; 18263)

***p < .01; **p < .05; *p < .1
Fonte: Elaboração própria

Quadro 5: Resultados modelos de efeitos fixos - configuração 2

	apoio					
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 6
pork	-0,3*** (0.1)					-0,3*** (0.1)
pork1		-0,2** (0.1)				-0,2** (0.1)
pork2			0,4*** (0.1)			0,3*** (0.1)
pork3				0,1 (0.1)		0,1 (0.1)
pork4					0,04 (0.1)	0,03 (0.1)
coalizao	4,8*** (0.7)	4,8*** (0.7)	4,8*** (0.7)	4,8*** (0.7)	4,8*** (0.7)	4,8*** (0.7)
ideologial	-1,9*** (0.6)	-1,9*** (0.6)	-2,0*** (0.6)	-2,0*** (0.6)	-2,0*** (0.6)	-2,0*** (0.6)
as_factor(mes)2	0,1 (0.7)	0,3 (0.7)	0,2 (0.7)	0,2 (0.7)	0,2 (0.7)	0,2 (0.7)
as_factor(mes)3	-5,1*** (0.7)	-5,0*** (0.7)	-5,1*** (0.7)	-5,0*** (0.7)	-5,0*** (0.7)	-5,2*** (0.7)
as_factor(mes)4	-3,2*** (0.7)	-3,1*** (0.7)	-3,1*** (0.7)	-3,1*** (0.7)	-3,1*** (0.7)	-3,3*** (0.7)
as_factor(mes)5	-0,1 (0.7)	0,02 (0.7)	-0,01 (0.7)	0,01 (0.7)	0,01 (0.7)	-0,2 (0.7)
as_factor(mes)6	3,1*** (0.7)	3,1*** (0.7)	3,1*** (0.7)	3,1*** (0.7)	3,1*** (0.7)	3,1*** (0.7)
as_factor(mes)7	-7,1*** (0.7)	-7,6*** (0.7)	-7,7*** (0.7)	-7,7*** (0.7)	-7,4*** (0.7)	-7,1*** (0.7)
as_factor(mes)8	-3,1*** (0.7)	-2,4*** (0.8)	-3,2*** (0.7)	-3,0*** (0.7)	-3,0*** (0.8)	-2,7*** (0.7)
as_factor(mes)9	-1,1 (0.7)	-0,9 (0.7)	-1,9** (0.8)	-1,0 (0.7)	-0,9 (0.7)	-2,1*** (0.8)
as_factor(mes)10	-2,9*** (0.7)	-2,9*** (0.7)	-2,9*** (0.7)	-3,3*** (0.8)	-2,9*** (0.7)	-3,3*** (0.8)
as_factor(mes)11	-6,5*** (0.7)	-6,3*** (0.7)	-6,4*** (0.7)	-6,4*** (0.7)	-6,5*** (0.8)	-6,5*** (0.8)
as_factor(mes)12	2,5*** (0.7)	2,5*** (0.7)	2,4*** (0.7)	2,5*** (0.7)	2,5*** (0.8)	2,4*** (0.7)
as_factor(mes)13	3,7*** (0.7)	3,7*** (0.7)	3,7*** (0.7)	3,6*** (0.7)	3,7*** (0.7)	3,7*** (0.7)
as_factor(mes)14	-0,03 (0.7)	0,1 (0.7)	-0,2 (0.7)	-0,03 (0.7)	-0,04 (0.7)	-0,1 (0.7)
as_factor(mes)15	-5,7*** (0.7)	-5,8*** (0.7)	-6,1*** (0.7)	-6,0*** (0.7)	-5,9*** (0.7)	-5,9*** (0.7)
as_factor(mes)16	-7,9*** (0.7)	-7,7*** (0.7)	-8,1*** (0.7)	-8,0*** (0.7)	-7,9*** (0.7)	-7,9*** (0.7)
as_factor(mes)17	-16,1*** (0.7)	-16,0*** (0.7)	-16,5*** (0.7)	-16,5*** (0.7)	-16,5*** (0.7)	-16,5*** (0.7)
as_factor(mes)18	3,3*** (0.7)	3,4*** (0.7)	3,1*** (0.7)	3,1*** (0.7)	3,3*** (0.7)	3,0*** (0.7)
as_factor(mes)19	-2,3*** (0.7)	-2,2*** (0.7)	-2,4*** (0.7)	-2,4*** (0.7)	-2,3*** (0.7)	-2,5*** (0.7)
as_factor(mes)20	-2,7*** (0.7)	-2,5*** (0.7)	-2,7*** (0.7)	-2,7*** (0.7)	-2,7*** (0.7)	-2,8*** (0.7)
as_factor(mes)21	-6,7*** (0.7)	-6,6*** (0.7)	-6,7*** (0.7)	-6,6*** (0.7)	-6,6*** (0.7)	-6,9*** (0.7)
as_factor(mes)22	-1,8** (0.7)	-2,1*** (0.7)	-2,1*** (0.7)	-2,1*** (0.7)	-1,8*** (0.7)	-1,9*** (0.7)
as_factor(mes)23	-3,4*** (0.7)	-3,0*** (0.7)	-3,3*** (0.7)	-3,3*** (0.7)	-3,3*** (0.7)	-3,0*** (0.7)
as_factor(mes)24	-5,5*** (0.7)	-5,4*** (0.7)	-6,0*** (0.7)	-5,4*** (0.7)	-5,4*** (0.7)	-6,0*** (0.7)
as_factor(mes)25	-1,2 (0.8)	-2,0*** (0.7)	-2,1*** (0.7)	-2,1*** (0.7)	-2,1*** (0.7)	-1,5* (0.8)
N	19056	19056	19056	19056	19056	19056
R-squared	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Adj. R-squared	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
F Statistic	73,6*** (df = 27; 18266)	73,4*** (df = 27; 18266)	73,7*** (df = 27; 18266)	73,3*** (df = 27; 18266)	73,2*** (df = 27; 18266)	64,6*** (df = 31; 18262)

***p < .01; **p < .05; *p < .1
Fonte: Elaboração própria

Quadro 6: Resultados modelos de efeitos fixos - configuração 3

Resultados Modelo de efeitos fixos - configuração 3						
	Model 1	Model 2	Model 3	apoio		Model 6
				Model 4	Model 5	
pork	-0,5*** (0.1)	-0,5*** (0.1)	-0,5*** (0.1)	-0,5*** (0.1)	-0,5*** (0.1)	-0,5*** (0.1)
pork1		-0,2** (0.1)				-0,2** (0.1)
pork2			0,3*** (0.1)			0,3*** (0.1)
pork3				0.1 (0.1)		0.1 (0.1)
pork4					0.02 (0.1)	0.03 (0.1)
coalizao	4,8*** (0.7)	4,8*** (0.7)	4,8*** (0.7)	4,8*** (0.7)	4,8*** (0.7)	4,8*** (0.7)
ideologia1	-2,1*** (0.6)	-2,0*** (0.6)	-2,1*** (0.6)	-2,1*** (0.6)	-2,1*** (0.6)	-2,1*** (0.6)
pork:ideologia1	0,2*** (0.1)	0,2*** (0.1)	0,2*** (0.1)	0,2*** (0.1)	0,2*** (0.1)	0,2*** (0.1)
as_factor(mes)2	0.1 (0.7)	0.2 (0.7)	0.1 (0.7)	0.1 (0.7)	0.1 (0.7)	0.2 (0.7)
as_factor(mes)3	-5,1*** (0.7)	-5,1*** (0.7)	-5,2*** (0.7)	-5,1*** (0.7)	-5,1*** (0.7)	-5,2*** (0.7)
as_factor(mes)4	-3,2*** (0.7)	-3,2*** (0.7)	-3,3*** (0.7)	-3,3*** (0.7)	-3,2*** (0.7)	-3,3*** (0.7)
as_factor(mes)5	-0.1 (0.7)	-0.1 (0.7)	-0.1 (0.7)	-0.1 (0.7)	-0.1 (0.7)	-0.2 (0.7)
as_factor(mes)6	3,1*** (0.7)	3,1*** (0.7)	3,1*** (0.7)	3,1*** (0.7)	3,1*** (0.7)	3,1*** (0.7)
as_factor(mes)7	-7,2*** (0.7)	-7,0*** (0.7)	-7,2*** (0.7)	-7,2*** (0.7)	-7,2*** (0.7)	-7,1*** (0.7)
as_factor(mes)8	-3,1*** (0.7)	-2,5*** (0.8)	-3,3*** (0.7)	-3,1*** (0.7)	-3,1*** (0.7)	-2,7*** (0.8)
as_factor(mes)9	-1.1 (0.7)	-1.1 (0.7)	-2,0*** (0.8)	-1.2 (0.7)	-1.1 (0.7)	-2,1*** (0.8)
as_factor(mes)10	-2,9*** (0.7)	-2,9*** (0.7)	-2,9*** (0.7)	-3,3*** (0.8)	-2,9*** (0.7)	-3,3*** (0.8)
as_factor(mes)11	-6,6*** (0.7)	-6,5*** (0.7)	-6,6*** (0.7)	-6,6*** (0.7)	-6,6*** (0.7)	-6,5*** (0.8)
as_factor(mes)12	2,6*** (0.7)	2,6*** (0.7)	2,4*** (0.7)	2,6*** (0.7)	2,6*** (0.7)	2,4*** (0.7)
as_factor(mes)13	3,7*** (0.7)	3,8*** (0.7)	3,7*** (0.7)	3,7*** (0.7)	3,7*** (0.7)	3,8*** (0.7)
as_factor(mes)14	-0.1 (0.7)	0.01 (0.7)	-0.3 (0.7)	-0.1 (0.7)	-0.1 (0.7)	-0.2 (0.7)
as_factor(mes)15	-5,7*** (0.7)	-5,6*** (0.7)	-5,9*** (0.7)	-5,8*** (0.7)	-5,7*** (0.7)	-5,9*** (0.7)
as_factor(mes)16	-7,9*** (0.7)	-7,7*** (0.7)	-8,1*** (0.7)	-8,0*** (0.7)	-8,0*** (0.7)	-7,9*** (0.7)
as_factor(mes)17	-16,1*** (0.7)	-16,0*** (0.7)	-16,5*** (0.7)	-16,2*** (0.7)	-16,5*** (0.7)	-16,5*** (0.7)
as_factor(mes)18	3,2*** (0.7)	3,3*** (0.7)	3,1*** (0.7)	3,1*** (0.7)	3,2*** (0.7)	3,0*** (0.7)
as_factor(mes)19	-2,3*** (0.7)	-2,3*** (0.7)	-2,4*** (0.7)	-2,4*** (0.7)	-2,4*** (0.7)	-2,5*** (0.7)
as_factor(mes)20	-2,8*** (0.7)	-2,7*** (0.7)	-2,9*** (0.7)	-2,8*** (0.7)	-2,8*** (0.7)	-2,9*** (0.7)
as_factor(mes)21	-6,7*** (0.7)	-6,8*** (0.7)	-6,9*** (0.7)	-6,8*** (0.7)	-6,7*** (0.7)	-6,9*** (0.7)
as_factor(mes)22	-1,9*** (0.7)	-1,9*** (0.7)	-1,9*** (0.7)	-1,9*** (0.7)	-2,0*** (0.7)	-1,9*** (0.7)
as_factor(mes)23	-3,4*** (0.7)	-3,1*** (0.7)	-3,4*** (0.7)	-3,4*** (0.7)	-3,4*** (0.7)	-3,1*** (0.7)
as_factor(mes)24	-5,5*** (0.7)	-5,5*** (0.7)	-6,0*** (0.7)	-5,5*** (0.7)	-5,5*** (0.7)	-6,0*** (0.7)
as_factor(mes)25	-1.2 (0.8)	-1.1 (0.8)	-1,3** (0.8)	-1,4** (0.8)	-1.2 (0.8)	-1,5** (0.8)
N	19056	19056	19056	19056	19056	19056
R-squared	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Adj. R-squared	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
F Statistic	71.5*** (df = 28; 18265)	69.2*** (df = 29; 18264)	69.4*** (df = 29; 18264)	69.1*** (df = 29; 18264)	69.0*** (df = 29; 18264)	63.0*** (df = 32; 18261)

***p < .01; **p < .05; *p < .1
Fonte: Elaboração própria

Quadro 7: Resultados modelos de efeitos fixos - configuração 4

Resultados Modelo de efeitos fixos - configuração 4						
	Model 1	Model 2	Model 3	apoio		Model 6
				Model 4	Model 5	
pork	-0,3** (0.1)	-0,3*** (0.1)	-0,2** (0.1)	-0,3** (0.1)	-0,3** (0.1)	-0,2** (0.1)
pork1		-0,2** (0.1)				-0,2** (0.1)
pork2			0,3*** (0.1)			0,3*** (0.1)
pork3				0.1 (0.1)		0.1 (0.1)
pork4					0.01 (0.1)	0.03 (0.1)
coalizao	4,8*** (0.7)	4,8*** (0.7)	4,8*** (0.7)	4,8*** (0.7)	4,8*** (0.7)	4,8*** (0.7)
ideologia1	-1,9*** (0.6)	-1,9*** (0.6)	-2,0*** (0.6)	-1,9*** (0.6)	-1,9*** (0.6)	-1,9*** (0.6)
pork:constituency	-0.3 (0.6)	-0.3 (0.6)	-0.4 (0.6)	-0.3 (0.6)	-0.3 (0.6)	-0.4 (0.6)
as_factor(mes)2	0.1 (0.7)	0.2 (0.7)	0.1 (0.7)	0.1 (0.7)	0.1 (0.7)	0.2 (0.7)
as_factor(mes)3	-5,1*** (0.7)	-5,0*** (0.7)	-5,2*** (0.7)	-5,1*** (0.7)	-5,1*** (0.7)	-5,2*** (0.7)
as_factor(mes)4	-3,2*** (0.7)	-3,2*** (0.7)	-3,2*** (0.7)	-3,3*** (0.7)	-3,2*** (0.7)	-3,3*** (0.7)
as_factor(mes)5	-0.1 (0.7)	-0.1 (0.7)	-0.1 (0.7)	-0.1 (0.7)	-0.1 (0.7)	-0.1 (0.7)
as_factor(mes)6	3,1*** (0.7)	3,1*** (0.7)	3,1*** (0.7)	3,1*** (0.7)	3,1*** (0.7)	3,1*** (0.7)
as_factor(mes)7	-7,1*** (0.7)	-7,0*** (0.7)	-7,1*** (0.7)	-7,1*** (0.7)	-7,1*** (0.7)	-7,0*** (0.7)
as_factor(mes)8	-3,1*** (0.7)	-2,5*** (0.8)	-3,3*** (0.7)	-3,1*** (0.7)	-3,1*** (0.7)	-2,7*** (0.8)
as_factor(mes)9	-1.1 (0.7)	-1.1 (0.7)	-2,0*** (0.8)	-1.1 (0.7)	-1.1 (0.7)	-2,1*** (0.8)
as_factor(mes)10	-2,9*** (0.7)	-2,9*** (0.7)	-2,9*** (0.7)	-3,3*** (0.8)	-2,9*** (0.7)	-3,3*** (0.8)
as_factor(mes)11	-6,5*** (0.7)	-6,4*** (0.7)	-6,5*** (0.7)	-6,5*** (0.7)	-6,5*** (0.7)	-6,5*** (0.8)
as_factor(mes)12	2,6*** (0.7)	2,6*** (0.7)	2,4*** (0.7)	2,6*** (0.7)	2,6*** (0.7)	2,4*** (0.7)
as_factor(mes)13	3,7*** (0.7)	3,8*** (0.7)	3,7*** (0.7)	3,7*** (0.7)	3,7*** (0.7)	3,8*** (0.7)
as_factor(mes)14	-0.03 (0.7)	0.1 (0.7)	-0.2 (0.7)	-0.03 (0.7)	-0.03 (0.7)	-0.1 (0.7)
as_factor(mes)15	-5,7*** (0.7)	-5,6*** (0.7)	-5,9*** (0.7)	-5,8*** (0.7)	-5,7*** (0.7)	-5,9*** (0.7)
as_factor(mes)16	-7,9*** (0.7)	-7,6*** (0.7)	-8,0*** (0.7)	-8,0*** (0.7)	-8,0*** (0.7)	-7,9*** (0.7)
as_factor(mes)17	-16,1*** (0.7)	-16,0*** (0.7)	-16,5*** (0.7)	-16,2*** (0.7)	-16,5*** (0.7)	-16,5*** (0.7)
as_factor(mes)18	3,3*** (0.7)	3,4*** (0.7)	3,1*** (0.7)	3,1*** (0.7)	3,3*** (0.7)	3,0*** (0.7)
as_factor(mes)19	-2,3*** (0.7)	-2,2*** (0.7)	-2,4*** (0.7)	-2,4*** (0.7)	-2,3*** (0.7)	-2,4*** (0.7)
as_factor(mes)20	-2,8*** (0.7)	-2,7*** (0.7)	-2,9*** (0.7)	-2,8*** (0.7)	-2,8*** (0.7)	-2,8*** (0.7)
as_factor(mes)21	-6,7*** (0.7)	-6,7*** (0.7)	-6,8*** (0.7)	-6,7*** (0.7)	-6,7*** (0.7)	-6,9*** (0.7)
as_factor(mes)22	-1,8*** (0.7)	-1,8*** (0.7)	-1,8*** (0.7)	-1,8*** (0.7)	-1,9*** (0.7)	-1,8*** (0.7)
as_factor(mes)23	-3,4*** (0.7)	-3,0*** (0.7)	-3,4*** (0.7)	-3,4*** (0.7)	-3,4*** (0.7)	-3,0*** (0.7)
as_factor(mes)24	-5,5*** (0.7)	-5,4*** (0.7)	-6,0*** (0.7)	-5,5*** (0.7)	-5,5*** (0.7)	-6,0*** (0.7)
as_factor(mes)25	-1.2 (0.8)	-1.1 (0.8)	-1,3** (0.8)	-1,4** (0.8)	-1.2 (0.8)	-1,5** (0.8)
N	19056	19056	19056	19056	19056	19056
R-squared	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Adj. R-squared	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
F Statistic	71.0*** (df = 28; 18265)	68.7*** (df = 29; 18264)	68.9*** (df = 29; 18264)	68.6*** (df = 29; 18264)	68.5*** (df = 29; 18264)	62.6*** (df = 32; 18261)

***p < .01; **p < .05; *p < .1
Fonte: Elaboração própria

Quadro 8: Resultados modelos de efeitos fixos - configuração 5

Resultados Modelo de efeitos fixos - configuração 5							
	Model 1	Model 2	Model 3	apoio	Model 4	Model 5	Model 6
pork	-0,5*** (0.1)	-0,5*** (0.1)	-0,5*** (0.1)		-0,5*** (0.1)	-0,5*** (0.1)	-0,5*** (0.1)
pork1		-0,2** (0.1)					-0,2* (0.1)
pork2			0,3*** (0.1)				0,3*** (0.1)
pork3					0.1 (0.1)		0.1 (0.1)
pork4						0.02 (0.1)	0.03 (0.1)
coalizao	4,8*** (0.7)	4,8*** (0.7)	4,8*** (0.7)		4,8*** (0.7)	4,8*** (0.7)	4,8*** (0.7)
ideologial	-2,1*** (0.6)	-2,0*** (0.6)	-2,1*** (0.6)		-2,1*** (0.6)	-2,1*** (0.6)	-2,1*** (0.6)
popularidade	0.1 (0.1)	0.1 (0.1)	0.1 (0.1)		0.1 (0.1)	0.1 (0.1)	0.1 (0.1)
pork:ideologial	0,2*** (0.1)	0,2*** (0.1)	0,2*** (0.1)		0,2*** (0.1)	0,2*** (0.1)	0,2*** (0.1)
pork:constituency	-0,3 (0.6)	-0,3 (0.6)	-0,3 (0.6)		-0,3 (0.6)	-0,3 (0.6)	-0,3 (0.6)
as_factor(mes)2	0.1 (0.7)	0.2 (0.7)	0.1 (0.7)		0.1 (0.7)	0.1 (0.7)	0.2 (0.7)
as_factor(mes)3	-5,1*** (0.7)	-5,1*** (0.7)	-5,2*** (0.7)		-5,1*** (0.7)	-5,1*** (0.7)	-5,2*** (0.7)
as_factor(mes)4	-3,4*** (0.7)	-3,3*** (0.7)	-3,4*** (0.7)		-3,4*** (0.7)	-3,4*** (0.7)	-3,4*** (0.7)
as_factor(mes)5	-0,2 (0.7)	-0,2 (0.7)	-0,3 (0.7)		-0,3 (0.7)	-0,3 (0.7)	-0,3 (0.7)
as_factor(mes)6	3,0*** (0.7)	3,0*** (0.7)	3,0*** (0.7)		3,0*** (0.7)	3,0*** (0.7)	3,0*** (0.7)
as_factor(mes)7	-7,2*** (0.7)	-7,0*** (0.7)	-7,2*** (0.7)		-7,2*** (0.7)	-7,2*** (0.7)	-7,1*** (0.7)
as_factor(mes)8	-3,1*** (0.7)	-2,5*** (0.8)	-3,3*** (0.7)		-3,1*** (0.7)	-3,1*** (0.7)	-2,7*** (0.8)
as_factor(mes)9	-1,1 (0.7)	-1,1 (0.7)	-2,0*** (0.8)		-1,2* (0.7)	-1,1 (0.7)	-2,1*** (0.8)
as_factor(mes)10	-2,5*** (0.6)	-2,6*** (0.6)	-2,5*** (0.6)		-2,5*** (0.6)	-2,5*** (0.6)	-2,8*** (0.7)
as_factor(mes)11	-6,2*** (0.6)	-6,1*** (0.6)	-6,1*** (0.6)		-6,1*** (0.6)	-6,2*** (0.6)	-6,1*** (0.6)
as_factor(mes)12	3,0*** (0.6)	2,9*** (0.6)	2,9*** (0.6)		3,0*** (0.6)	3,0*** (0.6)	2,9*** (0.6)
as_factor(mes)13	4,1*** (0.6)	4,2*** (0.6)	4,2*** (0.6)		4,1*** (0.6)	4,1*** (0.6)	4,2*** (0.6)
as_factor(mes)14	0.9 (0.7)	1.0 (0.7)	0.9 (0.7)		1.1 (0.7)	0.9 (0.7)	1.1 (0.7)
as_factor(mes)15	-4,7*** (0.7)	-4,6*** (0.7)	-4,8*** (0.7)		-4,6*** (0.7)	-4,7*** (0.7)	-4,6*** (0.7)
as_factor(mes)16	-6,6*** (0.8)	-6,4*** (0.8)	-6,6*** (0.8)		-6,5*** (0.8)	-6,6*** (0.8)	-6,3*** (0.8)
as_factor(mes)17	-14,8*** (0.8)	-14,8*** (0.8)	-15,1*** (0.8)		-14,8*** (0.8)	-14,8*** (0.8)	-14,9*** (0.8)
as_factor(mes)18	4,6*** (0.8)	4,6*** (0.8)	4,5*** (0.8)		4,6*** (0.8)	4,6*** (0.8)	4,6*** (0.8)
as_factor(mes)19	-1,4*** (0.7)	-1,4*** (0.7)	-1,4*** (0.7)		-1,3** (0.7)	-1,4*** (0.7)	-1,3** (0.7)
as_factor(mes)20	-1,9*** (0.7)	-1,8*** (0.7)	-1,9*** (0.7)		-1,8*** (0.7)	-1,9*** (0.7)	-1,8*** (0.7)
as_factor(mes)21	-5,8*** (0.7)	-5,9*** (0.7)	-5,9*** (0.7)		-5,7*** (0.7)	-5,8*** (0.7)	-5,8*** (0.7)
as_factor(mes)22	-0,8 (0.7)	-0,9 (0.7)	-0,7 (0.7)		-0,7 (0.7)	-0,8 (0.7)	-0,7 (0.7)
as_factor(mes)23	-2,4*** (0.7)	-2,1*** (0.7)	-2,2*** (0.7)		-2,2*** (0.7)	-2,4*** (0.7)	-2,4*** (0.7)
as_factor(mes)24	-4,5*** (0.7)	-4,5*** (0.7)	-4,9*** (0.7)		-4,3*** (0.7)	-4,5*** (0.7)	-4,7*** (0.8)
N	19056	19056	19056		19056	19056	19056
R-squared	0.1	0.1	0.1		0.1	0.1	0.1
Adj. R-squared	0.1	0.1	0.1		0.1	0.1	0.1
F Statistic	69.0*** (df = 29; 18264)	66.9*** (df = 30; 18263)	67.0*** (df = 30; 18263)		66.8*** (df = 30; 18263)	66.7*** (df = 30; 18263)	61.1*** (df = 33; 18260)

***p < .01; **p < .05; *p < .1
Fonte: Elaboração própria

Quadro 9: Resultados modelos de efeitos fixos - configuração 6

Resultados Modelo de efeitos fixos - configuração 6							
	Model 1	Model 2	Model 3	apoio	Model 4	Model 5	Model 6
pork	-0,5*** (0.1)	-0,5*** (0.1)	-0,5*** (0.1)		-0,5*** (0.1)	-0,5*** (0.1)	-0,5*** (0.1)
pork1		-0,2** (0.1)					-0,2* (0.1)
pork2			0,3*** (0.1)				0,3*** (0.1)
pork3					0.1 (0.1)		0.1 (0.1)
pork4						0.02 (0.1)	0.03 (0.1)
coalizao	4,8*** (0.7)	4,8*** (0.7)	4,8*** (0.7)		4,8*** (0.7)	4,8*** (0.7)	4,8*** (0.7)
ideologial	-2,1*** (0.6)	-2,0*** (0.6)	-2,1*** (0.6)		-2,1*** (0.6)	-2,1*** (0.6)	-2,1*** (0.6)
popularidade	0.1 (0.1)	0.1 (0.1)	0.1 (0.1)		0.1 (0.1)	0.1 (0.1)	0.1 (0.1)
desemprego	-10,6*** (1.7)	-10,6*** (1.7)	-11,5*** (1.7)		-10,6*** (1.7)	-10,6*** (1.7)	-11,2*** (1.8)
pork:ideologial	0,2*** (0.1)	0,2*** (0.1)	0,2*** (0.1)		0,2*** (0.1)	0,2*** (0.1)	0,2*** (0.1)
pork:constituency	-0,3 (0.6)	-0,3 (0.6)	-0,3 (0.6)		-0,3 (0.6)	-0,3 (0.6)	-0,3 (0.6)
as_factor(mes)2	0.1 (0.7)	0.2 (0.7)	0.1 (0.7)		0.1 (0.7)	0.1 (0.7)	0.2 (0.7)
as_factor(mes)3	-5,1*** (0.7)	-5,1*** (0.7)	-5,2*** (0.7)		-5,1*** (0.7)	-5,1*** (0.7)	-5,2*** (0.7)
as_factor(mes)4	-3,4*** (0.7)	-3,3*** (0.7)	-3,4*** (0.7)		-3,4*** (0.7)	-3,4*** (0.7)	-3,4*** (0.7)
as_factor(mes)5	-0,2 (0.7)	-0,2 (0.7)	-0,3 (0.7)		-0,3 (0.7)	-0,3 (0.7)	-0,3 (0.7)
as_factor(mes)6	3,0*** (0.7)	3,0*** (0.7)	3,0*** (0.7)		3,0*** (0.7)	3,0*** (0.7)	3,0*** (0.7)
as_factor(mes)7	-7,2*** (0.7)	-7,0*** (0.7)	-7,2*** (0.7)		-7,2*** (0.7)	-7,2*** (0.7)	-7,1*** (0.7)
as_factor(mes)8	-3,1*** (0.7)	-2,5*** (0.8)	-3,3*** (0.7)		-3,1*** (0.7)	-3,1*** (0.7)	-2,7*** (0.8)
as_factor(mes)9	-1,1 (0.7)	-1,1 (0.7)	-2,0*** (0.8)		-1,2* (0.7)	-1,1 (0.7)	-2,1*** (0.8)
as_factor(mes)10	-2,5*** (0.6)	-2,6*** (0.6)	-2,5*** (0.6)		-2,5*** (0.6)	-2,5*** (0.6)	-2,8*** (0.7)
as_factor(mes)11	-6,2*** (0.6)	-6,1*** (0.6)	-6,1*** (0.6)		-6,1*** (0.6)	-6,2*** (0.6)	-6,1*** (0.6)
as_factor(mes)12	3,0*** (0.6)	2,9*** (0.6)	2,9*** (0.6)		3,0*** (0.6)	3,0*** (0.6)	2,9*** (0.6)
as_factor(mes)13	4,1*** (0.6)	4,2*** (0.6)	4,2*** (0.6)		4,1*** (0.6)	4,1*** (0.6)	4,2*** (0.6)
as_factor(mes)14	0.9 (0.7)	1.0 (0.7)	0.9 (0.7)		1.1 (0.7)	0.9 (0.7)	1.1 (0.7)
as_factor(mes)15	-4,7*** (0.7)	-4,6*** (0.7)	-4,8*** (0.7)		-4,6*** (0.7)	-4,7*** (0.7)	-4,6*** (0.7)
as_factor(mes)16	-6,6*** (0.8)	-6,4*** (0.8)	-6,6*** (0.8)		-6,5*** (0.8)	-6,6*** (0.8)	-6,3*** (0.8)
as_factor(mes)17	-14,8*** (0.8)	-14,8*** (0.8)	-15,1*** (0.8)		-14,8*** (0.8)	-14,8*** (0.8)	-14,9*** (0.8)
as_factor(mes)18	4,6*** (0.8)	4,6*** (0.8)	4,5*** (0.8)		4,6*** (0.8)	4,6*** (0.8)	4,6*** (0.8)
as_factor(mes)19	-1,4*** (0.7)	-1,4*** (0.7)	-1,4*** (0.7)		-1,3** (0.7)	-1,4*** (0.7)	-1,3** (0.7)
as_factor(mes)20	-1,9*** (0.7)	-1,8*** (0.7)	-1,9*** (0.7)		-1,8*** (0.7)	-1,9*** (0.7)	-1,8*** (0.7)
as_factor(mes)21	-5,8*** (0.7)	-5,9*** (0.7)	-5,9*** (0.7)		-5,7*** (0.7)	-5,8*** (0.7)	-5,8*** (0.7)
as_factor(mes)22	-0,8 (0.7)	-0,9 (0.7)	-0,7 (0.7)		-0,7 (0.7)	-0,8 (0.7)	-0,7 (0.7)
as_factor(mes)23	-2,4*** (0.7)	-2,1*** (0.7)	-2,2*** (0.7)		-2,2*** (0.7)	-2,4*** (0.7)	-2,4*** (0.7)
as_factor(mes)24	-4,5*** (0.7)	-4,5*** (0.7)	-4,9*** (0.7)		-4,3*** (0.7)	-4,5*** (0.7)	-4,7*** (0.8)
N	19056	19056	19056		19056	19056	19056
R-squared	0.1	0.1	0.1		0.1	0.1	0.1
Adj. R-squared	0.1	0.1	0.1		0.1	0.1	0.1
F Statistic	69.0*** (df = 29; 18264)	66.9*** (df = 30; 18263)	67.0*** (df = 30; 18263)		66.8*** (df = 30; 18263)	66.7*** (df = 30; 18263)	61.1*** (df = 33; 18260)

***p < .01; **p < .05; *p < .1
Fonte: Elaboração própria

Quadro 10: Resultados modelos de efeitos fixos - configuração 7

Resultados Modelo de efeitos fixos - configuração 7

	Model 1	Model 2	Model 3	apoio	Model 4	Model 5	Model 6
pork	-0.5*** (0.1)	-0.5*** (0.1)	-0.5*** (0.1)		-0.5*** (0.1)	-0.5*** (0.1)	-0.5*** (0.1)
pork1		-0.2** (0.1)					-0.2** (0.1)
pork2			0.3*** (0.1)				0.3*** (0.1)
pork3					0.1 (0.1)		0.1 (0.1)
pork4						0.01 (0.1)	0.01 (0.1)
coalizao	4.8*** (0.7)	4.8*** (0.7)	4.8*** (0.7)		4.8*** (0.7)	4.8*** (0.7)	4.8*** (0.7)
ideologia1	-2.1*** (0.6)	-2.0*** (0.6)	-2.1*** (0.6)		-2.1*** (0.6)	-2.1*** (0.6)	-2.1*** (0.6)
popularidade	-1.2*** (0.3)	-1.2*** (0.3)	-1.3*** (0.3)		-1.1*** (0.3)	-1.2*** (0.3)	-1.2*** (0.3)
desemprego	-10.6*** (1.7)	-10.6*** (1.7)	-11.5*** (1.7)		-10.2*** (1.7)	-10.6*** (1.7)	-11.2*** (1.8)
cmo	-1.0 (0.7)	-1.0 (0.7)	-1.0 (0.7)		-1.0 (0.7)	-1.0 (0.7)	-1.0 (0.7)
cabeca	-0.2 (1.0)	-0.1 (1.0)	-0.2 (1.0)		-0.2 (1.0)	-0.2 (1.0)	-0.2 (1.0)
pork:ideologia1	0.2*** (0.1)	0.2*** (0.1)	0.2*** (0.1)		0.2*** (0.1)	0.2*** (0.1)	0.2*** (0.1)
pork:constituency	-0.3 (0.6)	-0.3 (0.6)	-0.3 (0.6)		-0.3 (0.6)	-0.3 (0.6)	-0.3 (0.6)
as.factor(mes)2	3.3*** (0.8)	3.4*** (0.8)	3.6*** (0.8)		3.1*** (0.8)	3.3*** (0.8)	3.5*** (0.9)
as.factor(mes)3	0.2 (1.1)	0.2 (1.1)	0.2 (1.1)		-0.02 (1.1)	0.2 (1.1)	0.4 (1.1)
as.factor(mes)4	3.2** (1.3)	3.3** (1.3)	3.8*** (1.3)		2.9** (1.3)	3.2** (1.3)	3.5*** (1.3)
as.factor(mes)5	6.3*** (1.3)	6.4*** (1.3)	6.9*** (1.3)		6.0*** (1.3)	6.3*** (1.3)	6.6*** (1.3)
as.factor(mes)6	10.6*** (1.4)	10.6*** (1.4)	11.3*** (1.4)		10.3*** (1.4)	10.6*** (1.4)	11.0*** (1.4)
as.factor(mes)7	0.2 (1.4)	0.4 (1.4)	0.8 (1.5)		-0.1 (1.5)	0.2 (1.4)	0.7 (1.5)
as.factor(mes)8	10.6*** (2.3)	11.3*** (2.3)	11.7*** (2.3)		10.1*** (2.3)	10.6*** (2.3)	11.8*** (2.4)
as.factor(mes)9	19.0*** (3.3)	19.1*** (3.3)	19.9*** (3.3)		18.2*** (3.4)	19.0*** (3.3)	19.1*** (3.4)
as.factor(mes)10	19.0*** (3.4)	19.0*** (3.4)	20.9*** (3.4)		17.9*** (3.5)	18.9*** (3.4)	19.9*** (3.6)
as.factor(mes)11	14.3*** (3.2)	14.4*** (3.2)	16.2*** (3.2)		13.6*** (3.3)	14.2*** (3.2)	15.5*** (3.3)
as.factor(mes)12	20.2*** (2.7)	20.3*** (2.7)	21.7*** (2.7)		19.6*** (2.8)	20.2*** (2.7)	21.1*** (2.8)
as.factor(mes)13	18.2*** (2.2)	18.3*** (2.2)	19.5*** (2.2)		17.7*** (2.3)	18.2*** (2.2)	19.1*** (2.3)
as.factor(mes)14	6.5*** (0.8)	6.5*** (0.8)	6.9*** (0.8)		6.4*** (0.8)	6.4*** (0.8)	6.9*** (0.8)
as.factor(mes)15	-1.3** (0.6)	-1.2** (0.6)	-1.1** (0.6)		-1.3** (0.6)	-1.3** (0.6)	-1.0 (0.6)
as.factor(mes)16	-7.9*** (0.9)	-7.7*** (0.9)	-8.0*** (0.9)		-7.7*** (1.0)	-7.9*** (0.9)	-7.7*** (1.0)
as.factor(mes)17	-18.2*** (1.2)	-18.2*** (1.2)	-18.8*** (1.2)		-17.9*** (1.2)	-18.2*** (1.2)	-18.5*** (1.3)
as.factor(mes)18	-1.0 (1.5)	-1.0 (1.5)	-1.5 (1.5)		-0.7 (1.5)	-1.0 (1.5)	-1.2 (1.5)
as.factor(mes)19	-5.2*** (1.1)	-5.2*** (1.1)	-5.5*** (1.1)		-4.9*** (1.1)	-5.2*** (1.1)	-5.3*** (1.1)
as.factor(mes)20	-1.4** (0.7)	-1.4** (0.7)	-1.4** (0.7)		-1.3** (0.7)	-1.4** (0.7)	-1.2** (0.7)
as.factor(mes)21	-1.1 (0.7)	-1.2 (0.7)	-0.7 (0.7)		-1.2 (0.7)	-1.1 (0.7)	-0.9 (0.7)
as.factor(mes)22	7.9*** (1.2)	7.8*** (1.2)	8.8*** (1.3)		7.6*** (1.2)	7.9*** (1.2)	8.5*** (1.3)
as.factor(mes)23	4.2*** (0.9)	4.5*** (0.9)	4.9*** (0.9)		4.1*** (0.9)	4.2*** (0.9)	5.1*** (0.9)
N	19056	19056	19056		19056	19056	19056
R-squared	0.1	0.1	0.1		0.1	0.1	0.1
Adj. R-squared	0.1	0.1	0.1		0.1	0.1	0.1
F Statistic	64.6*** (df = 31; 18262)	62.8*** (df = 32; 18261)	62.9*** (df = 32; 18261)	62.7*** (df = 32; 18261)	62.6*** (df = 32; 18261)	62.6*** (df = 32; 18261)	57.7*** (df = 35; 18258)

***p < .01; **p < .05; *p < .1

Fonte: Elaboração própria

Ainda que tenhamos optado por não incluir em nosso modelo-base a própria variável dependente *apoio* com defasagens temporais como variáveis explicativas, tal como fizeram Raile, Pereira e Power (2011) e Vasselai e Mignozzetti (2014), submetemos essa especificação a teste. Também nesse caso o único modelo que rodou foi o de efeitos fixos.

O que verificamos é que existe, sim, autorregressividade, só que ela não tem um padrão claro. Existe efeito positivo de *apoio1* e efeito negativo de *apoio2* e *apoio4* sobre *apoio* e não há efeito estatisticamente significativo de *apoio3*, mas o tamanho do efeito de *apoio1* é maior que os demais. Mais importante, considerar os efeitos de $apoio_{it-1:4}$ não muda o resultado para $pork_{it-1:4}$. Seus efeitos continuam significativos, nas mesmas direções e com tamanho parecido. O mesmo vale para a maioria das variáveis de controle; apenas o termo de interação $pork*ideologia$ deixa de ter significância estatística.

Quadro 11: Resultados dos modelos de efeitos fixos para o universo de casos e com $apoio_{it-1:4}$

```

Resultados Dados em Painel
-----
apoio
apoio1      0.1***
            (0.01)
apoio2     -0.02***
            (0.01)
apoio3     -0.002
            (0.01)
apoio4     -0.05***
            (0.01)
pork       -0.4***
            (0.1)
pork1      -0.2*
            (0.1)
pork2      0.4***
            (0.1)
pork3      0.2
            (0.1)
pork4      0.04
            (0.1)
coalizao   3.8***
            (0.7)
ideologia1 -1.9***
            (0.7)
popularidade -0.7***
            (0.2)
desemprego -13.4***
            (2.2)
cmo        -1.0
            (0.8)
cabeca     -1.4
            (1.2)
as.factor(mes)6  4.5***
            (0.7)
as.factor(mes)7 -5.2***
            (0.8)
as.factor(mes)8  7.7***
            (1.7)
as.factor(mes)9  15.9***
            (2.9)
as.factor(mes)10 19.6***
            (3.5)
as.factor(mes)11 14.7***
            (3.3)
as.factor(mes)12 20.0***
            (2.6)
as.factor(mes)13 16.8***
            (2.0)
as.factor(mes)14  7.0***
            (0.9)
as.factor(mes)15 -1.4**
            (0.6)
as.factor(mes)16 -6.8***
            (0.9)
as.factor(mes)17 -18.0***
            (1.3)
as.factor(mes)18 -1.0
            (1.6)
as.factor(mes)19 -8.7***
            (1.5)
as.factor(mes)20 -3.1***
            (0.8)
as.factor(mes)21 -2.3***
            (0.7)
as.factor(mes)22 10.0***
            (1.4)
as.factor(mes)23  5.5***
            (1.0)
pork:ideologia1  0.1
            (0.1)
N          16008
R-squared   0.1
Adj. R-squared 0.1
F Statistic 55.0*** (df = 34; 15211)
-----
***p < .01; **p < .05; *p < .1
Fonte: Elaboração própria

```

Os 19.056 casos da base de dados completa foram divididos em subgrupos segundo diferentes características. A princípio, agrupamos os seguintes subgrupos: (1) casos de parlamentares da base governista, apresentados no Modelo 1 (efeitos fixos); (2) casos de parlamentares de partidos independentes (AVANTE, PSB, PDT, PMB), apresentados no Modelo 2 (efeitos aleatórios) e no Modelo 3 (efeitos fixos); (3) casos de parlamentares da oposição (REDE, PT, PCdoB e PSOL), representados no Modelo 4 (efeitos fixos). Os modelos de efeitos aleatórios para os subgrupos 1 e 3 não “rodaram”. Os resultados são exibidos no Quadro 12, a seguir.

Os membros da coalizão governista se comportam para a maioria das variáveis do modelo de forma oposta aos membros da oposição. *Pork* tem efeitos significativos e negativos sobre *apoio* nos meses 1, 2 e 3 anteriores ao mês corrente para os membros da coalizão, enquanto que para os membros da oposição o efeito é negativo no mês corrente e positivo no segundo e terceiro meses anteriores. Chama atenção o tamanho do efeito de *pork* para os membros da oposição: tanto quando ele é negativo quanto quando é positivo, ele toma uma proporção bem mais significativa do que para o universo de casos (Modelo 6 do Quadro 7). R\$ 1 milhão a mais de emendas no mês corrente gera redução de apoio de 6,2% (12 vezes maior), enquanto que esse mesmo valor de *pork* pago nos meses 2 e 3 anteriores gera aumento próximo a 2% no apoio (8 vezes maior).

Continuando a comparar esses dois grupos extremos, a *popularidade* do presidente tem efeitos diversos, aumenta o apoio para os membros da coalizão e reduz para os da oposição; os membros da coalizão são indiferentes à variação nas condições econômicas (*desemprego*), enquanto que o aumento no desemprego gera enorme queda de apoio dentre os membros da oposição. O termo de interação *pork*ideologia1* tem efeito positivo para os membros da oposição e negativo para os da coalizão, indicando que dentre os membros da oposição aqueles que melhor respondem à compra de *apoio* com *pork* são aqueles mais distantes ideologicamente do governo. Isso é contrário ao que supúnhamos inicialmente, quando hipotetizamos que *pork* deveria ser utilizado preferencialmente para comprar apoio dos parlamentares nem tão distantes assim do governo, já que mudar sua posição *default*, baseada na ideologia, seria supostamente mais barato.

Os membros de partidos independentes têm comportamento intermediário entre coalizão e oposição. Para eles, *pork*, ao contrário do que seria razoável supor a princípio, não mostrou efeito significativo em nenhum dos tempos considerados. Os bens de coalizão,

indicados por *ministerios*, por seu turno, mostraram enorme capacidade de influenciar o apoio dado ao governo: 1% adicional no tamanho da participação do gabinete gera um aumento de mais de 300% no apoio¹⁰³. Esse grupo é sensível à popularidade e ao desemprego, que têm efeitos negativos no apoio, mas em volume inferior àquele observado para os membros da oposição. E a interação *pork*ideologia* não teve efeitos estatisticamente significativos.

Quadro 12: Resultados dos modelos de efeitos fixos para subgrupos, segundo posição em relação ao governo

Resultados Dados em Painel para subgrupos, segundo posição em relação ao governo

	Model 1 coalizão	Model 2 apoio independentes	Model 3 oposição
pork	0.2 (0.1)	-1.2 (1.0)	-6.3*** (1.8)
pork1	-0.4*** (0.1)	0.6 (0.5)	-0.4 (0.3)
pork2	-0.2* (0.1)	-0.6 (0.5)	1.8*** (0.3)
pork3	-0.3*** (0.1)	0.6 (0.5)	2.3*** (0.3)
pork4	0.2 (0.1)	0.6 (0.5)	0.3 (0.3)
ministerios	2.9 (4.6)	311.5*** (36.6)	
ideologia1	-1.0 (1.2)		98.5 (68.1)
popularidade	1.1*** (0.3)	-4.9*** (1.1)	-7.7*** (0.6)
desemprego	2.5 (2.0)	-38.8*** (7.3)	-44.8*** (3.9)
cmo	-1.1 (0.7)	2 (2.9)	-2.3 (1.5)
cabeca	-1.1 (1.0)	2.3 (4.2)	3.2 (2.5)
pork:ideologia1	-0.6*** (0.2)	0.1 (0.6)	1.5*** (0.4)
as.factor(mes)2	-2.1** (0.9)	13.7*** (3.4)	20.0*** (1.9)
as.factor(mes)3	-7.9*** (1.2)	12.7*** (4.4)	27.0*** (2.4)
as.factor(mes)4	-7.9*** (1.5)	17.1*** (5.4)	39.5*** (2.9)
as.factor(mes)5	-2.4 (1.5)	17.9*** (5.4)	32.4*** (2.9)
as.factor(mes)6	-4.5*** (1.7)	31.0*** (6.1)	58.0*** (3.3)
as.factor(mes)7	-9.6*** (1.7)	12.4*** (6.1)	29.6*** (3.3)
as.factor(mes)8	-7.9*** (2.7)	42.2*** (9.8)	68.5*** (5.3)
as.factor(mes)9	-10.1*** (3.8)	74.9*** (13.8)	99.4*** (7.4)
as.factor(mes)10	-7.6* (4.0)	71.2*** (14.7)	89.6*** (7.9)
as.factor(mes)11	-7.9** (3.8)	53.2*** (13.7)	76.9*** (7.4)
as.factor(mes)12	-1.8 (3.2)	70.4*** (11.4)	77.8*** (6.1)
as.factor(mes)13	-0.5 (2.6)	51.0*** (9.4)	69.1*** (5.0)
as.factor(mes)14	5.6*** (0.9)	10.6*** (3.5)	4.3** (1.8)
as.factor(mes)15	-2.3*** (0.7)	0.6 (2.7)	2.9** (1.4)
as.factor(mes)16	-6.9*** (1.1)	-16.2*** (4.0)	-6.1*** (2.1)
as.factor(mes)17	-10.8*** (1.4)	-37.9*** (5.2)	-36.5*** (2.7)
as.factor(mes)18	6.3*** (1.8)	-11.2* (6.3)	-20.6*** (3.4)
as.factor(mes)19	-1.1 (1.3)	-14.8*** (4.6)	-9.4*** (2.5)
as.factor(mes)20	-0.2 (0.8)	1.3 (2.7)	-4.9*** (1.5)
as.factor(mes)21	-7.1*** (0.8)	18.6*** (3.0)	10.8*** (1.7)
as.factor(mes)22	1.8 (1.4)	34.0*** (5.2)	19.0*** (2.8)
as.factor(mes)23	1.1 (1.1)	21.4*** (3.9)	10.9*** (2.2)
N	11747	2037	3269
R-squared	0.1	0.2	0.4
Adj. R-squared	0.1	0.1	0.4
F Statistic	56.7*** (df = 34; 11202)	14.2*** (df = 33; 1907)	59.8*** (df = 33; 3103)

****p < .01; ***p < .05; **p < .1
Fonte: Elaboração própria

Em novo agrupamento, separamos três subgrupos: (1) casos de parlamentares com distância ideológica intermediária¹⁰⁴, apresentados no Modelo 1 (efeitos aleatórios) e no

¹⁰³ Se adicionarmos ao modelo a variável *orcamento*, essa não tem valor estatisticamente significativo, mas o valor de *ministérios* cai para 255,99.

¹⁰⁴ Foi considerada “distância ideológica intermediária” aquela entre 1,5 e 4.

Modelo 2 (efeitos fixos); (2) casos de parlamentares com distância ideológica grande ou pequena¹⁰⁵ no Modelo 3 (efeitos aleatórios) e no Modelo 4 (efeitos fixos); (3) casos de parlamentares que deram elevado apoio ao governo¹⁰⁶ mesmo estando fora da coalizão, apresentados no Modelo 5 (efeitos aleatórios) e no Modelo 6 (efeitos fixos); (4) casos de parlamentares com eleitorado concentrado¹⁰⁷, representados no Modelo 6 (efeitos aleatórios) e no Modelo 7 (efeitos fixos). Em todos os casos, o teste de Hausman indicou a preferência pelos modelos de efeitos fixos, indicados como mais eficientes. Houve nesses casos mudanças nos efeitos das variáveis quando tirávamos do modelo o termo de interação *pork*constituency*, então optamos por modelos com o rol completo de variáveis independentes. Os resultados são exibidos no Quadro 13, a seguir.

Tal como hipotetizado, para o grupo de distância ideológica intermediária (Modelo 2), *pork* teve efeito positivo sobre *apoio* e dessa vez o apoio manifestou-se no mesmo mês do pagamento adicional de emendas. Os bens de coalizão (*ministerios*) também tiveram efeito positivo e elevadíssimo sobre *apoio*, enquanto que popularidade e desemprego tiveram efeitos negativos.

As interações *pork*ideological* e *pork*constituency* tiveram efeitos significativos e negativos o que significa que, dentre os 2.710 casos parlamentares de distância ideológica intermediária, quanto maior a distância ideológica do governo e quanto mais concentrado o eleitorado do parlamentar maior o efeito negativo de *pork* sobre *apoio*. Esses resultados contrariam nossas expectativas, mas sua representatividade pode ser questionável dado o limitado número de casos considerado. A distância ideológica, por outro lado, não mostrou efeitos estatisticamente significativos, o que sugere que esse grupo está mesmo mais suscetível a tomar parte nas barganhas com *pork* ou bens de coalizão para apoiar o governo.

Para os parlamentares com eleitorado concentrado (Modelo 8), por outro lado, o efeito de *pork* foi negativo, ao contrário do hipotetizado. As únicas variáveis que mostram efeitos significativos foram *ideological* e *ministerios*, ambas nas direções esperadas. A interação *pork*ideological* teve efeito significativo e positivo sobre *apoio*, indicando que, dentre os 3.700 casos de parlamentares com eleitorado concentrado, os deputados ideologicamente mais

¹⁰⁵ Casos não enquadrados na “distância ideológica intermediária”.

¹⁰⁶ Foi considerado “elevado apoio ao governo” o apoio mensal acima de 60%.

¹⁰⁷ Foi considerado “eleitorado concentrado” aquele com valor de *constituency* superior a 0,1.

distantes do governo votam mais favoravelmente ao governo quanto maior for o volume de *pork* pago.

Os casos de parlamentares que deram elevado apoio ao governo mesmo estando fora da coalizão governista chamaram a atenção e foram tratados em um modelo à parte (Modelo 6, com 6.618 casos). Para eles, o que explica o apoio não parece ser *pork*, que tem o mesmo comportamento que no universo de casos, com efeitos negativos e pequenos no mês corrente e no anterior e positivo no segundo mês anterior. O tamanho da participação no gabinete teve efeito significativo e elevado: cada 1% a mais de participação repercutiu em aumento de 65,2% de apoio. *Ideologia1*, *desemprego* e *popularidade* tiveram efeitos significativos e na direção esperada, exceto para a última. E os termos de interação *pork*ideologia1* e *pork*constituency* tiveram efeitos significativos e negativos o que significa que os deputados ideologicamente mais distantes do governo e também os com eleitorado mais concentrado votam mais favoravelmente ao governo quanto maior for o volume de *pork* pago.

Esses resultados sugerem que não é *pork* a moeda de barganha mais eficiente e efetiva para comprar apoio, mas os bens de coalizão típicos, como a distribuição de cadeiras no gabinete. Este achado parece não razoável: como pode um partido fora da coalizão ter participação no gabinete ministerial? Mas isso aconteceu de fato com três partidos: PV, de 2016 a 2018, quando Sarney Filho ocupou o Ministério de Meio Ambiente à revelia da orientação da Executiva Nacional do partido; PSB, de junho a outubro de 2017, quando Fernando Bezerra Filho ocupou o Ministério de Minas e Energia mesmo após o desembarque oficial do partido do governo; PPS, de junho de 2017 a fevereiro de 2018, quando Raul Jungmann esteve à frente do Ministério da Defesa mesmo após a saída do partido da base governista.

Quadro 13: Resultados dos modelos de painel para subgrupos, segundo apoio, constituency e ideologia

Resultados Dados em Painel para subgrupos, segundo apoio, constituency e ideologia

	apoio							
	Model 1 ideol. interm. aleat.	Model 2 ideol. interm. fixos	Model 3 ideol. n int. aleat.	Model 4 ideol. n interm. fixos	Model 5 apoiadores aleat.	Model 6 apoiadores fixos	Model 7 concentrado aleat.	Model 8 concentrado fixos
pork	4.1** (2.0)	3.7** (1.9)	-0.4*** (0.1)	-0.5*** (0.1)	-1.4*** (0.3)	-1.6*** (0.3)	-1.1*** (0.4)	-1.0** (0.4)
pork1	-0.4 (0.3)	0.4 (0.3)	-0.5*** (0.1)	-0.3*** (0.1)	-0.8*** (0.2)	-0.4** (0.2)	-0.2 (0.2)	-0.05 (0.3)
pork2	-1.4*** (0.3)	-0.5 (0.3)	-0.1 (0.1)	0.5*** (0.1)	0.2 (0.2)	0.4** (0.2)	-0.3 (0.2)	0.04 (0.3)
pork3	0.4 (0.3)	0.4 (0.3)	0.3** (0.1)	0.1 (0.1)	0.6*** (0.2)	0.6*** (0.2)	0.2 (0.2)	0.2 (0.3)
pork4	-1.4*** (0.3)	0.3 (0.4)	-0.5*** (0.1)	-0.02 (0.1)	-0.2 (0.2)	-0.1 (0.2)	-0.2 (0.3)	0.4 (0.3)
ministerios	50.8** (24.2)	134.9*** (28.0)	12.8*** (4.3)	6.0 (4.8)	57.3** (22.3)	65.2*** (23.2)	27.2*** (9.2)	28.0*** (10.0)
ideologia1	3.0 (6.1)	-12.2 (20.4)	-15.3*** (0.3)	-3.4*** (1.1)	-11.1*** (0.5)	-2.5** (1.0)	-13.1*** (0.7)	-2.5* (1.5)
popularidade	0.8*** (0.1)	-1.9** (0.9)	0.3*** (0.03)	-1.2*** (0.3)	0.1*** (0.05)	-3.6*** (0.4)	0.3*** (0.1)	0.3 (0.6)
desemprego	0.4 (0.5)	-21.0*** (5.6)	0.5*** (0.2)	-10.0*** (1.8)	0.3 (0.3)	-26.2*** (2.8)	0.1 (0.4)	-0.8 (3.9)
cmo	-0.2 (1.9)	-1.2 (1.8)	-0.8 (0.7)	-0.9 (0.7)	0.9 (1.2)	-0.1 (1.1)	-0.7 (1.8)	-2.6 (1.8)
cabeca	-0.7 (3.5)	3.3 (4.3)	-0.9 (0.9)	-0.2 (1.0)	-1.5 (1.9)	-1.0 (2.1)	-2.8 (2.4)	-2.3 (2.5)
anos	0.2 (0.2)		0.1 (0.1)		-0.2 (0.2)		0.3 (0.2)	
constituency	-7.0 (12.5)		4.3 (3.9)		-6.5 (8.2)		7.0 (6.9)	
pork:constituency	-4.5* (2.5)	-5.6** (2.4)	-0.02 (0.6)	-0.04 (0.6)	2.0 (1.5)	2.4* (1.4)	1.5 (1.1)	1.5 (1.1)
pork:ideologia1	-2.2** (1.0)	-2.0** (1.0)	0.1** (0.1)	0.2*** (0.1)	1.0*** (0.1)	1.0*** (0.1)	0.2* (0.1)	0.3** (0.1)
as.factor(mes)2		4.8* (2.6)		3.5*** (0.9)		9.9*** (1.5)		0.8 (1.9)
as.factor(mes)3		2.5 (3.3)		0.2 (1.1)		6.4*** (1.8)		-4.1* (2.4)
as.factor(mes)4		2.9 (4.1)		4.0*** (1.4)		12.9*** (2.1)		-2.4 (2.9)
as.factor(mes)5		9.6** (4.1)		6.4*** (1.4)		11.7*** (2.1)		2.6 (2.9)

Resultados Dados em Painel para subgrupos, segundo apoio, constituency e ideologia (continuação)

	apoio								
	Model 1 ideol. interm. aleat.	Model 2 ideol. interm. fixos	Model 3 ideol. n int. aleat.	Model 4 ideol. n interm. fixos	Model 5 apoiadores aleat.	Model 6 apoiadores fixos	Model 7 concentrado aleat.	Model 8 concentrado fixos	
as.factor(mes)6		11,6** (4,7)		11,3*** (1,6)		26,2*** (2,4)		4,1 (3,3)	
as.factor(mes)7		3,3 (4,6)		0,6 (1,5)		14,3*** (2,4)		-4,9 (3,2)	
as.factor(mes)8		17,4** (7,5)		11,5*** (2,5)		31,3*** (3,7)		-1,1 (5,2)	
as.factor(mes)9		33,5*** (10,7)		17,6*** (3,5)		53,2*** (5,3)		-0,6 (7,4)	
as.factor(mes)10		36,1*** (11,3)		18,1*** (3,7)		46,9*** (5,5)		-0,8 (7,8)	
as.factor(mes)11		24,2** (10,6)		14,9*** (3,5)		42,8*** (5,2)		-3,6 (7,3)	
as.factor(mes)12		34,9*** (8,8)		19,5*** (2,9)		43,6*** (4,3)		4,0 (6,1)	
as.factor(mes)13		32,1*** (7,3)		17,1*** (2,4)		38,5*** (3,6)		6,8 (5,1)	
as.factor(mes)14		16,9*** (2,6)		4,8*** (0,9)		15,9*** (1,4)		5,3*** (1,8)	
as.factor(mes)15		-2,1 (2,0)		-1,3* (0,7)		-2,8*** (1,0)		-0,3 (1,4)	
as.factor(mes)16		-14,9*** (3,1)		-7,3*** (1,0)		-10,1*** (1,5)		-2,8 (2,1)	
as.factor(mes)17		-26,0*** (4,0)		-18,2*** (1,3)		-27,7*** (2,0)		-11,8*** (2,7)	
as.factor(mes)18		-7,4 (4,9)		-0,8 (1,6)		-10,9*** (2,4)		4,5 (3,4)	
as.factor(mes)19		-15,2*** (3,6)		-4,0*** (1,2)		-11,6*** (1,8)		0,8 (2,5)	
as.factor(mes)20		-1,0 (2,0)		-1,5** (0,7)		-4,7*** (1,0)		0,4 (1,5)	
as.factor(mes)21		2,9 (2,3)		-1,5* (0,8)		7,3*** (1,1)		-1,4 (1,7)	
as.factor(mes)22		17,2*** (4,0)		7,2*** (1,3)		19,8*** (2,0)		1,0 (2,8)	
as.factor(mes)23		7,9** (3,1)		4,8*** (1,0)		12,1*** (1,5)		0,7 (2,1)	
Constant	59,7*** (14,3)		80,1*** (2,6)		77,6*** (4,4)		79,5*** (5,9)		
N	2710	2710	16346	16346	6618	6618	3700	3700	
R-squared	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	
Adj. R-squared	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,04	
F Statistic	193,3***	16,8***	(df = 35; 2551) 2993,9***	45,3***	(df = 35; 15628) 844,5***	38,1***	(df = 35; 6238) 492,8***	9,9***	(df = 35; 3517)

***p < .01; **p < .05; *p < .1

Fonte: Elaboração própria

Em outro tipo de agrupamento, os casos foram separados segundo (1) o pertencimento à elite parlamentar, no Modelo 1 (efeitos fixos) e no Modelo 2 (efeitos fixos e com acréscimo de *pork*constituency*) e (2) membro da CMO, no Modelo 3 (efeitos fixos) e no Modelo 4 (efeitos fixos e com acréscimo de *pork*constituency*). Os modelos de efeitos aleatórios para ambos os subgrupos sequer “rodaram”, então comentaremos os resultados dos modelos de efeitos fixos. Os resultados são exibidos no Quadro 14, a seguir.

Baixo clero e membros da CMO eram, segundo hipotetizado, grupos mais suscetíveis a participarem da barganha com emendas. O grupo dos casos de parlamentares do baixo clero, que responde por aproximadamente 92% do total de casos, tem comportamento semelhante ao desse universo: *pork* tem efeito negativo (e pequeno) e *pork2* tem efeito positivo (e pequeno) sobre *apoio*. A diferença é que *pork1* deixa de ter efeito estatisticamente significativo. Essa massa de parlamentares, que pertence a diferentes partidos, responde melhor aos bens de coalizão para apoiar o governo: cada 1% adicional em participação no gabinete gera aumento de 14,9% na taxa mensal de apoio. *Ideologia1*, *desemprego* e *popularidade* tiveram efeitos significativos e na direção esperada, exceto para a última. Ser membro da CMO tem efeito negativo sobre *apoio*, ao contrário do esperado, que era de os membros do baixo

clero que estivessem na CMO seriam mais dependentes e interessados em emendas e poderiam aproveitar-se dessa posição para ter mais acesso a elas. *Pork*ideological* teve efeito significativo e positivo, o que significa que os deputados ideologicamente mais distantes do governo votam mais favoravelmente ao governo quanto maior for o volume de *pork* pago.

Para os casos de parlamentares membros da CMO, um grupo reduzido, com apenas 735 (menos de 4% do universo de casos), apenas *pork2* e *pork*ideological*, ambos com efeito positivo, tiveram efeitos significativos sobre *apoio*. Chama atenção o tamanho do efeito de *pork2* para esse grupo, 7 vezes maior que para o universo de casos (Modelo 6 do Quadro 7).

Quadro 14: Resultados dos modelos de painel para subgrupos, segundo status de elite parlamentar e membro da CMO

Resultados Dados em Painel para subgrupos, segundo status de elite parlamentar e membro da CMO				
	apoio			
	Model 1 baixo clero	Model 2 baixo clero 2	Model 3 membro cmo	Model 4 membro cmo 2
pork	-0.5*** (0.1)	-0.5*** (0.1)	0.8 (0.8)	0.8 (0.8)
pork1	-0.2 (0.1)	-0.2 (0.1)	0.5 (0.7)	0.5 (0.7)
pork2	0.3** (0.1)	0.3** (0.1)	2.2*** (0.7)	2.2*** (0.7)
pork3	0.1 (0.1)	0.1 (0.1)	-0.1 (0.7)	-0.1 (0.7)
pork4	0.01 (0.1)	0.01 (0.1)	0.4 (0.7)	0.4 (0.7)
ministerios	14.9*** (4.6)	14.9*** (4.6)	-26.2 (39.0)	-26.2 (39.0)
ideologial	-2.5*** (0.6)	-2.5*** (0.6)		
popularidade	-1.0*** (0.3)	-1.0*** (0.3)	1.2 (2.0)	1.2 (2.0)
desemprego	-10.0*** (1.8)	-10.0*** (1.8)	-0.9 (12.5)	-0.7 (12.5)
cmo	-1.5** (0.7)	-1.5** (0.7)		
pork:constituency				-1.5 (5.8)
pork:ideologial	0.2*** (0.1)	0.2*** (0.1)	0.5** (0.3)	0.5** (0.3)
as.factor(mes)2	3.0*** (0.9)	3.0*** (0.9)	-1.6 (5.4)	-1.7 (5.4)
as.factor(mes)3	-0.3 (1.1)	-0.3 (1.1)	-9.0 (7.2)	-9.1 (7.3)
as.factor(mes)4	2.6** (1.3)	2.6** (1.3)	-4.5 (9.1)	-4.6 (9.1)
as.factor(mes)5	5.9*** (1.3)	5.9*** (1.3)	-2.7 (9.0)	-2.8 (9.0)
as.factor(mes)6	9.5*** (1.5)	9.5*** (1.5)	1.7 (10.5)	1.5 (10.5)
as.factor(mes)7	0.1 (1.5)	0.1 (1.5)	-14.5 (10.9)	-14.7 (11.0)
as.factor(mes)8	10.0*** (2.4)	10.0*** (2.4)	-8.6 (23.8)	-9.1 (23.9)
as.factor(mes)9	16.5*** (3.4)	16.5*** (3.4)	-12.9 (31.1)	-13.5 (31.2)
as.factor(mes)10	17.5*** (3.6)	17.5*** (3.6)	-0.9 (32.4)	-1.4 (32.5)
as.factor(mes)11	13.6*** (3.4)	13.6*** (3.4)	-6.3 (30.3)	-6.8 (30.4)
as.factor(mes)12	19.1*** (2.8)	19.1*** (2.8)	6.9 (26.8)	6.4 (26.8)
as.factor(mes)13	16.9*** (2.3)	16.9*** (2.3)	5.2 (23.3)	4.8 (23.3)
as.factor(mes)14	6.7*** (0.8)	6.7*** (0.8)	7.1 (11.0)	6.9 (11.1)
as.factor(mes)15	-1.7*** (0.6)	-1.7*** (0.6)	-6.0 (9.4)	-6.2 (9.5)
as.factor(mes)16	-8.1*** (1.0)	-8.1*** (1.0)	-5.3 (4.8)	-5.4 (4.8)
as.factor(mes)17	-18.3*** (1.3)	-18.3*** (1.3)	-24.0*** (4.6)	-24.1*** (4.6)
as.factor(mes)18	-1.8 (1.6)	-1.8 (1.6)	15.7*** (5.6)	15.7*** (5.7)
as.factor(mes)19	-5.6*** (1.2)	-5.6*** (1.2)		
as.factor(mes)20	-1.6** (0.7)	-1.6** (0.7)	5.3 (4.5)	5.4 (4.6)
as.factor(mes)21	-1.7** (0.8)	-1.7** (0.8)	-5.3 (4.2)	-5.3 (4.2)
as.factor(mes)22	7.7*** (1.3)	7.7*** (1.3)	6.1 (8.2)	6.0 (8.3)
as.factor(mes)23	4.3*** (1.0)	4.3*** (1.0)	3.4 (5.7)	3.4 (5.7)
N	17546	17546	735	735
R-squared	0.1	0.1	0.2	0.2
Adj. R-squared	0.1	0.1	0.1	0.1
F Statistic	55.9*** (df = 33; 16793)	54.3*** (df = 34; 16792)	6.2*** (df = 30; 630)	6.0*** (df = 31; 629)

***p < .01; **p < .05; *p < .1

Fonte: Elaboração própria

3.4. Análise dos resultados

A análise descritiva já fazia supor o que a seguir foi confirmado com os modelos estatísticos: para o Legislativo como um todo, *pork* não pode ser a explicação da taxa de apoio obtida pelo governo. Em outras palavras, não se sustenta a hipótese vocalizada por Barry Ames, por exemplo, de que *pork* é o ativo que cementa coalizões de apoio ao governo. Os gráficos que plotam a relação entre *pork* e apoio mostraram: *pork* é dado sem que o esperado apoio seja obtido e apoio é dado sem a contraprestação em emendas seja ofertada aos parlamentares. Ainda que separemos os casos entre coalizão governista *vs.* oposição, não notamos a hipotetizada relação; fica notável apenas que a coalizão dá maior nível de apoio, mas isso não significa maior obtenção de *pork*.

Os modelos estatísticos de dados em painel vieram, a seguir, mostrar que mais *pork* no mês corrente não está correlacionado com mais apoio ao governo. Mais que isso: durante o período analisado, ocorreu de mais *pork* no mês presente e no mês imediatamente anterior estarem correlacionados com menor apoio! Ainda, de um efeito negativo nos meses mais recentes, *pork* recebido no segundo mês anterior passa a ter efeito positivo sobre apoio.

O efeito líquido da execução de emendas sobre o apoio obtido pelo governo é pequeno, todavia. Cada R\$ 1 milhão adicional em emendas representou, no período, uma redução do apoio de 0,5%, se dado no mês corrente, e 0,2%, se dado no mês imediatamente anterior, enquanto que aumentou de 0,3% o percentual de apoio, se dado no segundo mês anterior. Como o valor médio de *pork* pago por mês foi de R\$ 600 mil, aproximadamente, o apoio marginal possível de ser comprado com *pork* seria muito pequeno. Na verdade, o ganho de apoio obtido no segundo mês seguido ao desembolso de um valor adicional de emendas sequer iguala o decréscimo de apoio nos meses anteriores; isto é, o Executivo, se apostasse nessa como a estratégia dominante para lidar com a Câmara como um todo, “sairia no prejuízo”.

Estávamos teoricamente munidos para lidar com diferentes resultados que relacionassem *pork* e *apoio*: efeito significativo e positivo de *pork* no mês corrente e nos (em alguns dos) meses anteriores; efeito significativo e positivo de *pork* no mês corrente e não significativo em nenhum dos meses anteriores; inexistência de efeito estatisticamente significativo de *pork* no mês corrente e nos anteriores. Mas efeitos estatisticamente significativos e negativos foram sem dúvidas uma surpresa; não havia aparecido resultado desse tipo em qualquer trabalho pretérito sobre o tema. Como explicá-los?

Propomos, duas explicações, ambas precárias ou temporárias (prontas para serem revisitadas e revisadas pelos colegas), uma que trata da dinâmica relacional entre os Poderes e outra que trata de mecanismos técnico-burocráticos que atuam sobre a execução de emendas. A primeira sugere existir uma dinâmica na relação entre governo e parlamentares que gera efeitos espaçados no tempo de *pork* sobre *apoio*. O parlamentar não cumpre sua parte na barganha de imediato, oferecendo maior apoio no mesmo mês em que recebe valor adicional de emendas; na verdade ele continua a pressionar o Executivo no próprio mês e no mês seguinte, provavelmente esperando ou obter melhores condições de negociação (execução de mais emendas) ou esperando que o valor de emendas liberado possa ser transformado em algo palpável para benefícios junto ao eleitorado. Só no segundo mês seguinte à liberação de valor adicional de emendas é que o governo pode esperar ter sua paga.

Essa explicação fica tanto mais crível se considerarmos que no período analisado alguns fatores podem ter tornado a segurança eleitoral dos parlamentares ameaçada. O primeiro deles é a instabilidade política e o descrédito em que caiu a classe política como um todo e o segundo é o fato de as eleições gerais de 2018 terem sido as primeiras em que a vedação de doações eleitorais de pessoas jurídicas esteve vigente, após decisão nesse sentido pelo STF, o que deve ter tornado o interesse nas emendas, como recursos oficiais, ainda maior.

Retomamos então, a nossa primeira hipótese de pesquisa (“parlamentares que têm maior execução de suas emendas individuais ao orçamento votam favoravelmente ao governo com maior frequência”) para ratificarmos: *pork* não foi, ao longo do governo Temer, um fator explicativo-chave para o nível de apoio obtido e existe uma dinâmica na relação entre *pork* e *apoio* que precisa ser melhor compreendida, dados os achados de *pork* ter efeito sobre apoio apenas dois meses após o pagamento em valor adicional desses recursos.

A segunda hipótese de pesquisa (“parlamentares de partidos pertencentes à coalizão ministerial votam favoravelmente ao governo com maior frequência”) foi confirmada. O fato de pertencer formalmente à coalizão governista prediz um apoio adicional ao governo de 5%. Todavia, verificamos também que mais que estar na coalizão, o tamanho da participação do partido no parlamentar no gabinete de ministérios tem um efeito elevado: os bens de coalizão tradicionais foram o fator que mais ajudam a explicar as elevadas taxas de apoio ao governo Temer.

A terceira hipótese de pesquisa (“a barganha em torno de *pork* é mais efetiva quando o parlamentar tem perfil eleitoral geográfico concentrado”) foi derrubada. Sob nenhuma das

condições, em qualquer dos modelos ou dos sub-grupos encontramos resultados favoráveis a essa hipótese. O termo de interação *pork*constituency* não teve na maioria absoluta das configurações de teste resultado positivo, o que indicaria que *pork* teria maior capacidade de influenciar o voto favorável ao governo nos casos de parlamentares de eleitorado concentrado. Também não verificamos efeitos positivos de *pork* (em qualquer defasagem temporal) sobre o apoio dado ao governo quando separamos para análise a amostra de casos de parlamentares com esse perfil; na verdade o efeito foi negativo. O fato é que, como mostra o histograma de *constituency* (Figura 3 do Apêndice), o perfil de parlamentar com eleitorado concentrado não é típico entre os Congressistas. Os candidatos com esse perfil parecem não sobreviver ao teste das urnas e sua presença tem diminuído no Congresso ao longo do tempo, como mostram Avelino, Biderman e Silva (2016).

A última de nossas hipóteses de pesquisa (“a barganha em torno de *pork* é utilizada preferencialmente com parlamentares moderadamente distantes ideologicamente do governo”) teve um achado favorável no Modelo 2 do Quadro 13: um milhão a mais de emendas pagas no mês geram aumento de 3,7% no apoio dado ao governo. Para esse sub-grupo, que teve apenas 2.710 dos casos (14% do universo de casos), apenas *pork* no mês corrente teve efeitos estatisticamente significativos e esse efeito foi positivo, mas o tamanho do efeito de *ministérios*, que indica os bens de coalizão, foi bem maior: cada 1% a mais de participação no gabinete gera aumento de 135%, aproximadamente, no apoio ao governo. Então, ainda que *pork* possa comprar o apoio desse grupo, seu efeito marginal é pequeno e provavelmente seria caro sustentar apoio com base nele ao longo do tempo.

Os dados e os modelo apresentados, então, apresentam essa conclusão um tanto incômoda: a execução de emendas não pôde explicar as (elevadas) taxa de apoio obtidas pelo governo Temer. Chamamos de “incômoda” tal conclusão porque, uma vez que chegamos a ela, temos que rejeitar - pelo menos liminarmente - a narrativa aparentemente bem construída que sustentava parte da estabilidade do presidencialismo de coalizão brasileiro. Aquela narrativa que afirmava que os eleitores têm fome de *pork*, que os parlamentares sabem disso e conseguem obter crédito eleitoral levando recursos distributivos para suas bases e, por isso, se interessam em trocar a execução dessas emendas pela oferta de apoio ao governo não pode ser usada para explicar o elevado apoio conseguido por Temer (média de 72%).

Mas é incômoda também porque, se concluímos que essa barganha não existe de fato nesse formato, resta a dúvida: por que as partes interessadas, as quais, por serem *insiders*

deveriam conhecer tão bem desse mercado, acreditam tanto nela? Por que, na votação em segundo turno na Câmara da PEC do Orçamento Impositivo, aqueles que foram à tribuna discursaram praticamente de forma unânime favoravelmente à novidade, acreditando que se veriam livres “da chantagem do governo com os parlamentares” e que os deputados são “despachantes de luxo” “correndo atrás das emendas”? E por que continuam a acreditar nela mesmo após a aprovação da Emenda Constitucional do Orçamento Impositivo?

Estão mentindo os políticos? Estão mentindo os dados? Ou não fomos nós capazes ainda de modelar assertivamente o tipo de barganha que existe com *pork*?

A prudência recomenda a abrir o flanco para assumir essa última alternativa como razoável. Como exposto nos capítulos anteriores, o “jogo das emendas” tem como características a plurianualidade e a multiplicidade de regras condicionantes para aprovação e execução dos projetos, o que pode dificultar e até impedir que a barganha entre os Poderes seja fluida, permitindo, por exemplo, que o Executivo se comprometa com a execução financeira das emendas de um determinado parlamentar rapidamente (“vote comigo na votação *x* que executo suas emendas *y* e *z*”). Conhecer tais regras e também os atalhos políticos para acessar o Executivo com maior efetividade pode ser um ativo de que gozam os parlamentares com assessoramento melhor qualificado e/ou com maior experiência em tempo de mandato. Por isso, uma hipótese tratada (e rejeitada) foi a de que anos de mandato poderia ter um efeito sobre a execução de emendas e, conseqüentemente, um efeito indireto sobre o apoio.

Se o “jogo” ou “mercado das emendas” é, assim, tão complexo, o modelo explicativo que relaciona apoio ao governo e emendas de forma mais ampla, como propusemos, pode ser insensível às suas vicissitudes; ou, melhor dizer, nem nós neste trabalho nem aqueles que nos precederam fomos capazes de modelar satisfatoriamente o relacionamento entre *pork* e apoio. Por ora, o que podemos sustentar de forma assertiva é que *pork* não foi durante o governo Temer o fator decisivo para explicar o quanto o governo obteve de apoio. Talvez ele tenha, sim, alguma capacidade de comprar apoio em votações críticas e em momentos pontuais. Talvez a barganha aconteça de forma focalizada, com certos tipos de parlamentares. Talvez o Executivo use de sua alavancagem - suas prerrogativas de poder e sua maior informação - para enganar o parlamentar, prometendo pagar pelo apoio presente com execução de emendas no futuro, mas não cumprindo essa promessa¹⁰⁸. Talvez...

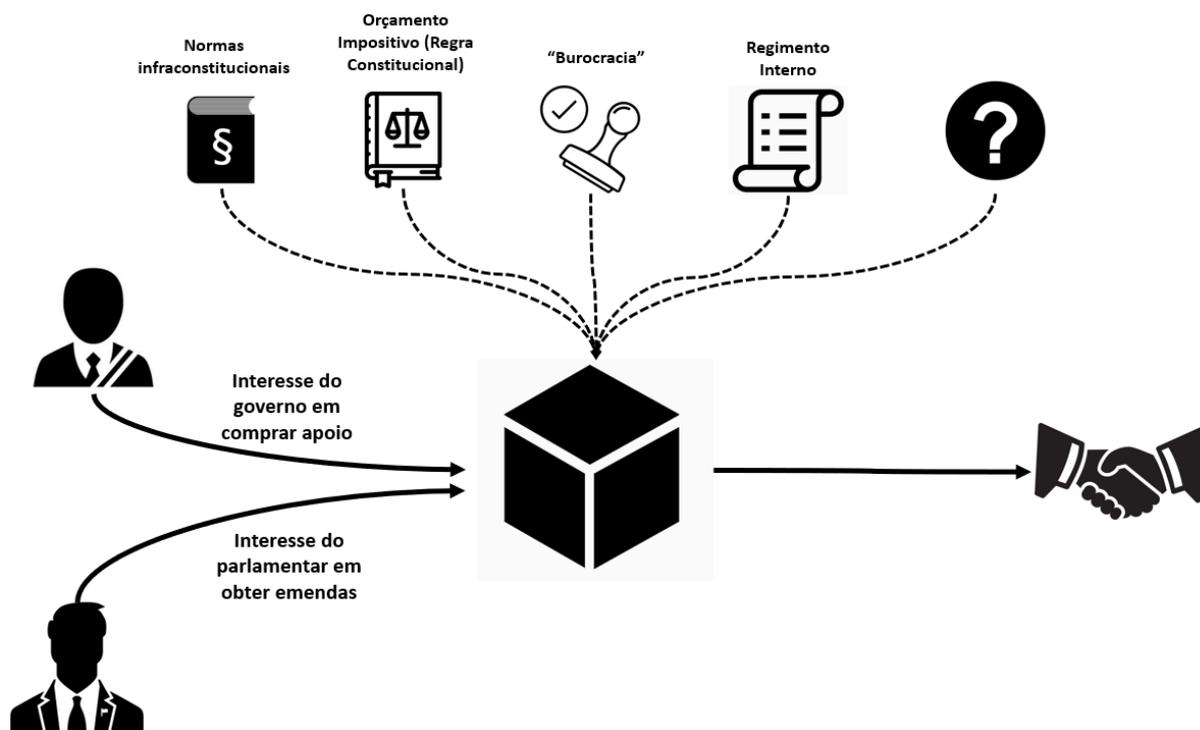
¹⁰⁸ Essa hipótese de defecção por uma das partes no jogo é uma estratégia instável, segundo instrui a Teoria dos Jogos, já que o jogo entre governo e parlamentares é iterativo. Se uma das partes não cumpre sua palavra no

É pela já mencionada prudência e por acreditar ainda haver bastante por compreender para explicar a Relação Executivo-Legislativo em presidencialismos multipartidários e no caso brasileiro em particular, que cremos que existe ainda uma “caixa preta” que precisa ser aberta (continuar a ser aberta). Aqueles que supunham existir a tão propalada barganha com emendas criam existir um caminho direto, objetivo, um processo que tinha como entradas a necessidade de o Executivo obter apoio legislativo para governar, de um lado, e o interesse dos parlamentares em atenderem seus eleitorados (para o quê as emendas seriam um recurso apropriado), do outro, que conduzia a um acordo, como saída. Mas pode não ser tão simples assim.

Agem sobre esse fluxo e interagem dentro de uma “caixa preta” a norma constitucional do Orçamento Impositivo e uma série de normas infraconstitucionais – tais como Leis de Compras e Contratos Públicos, normas que regulam as transferências intergovernamentais, leis que disciplinam o orçamento público -, bem como a “burocracia” que se relaciona a essas, além das regras regimentais das Casas Legislativas (vide figura abaixo). “Caixa preta” é como em outras áreas, como a de tecnologia da informação, dá-se o nome a etapas de um fluxo ou processo que não conseguimos ou precisamos entender completamente; basta conhecer as entradas e supor que elas produzem “naturalmente” as saídas. Essa série de condicionantes deve tornar as emendas um ativo menos “líquido” do que tradicionalmente se supõe, o que dificultaria a concretização do acordo.

presente, ela estimula a defecção da outra parte no futuro, o que equivale a dizer que se o governo descumprisse sua palavra numa primeira oportunidade, nas seguintes os parlamentares ou se negariam a tomar parte na barganha ou buscariam formas de se resguardar de nova traição.

Figura 20: A barganha com emendas e sua "caixa preta"



Fonte: Elaboração própria.

O que postulamos, todavia, é que abri-la é desejável. É um imperativo para compreender melhor o tema “emendas” que é uma das pedras de toque da teoria sobre o presidencialismo multipartidário. Ignoramos ainda todos os itens que incidem sobre o processo que descrevemos e como eles interagem entre si dentro da caixa preta.

Também por prudência e responsabilidade acadêmica, convém limitar as conclusões ao período analisado, bastante limitado, é verdade. Uma vez que os dados para o período anterior a 2015 não permitiam a individualização da execução de emendas¹⁰⁹, fazer comparações intertemporais entre governos e, conseqüentemente, o “antes e depois” do Orçamento Impositivo não é fácil. Infelizmente, em razão dessa incomparabilidade de períodos, vimo-nos impedidos de apresentar conclusões sobre o eventual fim da barganha com emendas após a promulgação da Emenda do Orçamento Impositivo. Com isso, evitamos também sucumbir ao desejo de apresentar esse achado (de que *pork* não foi decisivo para obtenção do apoio que teve o Governo Temer) como regra aplicável a todo o período desde a redemocratização.

¹⁰⁹ O SIGA Brasil, em sua seção “Painel de Emendas Impositivas” alerta o usuário logo na página inicial, em um *pop-up* de alerta sobre esse ponto: “Este portal não inclui emendas individuais de 2014 e de bancadas impositivas de 2016, bem como os respectivos pagamentos em anos posteriores. **Essa informação não era disponível no SIAFI em nível detalhado**” (destaque nosso).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A bibliografia acadêmica, em sua maioria, afirma existir a barganha entre Executivo e Legislativo em torno de *pork*, isto é, o Executivo compraria apoio do Legislativo em troca da execução das emendas parlamentares ao orçamento. A crônica política, de seu lado, documenta à farta episódios em que tal barganha teria sido conduzida, muitos deles para aprovar projetos cruciais da agenda de governo ou para sustentar presidentes ameaçados de impedimento. Assim foi com Dilma (EXAME, 2013; ESTADO DE MINAS, 2015; FOLHA DE SÃO PAULO, 2016d, O GLOBO, 2013), com Temer (O GLOBO, 2017a; O GLOBO, 2017B; ÉPOCA, 2018; ESTADÃO, 2018), e tem sido com Bolsonaro (FOLHA DE SÃO PAULO, 2019; VEJA, 2019). Chama atenção como tal barganha é tratada como algo natural ou inescapável para manutenção de base de apoio ao governo pelos próprios envolvidos, sejam eles os responsáveis pela coordenação política no Executivo ou os parlamentares.

O líder do governo Bolsonaro na Câmara, Dep. Major Victor Hugo (PSL-GO), por exemplo, anunciou a liberação de R\$ 1 bilhão de emendas em restos a pagar, em março de 2019, como um ativo importante para ajudar “na disposição dos congressistas em votar a reforma da Previdência”: “A liberação deste montante é fruto de uma articulação da liderança com a Secretaria de Governo. Vamos liberar todos os processos que estavam parados de todos os parlamentares que fizeram indicações para suas emendas desde 2014” (ESTADÃO, 2019).

Dois fatores contingenciais correlatos tornaram oportuno retomar o problema de pesquisa que nos motivou neste trabalho. Foram eles a promulgação da Emenda Constitucional nº 86/2015 - que tornou obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais ao orçamento federal - e a disponibilização de bases de dados públicas e críveis que permitem a individualização da execução das emendas, algo inexistente até 2015, como discutido no capítulo Metodologia e Resultados. A constitucionalização da impositividade das emendas teria, em tese, tirado do Executivo a discricionariedade quanto à execução, impedindo favorecimentos pessoais sem motivação técnica que no passado teriam permitido a barganha com *pork*.

Desde pelo menos 2014, com o trabalho de Vasselai e Mignozzetti, escrito ainda sob o regramento do orçamento autorizativo, há um vácuo na produção acadêmica brasileira e brasilianista sobre essa novidade que mexeu com as bases do denominado “presidencialismo de coalizão” brasileiro. Com dados disponíveis desde 2015 sobre as emendas, tínhamos, então, às mãos, os recursos materiais para, somados ao acúmulo teórico e metodológico dos colegas

que nos precederam, meter ombros ao tratamento do mesmo problema de pesquisa: *pork* (execução de emendas orçamentárias individuais) é usado como recurso de barganha para obtenção de apoio legislativo?

Como explicitado por Vasselai e Mignozzetti (2014), orbitam a hipótese central de existência da barganha *pork for policy* outras acessórias, a negação das quais, em sua opinião, todavia, não invalidaria aquela hipótese central. Relacionamos, a seguir, uma série de questões que direta ou indiretamente se relacionam com o uso de *pork* como instrumento de barganha nas relações Executivo-Legislativo e que, portanto, compõem o campo de pesquisas onde potencialmente vicejarão achados relevantes para melhor caracterizar esse relacionamento entre os Poderes. Num primeiro grupo, apresentamos aquelas questões para as quais cremos ter obtido resposta, ainda que parcial, com esse estudo e, a seguir, elencamos outras, as quais continuam na agenda de pesquisa:

1. *Pork* é uma ferramenta crucial ou usada apenas marginalmente para obtenção de sucesso legislativo?

Na melhor das hipóteses, *pork* teve um efeito apenas marginal para a obtenção de apoio adicional sob o Orçamento Impositivo. Os bens de coalizão são (continuam sendo) o fator decisivo para explicar o sucesso ou fracasso de um governo na relação junto ao Legislativo.

2. A “memória positiva” pela execução de emendas de um parlamentar, que faria um parlamentar ter “boa vontade” e votar favoravelmente ao Executivo dura por quanto tempo?

Verificamos uma dinâmica mais complexa do que supúnhamos na relação entre *pork* e apoio ao longo do tempo. O efeito positivo de *pork* só vai se manifestar dois meses após o pagamento de valor adicional de emendas e não perdura além desse mês.

3. O apelo (poder de compra) de *pork* é diferente para parlamentares de diferentes perfis eleitorais (diferentes *constituencies*) segundo a concentração de votos?

Não. Ao contrário do hipotetizado, ter perfil eleitoral mais concentrado não gerou mais apoio ao governo intermediado pela negociação de emendas.

4. *Pork* é mais efetivo para comprar o apoio de parlamentares da distância ideológica intermediária?

Sim. O grupo de parlamentares de distância ideológica intermediária em relação ao governo teve efeito positivo de *pork* sobre apoio que se manifesta já no próprio mês em que o recurso é pago.

5. *Pork* é usado para comprar o apoio parlamentar em votações específicas ou é ofertado em troca de um apoio estável e de médio/longo prazo?

Podemos responder apenas parte dessa pergunta. *Pork* não pode ser a explicação-chave para o nível de apoio obtido pelo governo em médio/longo prazos, já que seu efeito, quando existe, é pequeno. Porém, com essa abordagem quantitativa que adotamos, não é possível rejeitar a hipótese de que apoio eventual, em votações críticas, possa ser barganhado. Se esse tiver existido ao longo dos 25 meses considerados, ele pode ter se perdido no “mar de números”: foram 5.313 votações consideradas, média de 212 por mês.

6. *Pork* é uma ferramenta intercambiável com outras das ferramentas da *toolbox* presidencial?

Potencialmente, sim. O Executivo poderia ter mais sucesso e obter melhores condições de compra do apoio necessário se combinar bens de coalizão com *pork* para atender diferentes grupos de parlamentares, segundo a distância ideológica, por exemplo.

7. Dada a plurianualidade na execução das emendas, o parlamentar se torna uma presa mais fácil da manipulação do Executivo por dificuldades de compreensão e acompanhamento técnico?

8. Qual momento concretizaria a barganha, o empenho e/ou o pagamento da emenda? Se ambos, então o parlamentar se sentiria “pago” no momento *m* pelo pagamento de emendas de anos anteriores?

9. Os presidentes têm desrespeitado a regra do orçamento impositivo? Dadas as hipóteses de impedimento técnico e contingenciamento, o Executivo manteve a possibilidade de executar discricionariamente as emendas individuais e até de privilegiar uns parlamentares em detrimento de outros?

10. Emendas conseguem estabelecer a “conexão eleitoral” entre candidatos e eleitores? Mais emendas (maior execução) significam maior chance de re-eleição?

11. Emendas são gastos ineficientes ou são capazes de aumentar o bem-estar social nas localidades alvo?

12. A habilidade pessoal (o estilo de gestão) do presidente (e de seu círculo de articulação política) são relevantes para explicar o apoio obtido por seu governo?
13. A barganha em torno de *pork lato sensu* pode abarcar um rol maior de políticas distributivas, como transferências voluntárias (“convênios”)¹¹⁰? Teria a barganha antes centrada em *pork* migrado para despesas de caráter discricionário e que podem envolver transferências intergovernamentais para atender a localidades foco?
14. A mudança na regra de execução de emendas pode ajudar a explicar em parte a dificuldade política enfrentada por Dilma Rousseff junto ao Congresso em seu segundo mandato?
15. A razoável estabilidade política e governabilidade alcançadas por FHC e Lula foram uma feliz e extraordinária confluência de fatores e com a fragmentação partidária crescente, desde então, obtê-las beira o impossível? Seria momento adequado para (re)colocar em discussão o arranjo institucional? Seriam necessárias reformas?

Adotamos nesse trabalho uma orientação quantitativa, a qual mostra-se limitada para capturar toda a complexidade do comportamento parlamentar. De Paula (2018, p. 292), ao estudar a produção sobre estudos legislativos brasileiros, afirma que “a integração entre métodos praticamente não existe, ponto que compromete o ajuste inferencial da área”. É desejável que novos estudos venham observar com mais detalhe as motivações dos parlamentares para seu comportamento, assim como é importante ouvir o que os próprios parlamentares pensam sobre o assunto. Parece consensual entre eles a opinião de que existe a barganha em torno de *pork* e que o Executivo usa da execução de emendas como aliciente para incentivar seletivamente os parlamentares a votarem favoravelmente a si.

¹¹⁰ Itens da barganha Executivo-Legislativo que podem, em tese, ser negociados em bases individuais e serem substitutos de *pork*, como patronagem (cargos inferiores na burocracia pública federal), transferências voluntárias (convênios) e outros benefícios fiscais podem, em tese, explicar o comportamento parlamentar, também, e são difíceis de serem quantificados dada a indisponibilidade de dados públicos ou a dificuldade de sua reunião. Em entrevista trazida por Van Hattem (2012), o deputado federal Marchezan Jr. (PSDB/RS) afirma que os parlamentares podem ser comprados por outros tipos de “fundos federais” diferentes das emendas individuais, por exemplo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. (1998). O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n. 1, p. 5-33.

_____. Os ciclos do presidencialismo de coalizão. *Ecopolítica Ensaios*, 2014. Disponível em: <https://www.academia.edu/6411308/Os_Ciclos_do_Presidencialismo_de_Coaliz%C3%A3o>. Acesso em: 31 ago. 2018.

_____. **Presidencialismo de Coalizão: Raízes e Evolução do Modelo Político Brasileiro**. Companhia das Letras, São Paulo, 2018.

ALBALA, A. (2017). Presidential coalitions under bicameralism: How bicameral majorities impact the formation and conclusion processes. *The British Journal of Politics and International Relations*, 19(4), pp. 735-754.

ALMEIDA, A. A política da mudança institucional: Processo legislativo no Brasil pós-1988. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 40., 2016, Caxambu. Anais... Anais online. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro/st-10/st19-7/10307-a-politica-da-mudanca-institucional-processo-legislativo-no-brasil-pos-1988/file>>. Acesso em 01 set. 2018.

ALSTON, L. J.; MUELLER, B. (2006). Pork for Policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil. *The Journal of Law, Economics, & Organization*, v. 22, n. 1, pp. 87-114.

ALTMAN, D. (2000). The politics of coalition formation and survival in multiparty presidential democracy: The case of Uruguay, 1989-1999. *Party Politics*, v. 6, n. 3, pp. 259-283.

AMES, B. **The Deadlock of Democracy in Brazil**. Ann Arbor, University of Michigan Press, 2001.

AMORIM NETO, O. Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and coalition discipline in Brazil. In: MORGENSTERN; S.; NACIF. B. (Eds.). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, pp. 48-78.

_____. (2006). The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, v. 39, n. 4, pp. 415-440.

_____. (2008). The Puzzle of Party Discipline in Brazil. *Latin America Politics and Society*, v. 44, n. 1, pp. 127-144.

ARAÚJO, L; PEREIRA, C.; RAILE, E. **Negotiating Democracy: Exchange and Governance in Multiparty Presidential Regimes**. APSA 2010 Annual Meeting Paper (August 5, 2010). Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1642920> .

AUSTEN-SMITH, D. e BANKS, J. (1988). Elections, Coalitions, and Legislative Outcomes. *American Political Science Review*, vol. 82, nº 2, pp. 405-422.

AVELINO, G.; BIDERMAN, C.; SILVA, G. (2016). A Concentração Eleitoral no Brasil (1994-2014). *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 59, n. 4, pp. 1091-1125.

BAIÃO, A. L. (2016). Pork barrel en Brasil. El efecto electoral de las enmiendas presupuestarias individuales. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 25, n. 2, pp. 57-77.

BAIÃO, A.; COUTO, C.; JUCÁ, I. (2018). A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 25, pp. 47-86.

BATISTA, M. A. (2015). Conexão Ministerial: governo de coalizão e viés partidário na alocação de emendas parlamentares ao orçamento (2004-2010). *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, n.4, pp. 3-16.

BENTO, J. S.; BARRETO, A. (2012). A candidatura nata na legislação eleitoral brasileira. *Revista de Informação Legislativa*, v. 49, pp. 111-126.

BERMEO, N. On Democratic Backsliding. *Journal of Democracy*, Washington D.C., v. 27, n° 1, pp. 5-19, Janeiro de 2016.

BERRY, C.; FOWLER, A. (2016). Cardinals or Clerics? Congressional Committees and the Distribution of Pork. *American Journal of Political Science*, v. 60, n. 3, pp. 692-708.

BERTHOLINI, F; PEREIRA, C. (2017). The price of governing: coalition management costs in Brazil's presidential system. *Revista de Administração Pública*, 51(4), pp. 528-550.

BITTENCOURT, F. M. R. (2015). Execução orçamentária e presidencialismo de coalizão: uma abordagem exploratória. *E-legis*, v. 8, n. 18, pp. 33-50. Disponível em: <<http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/226/327>>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento Interno, estabelecido pela Resolução n. 17, de 1989. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2027-2018.pdf>>. Acesso em: 01 de maio de 2018.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm>. Acesso em 19 de setembro de 2018.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm>. Acesso em 19 de setembro de 2018.

_____. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível

em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2007/Decreto/D6170.htm>. Acesso em 15 de junho de 2019.

_____. Decreto nº 7.654, de 23 de dezembro de 2011. Altera o Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, que dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2011/decreto-7654-23-dezembro-2011-612081-publicacaooriginal-134749-pe.html>>. Acesso em 19 de setembro de 2018.

_____. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm>. Acesso em 26 de abril de 2019.

_____. Secretaria do Orçamento Federal - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Manual Técnico do Orçamento 2018. Brasília, DF, 2018 (1ª versão).

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Discursos Parlamentares na Sessão Deliberativa Extraordinária de 10 de fevereiro de 2015. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_deputados?idProposicao=602633>. Acesso em 19 de setembro de 2018.

_____. Boletim de Emendas Parlamentares: Execução Orçamentária e Financeira. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/boletim-de-emendas/boletim-de-emendas-parlamentares2017>>. Acesso em 29 de outubro de 2018.

CARDOSO, F. H. **Diários da Presidência 1995-1996 (Volume 1)**. Companhia das Letras, São Paulo, 2015.

CHAISTY, P.; CHEESEMAN, N.; POWER, T. J. (2012). Rethinking the ‘Presidentialism Debate’: Conceptualizing Coalitional Politics in Cross-Regional Perspective. *Democratization*, 21, n. 1, pp. 72-94.

_____. **Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective: Minority Presidents in Multiparty Systems**. Oxford University Press, Oxford, 2018.

CHAISTY, P.; CHERNYKH, S. (2017). How Do Minority Presidents Manage Multiparty Coalitions? Identifying and Analyzing the Payoffs to Coalition Parties in Presidential Systems. *Political Research Quarterly*, vol. 70(4), pp. 762-777.

CHEIBUB, J. A.; LIMONGI, F. (2010). From Conflict to Coordination: Perspectives on the Study of Executive-Legislative Relations. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, v. 1, n. 1, pp. 38-53.

CHEIBUB, J. A.; PRZEWORSKI, A.; SAIEGH, S. (2002). Governos de Coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentaristas. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, vol. 45, nº 2, pp. 187-218.

CLARK, T. S.; LINZER, D. A. (2014). Should I Use Fixed or Random Effects? *Political Science Research and Methods*, v. 3, n. 2, pp. 1-10.

CONGRESSO EM FOCO. Eduardo Cunha se lança candidato e prega independência da Câmara. Congresso em Foco, Brasília, 02 dezembro 2014. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/eduardo-cunha-se-lanca-candidato-e-prega-independencia-da-camara/>>. Acesso em: 05 setembro 2016.

_____. Contra a vontade do Planalto, Câmara pauta Orçamento Impositivo. Congresso em Foco, Brasília, 09 fevereiro 2015. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/contra-planalto-camara-pauta-orcamento-impositivo/>>. Acesso em: 05 setembro 2016.

_____. House of Cunha: os homens do presidente da Câmara. Congresso em Foco, Brasília, 30 setembro 2015. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/house-of-cunha-os-homens-do-presidente-da-camara/>>. Acesso em: 05 setembro 2018.

CONGRESSO NACIONAL. Resolução nº 01/2006 do Congresso Nacional, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em 19 de setembro de 2018.

COX, G. W. **The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England**. Cambridge, MA, Cambridge University Press, 1987.

COX, G.; MCCUBBINS, M. D. **Legislative leviathan: party govern in the House**. Berkeley: University of California Press, 1993.

DATAWRAPPER. Why not to use two axes, and what to use instead: The case against dual axis charts. Chartable Blog - Datawrapper, 08 maio 2018. Disponível em: <https://blog.datawrapper.de/dualaxis/?fbclid=IwAR2nY1SpdiTAD0u_c8MZFPcgh7P2hZfi2NMB_YRLRq3lvIP8hVMhmR1ZiZM>. Acesso em: 25 abril 2019.

DE PAULA, J. C. (2018). Em busca da inferência válida: métodos e testes de hipóteses nos estudos legislativos brasileiros. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 26, pp. 273-311.

DESPOSATO, S. (2006). The Impact of Electoral Rules on Legislative Parties: Lessons from the Brazilian Senate and Chamber of Deputies. *The Journal of Politics*, v. 68, nº 4, pp. 1018-1030.

DINIZ, V. *PEC do Orçamento Impositivo: Um sonho que virou realidade?*. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

EBC. Falta de habilidade política levou Dilma a perder mandato, apontam especialistas. Agência Brasil - Empresa Brasileira de Comunicação, Rio de Janeiro, 31 outubro 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-08/falta-de-habilidade-pol%C3%ADtica-levou-Dilma-a-perder-mandato-apontam-especialistas>>. Acesso em: 07 setembro 2018.

EL PAÍS. PSB anuncia saída da base de Temer e outros três partidos discutem abandono. 22 de maio de 2017. Disponível em: "https://brasil.elpais.com/brasil/2017/05/21/politica/1495328386_732269.html". Acesso em 05 de maio de 2018.

ELGIE; R. (2005). From Linz to Tsebelis: three waves of presidential/ parliamentary studies? *Democratization*, v. 12, n. 1, pp. 106-122.

ÉPOCA. Carlos Pereira: "O PT não sabe fazer coalizão de governo". *Época*, Rio de Janeiro, 20 de dezembro de 2014. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/tempo/noticia/2014/12/carlos-pereira-o-pt-nao-sabe-fazer-bcoalizao-de-governob.html>>. Acesso em: 20 de setembro de 2018.

_____. Temer calcula ter R\$ 30 bilhões para aprovar reforma da Previdência. *Época Negócios*, Rio de Janeiro, 19 de janeiro de 2018. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2018/01/epoca-negocios-temer-calcula-ter-r-30-bilhoes-para-aprovar-reforma-da-previdencia.html>>. Acesso em 06 de maio de 2019.

ESTADÃO. Liberação de emendas bate recorde com Temer. São Paulo. 07 de janeiro de 2018. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,liberacao-de-emendas-bate-recorde-com-temer,70002141096>>. Acesso em 06 de maio de 2019.

_____. Em busca de apoio para reforma, governo vai liberar R\$ 1 bi em emendas. São Paulo. 11 de março de 2019. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,em-busca-de-apoio-para-reforma-governo-vai-liberar-r-1-bi-em-emendas,70002751743.amp>>. Acesso em 06 de maio de 2019.

ESTADO DE MINAS. Dilma libera R\$ 1 bilhão em emendas parlamentares. Estado de Minas, Belo Horizonte. 30 de julho de 2015. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2015/07/30/interna_politica,673625/dilma-libera-r-1-bilhao-em-emendas-parlamentares.shtml>. Acesso em 06 de maio de 2019.

_____. 'Coalizão é inevitável, mas modelo pode ser diferente', diz cientista político. Estado de Minas, Belo Horizonte. 30 de outubro de 2018. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2018/10/30/interna_politica,1001422/coalizao-e-inevitavel-mas-modelo-pode-ser-diferente-diz-cientista.shtml>. Acesso em 31 de outubro de 2018.

EVANS, D. **Greasing the Wheels: Using Pork Barrel Projects to Build Majority Coalitions in Congress**. Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

EXAME. Sem apoio de partidos, Bolsonaro tem base na bancada "bala, boi e Bíblia". *Exame*, São Paulo, 02 de outubro de 2018. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/sem-apoio-de-partidos-bolsonaro-tem-base-na-bancada-bala-boi-e-biblia/>>. Acesso em 31 de outubro de 2018.

_____. Para agradar base, Dilma libera valor recorde em emendas. *Exame*, São Paulo, 19 de agosto de 2013. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/para-agradar-base-dilma-libera-valor-recorde-em-emendas/>>. Acesso em 06 de maio de 2019.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. (2000). Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil. *Comparative Politics*, v. 32, n. 2, pp. 151-170.

_____. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

_____. (2002). Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 45, n. 2, pp. 303-344.

FIRPO, S.; PONCZEK, V.; SANFELICE, V. (2015). The relationship between federal budget amendments and local electoral power. *Journal of Developments of Economy*, v. 116, pp. 186-198.

FOLHA DE SÃO PAULO. Jefferson afirma que foi "informando a todos do governo" sobre a mesada a deputados paga por Delúbio e que Lula chorou ao saber do caso. Folha de São Paulo, São Paulo, 06 de junho de 2005. Disponível em : <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0606200504.htm>>. Acesso em 08 de outubro de 2018.

_____. Nunca houve reversão de expectativas tão rápida, diz Eduardo Giannetti. Folha de São Paulo, São Paulo, 06 de março de 2016. Disponível em : <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/03/1746905-nunca-houve-reversao-de-expectativas-tao-rapida-diz-eduardo-giannetti.shtml>>. Acesso em 20 de setembro de 2018.

_____. Os entraves da democracia no Brasil: uma crise antevista?. Folha de São Paulo, São Paulo, 13 de maio de 2016. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1770899-os-entraves-da-democracia-no-brasil-uma-crise-antevista.shtml>>. Acesso em 20 de setembro de 2018.

_____. Agora ministro, Sarney Filho ignora pressão e não se licencia do PV. Folha de São Paulo, São Paulo, 24 de maio de 2016. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1774697-agora-ministro-sarney-filho-ignora-pressao-e-nao-se-licencia-do-pv.shtml>>. Acesso em 21 de abril de 2019.

_____. Governo libera emendas em troca de voto contra impeachment, diz senador. Folha de São Paulo, São Paulo, 07 de abril de 2016. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/04/1758488-governo-libera-emendas-em-troca-de-voto-contr-impeachment-diz-senador.shtml>>. Acesso em 06 de maio de 2019.

_____. Bolsonaro ainda faz cara feia, mas governo negocia cargos e emendas. Folha de São Paulo, São Paulo, 21 de abril de 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/bruno-boghossian/2019/04/bolsonaro-ainda-faz-cara-feia-mas-governo-negocia-cargos-e-emendas.shtml>>. Acesso em 06 de maio de 2019.

FOWLER, A.; HALL, A. (2015). Congressional seniority and pork: A pig fat myth? *European Journal of Political Economy*, 40 (Part A), pp. 42–56.

FREITAS, A. **O Presidencialismo da Coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

G1. Entenda como funcionava a Máfia das Ambulâncias. G1, São Paulo, 15 set 2006. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,AA1275111-5601,00-ENTENDA+COMO+FUNCIONAVA+A+MAFIA+DAS+AMBULANCIAS.html>>. Acesso em 18 de setembro de 2018.

GREGGIANIN, E.; SILVA, J. R. P. O orçamento impositivo das emendas individuais – disposições da emenda constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015. *Orçamento Público em Discussão*. Brasília: Senado Federal/Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, n. 16, 2015.

GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. **Econometria Básica**. New York, NY, AMGH Editora, 2011.

HIROI, T.; RENNÓ, L. R. **Legislative Coalitions and Lawmaking in a Multiparty Presidential Democracy**. APSA 2012 Annual Meeting Paper. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2104503>>.

HUBER, J. D. **Rationalizing Parliament**. New York: Cambridge University Press, 1996.

INÁCIO, M.; LLANOS, M. (2016). The Institutional Presidency in Latin America: A Comparative Analysis. *Presidential Studies Quarterly*, v. 46, n. 3, pp. 531-549.

INVESTOPEDIA. Where did the phrase “pork barrel” come from?. Investopedia, New York, sem data. Disponível em: <<https://www.investopedia.com/ask/answers/050615/where-did-phrase-pork-barrel-come.asp>>. Acesso em 03 set. 2018.

KELLAM, M. (2013). Parties for hire: How particularistic parties influence presidents’ governing strategies. *Party Politics*, 21(4), pp. 1-12

LAMOUNIER, B. (1994). A Democracia Brasileira de 1985 à Década de 1990: A Síndrome da Paralisia Hiperativa. In: J. P. R. VELLOSO (ed.). *Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana*. Rio de Janeiro, José Olympio.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro, Zahar, 2018.

LIMONGI, F. (2006a). Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos*, nº 76, pp. 17-41.

_____. (2006b). Presidencialismo e governo de coalizão. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, pp. 237-57

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. (1998). Institutional foundations of coalition presidentialism. *Lua Nova* [online], n. 44, pp. 81-106.

_____. (2005). Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. *DADOS - Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 48, n. 4, pp. 737-776.

_____. (2017). A crise atual e o debate institucional. *Novos Estudos - CEBRAP*, v. 36.03, pp. 79-97.

LINZ, J. J. (1990). The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, vol. 1, n. 1, pp. 51-69.

LYNE, M. M. (2008). Proffering Pork: How Party Leaders Build Party Reputations in Brazil. *American Journal of Political Science*, vol. 52, n. 2, pp. 290-303.

MACIEL, A. P.; ALARCON, A. O.; GIMENES, E. R. (2017). Partidos políticos e espectro ideológico: parlamentares, especialistas, esquerda e direita no Brasil. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, v. 8, n. 3, pp. 72-88.

MAINWARING, S. (1991). Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective. *Comparative Politics*, vol. 24, nº 1, pp. 21-43.

_____. (1993). Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*, v. 26, nº 2, July, pp. 198-228.

MARQUES, F. (2018). The electoral connection in an open-list PR system: Informal constituencies, budget amendments and public policies in Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 33, n. 98, pp. 1-30.

MARTÍNEZ-GALLARDO, C. (2014). Designing Cabinets: Presidential Politics and Ministerial Instability. *Journal of Politics in Latin America*, v. 6, n. 2, pp. 3-38.

MAUERBERG JUNIOR., A.; PEREIRA, C.; BIDERMAN, C. (2015). The Evolution of Theories about the Brazilian Multiparty Presidential System. *Journal of Politics in Latin America*, 7, 1, pp. 143-161.

MAYHEW, D. **Congress: The Electoral Connection**. New Haven, Yale University Press, 1974.

MEJÍA-ACOSTA, A.; POLGA-HECIMOVICH, J. (2011). Coalition Erosion and Presidential Instability in Ecuador. *Latin America Politics and Society*, v. 53, n. 2, pp. 87-111.

MELO, C. R. (2006). As instituições brasileiras funcionam? *Revista de Sociologia Política*, 25, pp. 247-250.

_____. (no prelo). Por que chegamos a tanto e que importância isso tem? Considerações sobre a fragmentação partidária no Brasil. Working Paper.

MELO, C. R.; ANASTASIA, F. (2005). A Reforma da Previdência em Dois Tempos. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, v. 48, n. 2, pp. 301-332.

MELO, C. R.; SANTOS; M. L. (2013). Y la nave va: Brasil bajo Dilma Rousseff. *Revista de Ciencia Política*, v. 33, n. 1, pp. 55-81.

MELO, M. A.; PEREIRA, C. The Politics of Coalition Management. In: MELO, M. A.; PEREIRA, C. (Org.). *Making Brazil Work: Checking the President in a Multiparty System*. New York: Palgrave Macmillan, 2013, pp. 51-68.

MELO, R. C. *A Preponderância Legislativa do Executivo no Presidencialismo de Coalizão*. 2016. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

MELLO, E.; SPEKTOR, M. (2018). Brazil: The Costs of Multiparty Presidentialism. *Journal of Democracy*, v. 29, n. 2, pp. 113-127.

MESQUITA, L. *Emendas ao Orçamento e Conexão Eleitoral na Câmara dos Deputados Brasileira*. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

MESQUITA, L. *et al.* (2014). Emendas individuais e concentração de votos: uma análise exploratória. *Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política*, v. 23, n. 2, pp. 82-106.

NEXO. O que é janela partidária. E quem deve se beneficiar dela em 2018. Nexo, 11 março 2018. Disponível em: <<https://www.nexojournal.com.br/expresso/2018/03/11/O-que-%C3%A9-janela-partid%C3%A1ria.-E-quem-deve-se-beneficiar-dela-em-2018>>. Acesso em 30 de abril de 2018.

NUNES, F. (2011a). What is the Best Strategy to Obtain Legislative Support?: Survey Evidence from Brazilian State Assemblies. *Brazilian Political Science Review*, v. 6, n. 2, pp. 88-113.

_____. (2011b). The Conditional Effect of Pork: The Strategic Use of Budget Allocation to Build Government Coalitions in Brazil [Working Paper]. Department of Political Science/University of California, Los Angeles, CA.

O GLOBO. Dilma despacha diretamente com secretários-executivos de várias pastas, ignorando seus titulares. O Globo, Rio de Janeiro, 3 dez 2011. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/dilma-despacha-diretamente-com-secretarios-executivos-de-varias-pastas-ignorando-seus-titulares-3379050>>. Acesso em 15 de setembro de 2018.

_____. Dilma determina que nenhuma legenda tenha poder absoluto sobre Ministério que lidera. O Globo, Rio de Janeiro, 9 jan 2015. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/dilma-determina-que-nenhuma-legenda-tenha-poder-absoluto-sobre-ministerio-que-lidera-15004077>>. Acesso em 15 de setembro de 2018.

_____. Negociações para livrar Temer de denúncia envolvem R\$ 12 bilhões. O Globo, Rio de Janeiro, 24 outubro 2017. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,liberacao-de-emendas-bate-recorde-com-temer,70002141096>>. Acesso em 06 de maio de 2019.

_____. Antes de votação, Temer distribuiu R\$ 15 bilhões em programas e emendas. O Globo, Rio de Janeiro, 17 julho 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/antes-de-votacao-temer-distribuiu-15-bilhoes-em-programas-emendas-21596676>>. Acesso em 06 de maio de 2019.

_____. Dilma autoriza liberação de R\$ 6 bilhões em emendas parlamentares. O Globo, Rio de Janeiro, 30 julho 2013. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/dilma-autoriza-liberacao-de-6-bilhoes-em-emendas-parlamentares-9288062>>. Acesso em 09 maio 2019.

PALOTTI, P.; CAVALCANTE, P. (2018). Does one size fit all? An analysis of portfolio allocation in the Brazilian multiparty presidential system. *Opinião Pública*, v. 24, n. 2, pp. 427-455.

PEREIRA, C. *Medindo a governabilidade no Brasil: O presidencialismo de coalizão nos governos FHC, Lula e Dilma*. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília.

PEREIRA, C.; BERTHOLINI, F. Coalition Management in Multiparty Presidential Regimes. In: AMES, B. (Ed). *Routledge Handbook of Brazilian Politics*. New York: Routledge Handbooks, 2018. pp. ?.

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

_____. (2002) Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, vol. 45, nº 2, 2002, pp. 265-301.

_____. (2003). Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, v. 46, n. 4, pp. 735-771.

_____. (2004). The Cost of Governing: Strategic Behavior of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process. *Comparative Political Studies*, vol. 37, n. 7, pp. 781-815.

PEREIRA, C.; ORELLANA, S. (2009). Hybrid Political Institutions and Governability: The Budgetary Process in Brazil. *Journal of Politics in Latin America*, v. 1, n. 3, pp. 57-79.

PEREIRA, C.; POWER, T.; RAILE, E. (2008). Coalitional Presidentialism and Side Payments: Explaining the Mensalão Scandal in Brazil. Occasional Paper - Brazilian Studies Program, University of Oxford, pp. 1-24. Disponível em: <<http://www.lac.ox.ac.uk/sites/sias/files/documents/BSP-03-08%20Pereira%20C.pdf>>.

PEREIRA, C.; POWER, T.; RENNÓ, L. (2005). Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case. *The Journal of Politics*, v. 67, n. 1, pp. 178-200.

PEREIRA, C. et al. (2017). Watchdogs in Our Midst: How Presidents Monitor Coalitions in Brazil's Multiparty Presidential Regime. *Latin American Politics and Society*, 59 (03), pp. 27-47.

PÉREZ-LIÑAN, A.; SCHMIDT, N.; VAIRO, D. (2019). Presidential hegemony and democratic backsliding in Latin America, 1925–2016. *Democratization*, v. 26, n. 4, pp. 606-625.

POWER, T. J. (2010). Optimism, pessimism, and coalitional presidentialism: Debating the institutional design of Brazilian democracy. *Bulletin of Latin American Research*, vol. 29, n. 1, pp. 18-33.

PRAÇA, S. (2009). Narrativa analítica de instituições orçamentárias: prerrogativas de emendamento, 1964-2006. *Revista Liberdade e Cidadania*, n. 5, pp. 1-21.

_____. (2011). Corrupção e reforma institucional no Brasil, 1988-2008. *Opinião Pública*, v. 17, n. 1, pp. 137-162.

PRAÇA, S.; FREITAS, A.; HOEPERS, B. (2011). Political Appointments and Coalition Management in Brazil, 2007-2010. (Research Note). *Journal of Politics in Latin America*, v. 3, n. 2, pp. 141-172.

RAILE, E.; PEREIRA, C.; POWER, T. (2011). The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. *Political Research Quarterly*, v. 64, n. 2, pp. 323-334.

REIS, B. P. W. Sistema Eleitoral e Financiamento de Campanhas no Brasil: Desventuras do Poder Legislativo sob um Hiperpresidencialismo Consociativo. In: OLIVEN, R. G.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G. M. (orgs.). *A Constituição de 1988 na Vida Brasileira*. São Paulo, Aderaldo & Rothschild Editores/Anpocs, 2008, pp. 57-90.

SAMUELS, D. Progressive Ambition, Federalism, and Pork-Barreling in Brazil. In: MORGENSTERN, S.; NACIF, B. (Eds.). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, pp. 315-340.

SANTOS, F. (2006). Organización y proceso legislativo en el presidencialismo brasileño. *Política. Revista de Ciencia Política*, n. 47, pp. 71-97.

SCHMIDHEINY, K. (2013). Panel data: fixed and random effects. *Short Guides to Microeconometrics*, Universität Basel, Fall 2013, pp. 2-7. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.563.2208&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em 28 de maio de 2019.

SENADO FEDERAL. Comissão de Constituição Justiça e Cidadania. *Voto em Separado ao Substitutivo da Câmara à PEC n 22-A, de 2000, de autoria do Senador Pedro Taques*. Brasília, DF, 2013.

SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge, MA, Cambridge University Press, 1992.

STROM, K. **Minority Government and Majority Rule**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

TSEBELIS, G. (1995). Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science*, v. 25, p. 289-325.

UOL. 'Não haverá negociação partidária', diz Bolsonaro sobre possível governo.... Rio de Janeiro, 07 outubro 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/10/07/sob-forte-esquema-de-seguranca-bolsonaro-vota-no-rio-de-janeiro.htm>>. Acesso em: 31 de outubro de 2018.

VALOR ECONÔMICO. PPS oficializa saída da base do governo, assim como partido Podemos. São Paulo, 18 de maio de 2017. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/politica/4973258/pps-oficializa-saida-da-base-do-governo-assim-como-partido-podemos>>. Acesso em: 01 de junho de 2019.

VAN HATTEM, M. *Pork in Brazil and the Executive toolbox*. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Department of Political Science, Faculty of Social and Behavioral Science, Universiteit Leiden, Leiden.

VASSELAI, F.; MIGNOZZETTI, U. G. (2014). O Efeito das Emendas ao Orçamento no Comportamento Parlamentar e a Dimensão Temporal: Velhas Teses, Novos Testes. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, v. 57, n. 3, pp. 817-853.

VEJA. Por Previdência, Bolsonaro acena com R\$ 3 bi em emendas a parlamentares. Veja, São Paulo, 10 abril 2019. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/por-previdencia-bolsonaro-acena-com-r-3-bi-em-emendas-a-parlamentares/>>. Acesso em 06 de maio de 2019.

VESELY, T. A. *Emendas orçamentárias como instrumento de coordenação no Legislativo Brasileiro*. 2012. Monografia (Pós-Graduação em Política e Representação Parlamentar) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília.

VOLPE, R. (2019). O Papel das Emendas Parlamentares no Presidencialismo de Coalizão: Análise da execução antes e após o Orçamento Impositivo (EC 86/2015). *Caderno Aslegis*, n. 56, pp. 83-118.

VOLPE, R. A.; CAMBRAIA, T. (2015). A experiência do orçamento impositivo na lei de diretrizes orçamentárias para 2014. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, v. 5, n. 2, pp. 100-131.

ZUCCO JR., C (2009). Ideology or What? Legislative Behavior in Multiparty Presidential Settings. *The Journal of Politics*, V. 71, Nº 3, pp. 1076-1092.

ZUCCO JR, C.; LAUDERDALE, B. E. (2015). Distinguishing Between Influences on Brazilian Legislative Behavior. *Legislative Studies Quarterly*, v. 36, n. 3, pp. 363-396.

ZUCCO JR., C; MELO-FILHO, P. The Political Economy of Ordinary Politics: Presidential-Legislative Relations in Multiparty Settings. Manuscrito não publicado, submetido em: jun. 2009.

APÊNDICE

Quadro 1: Variável *ideologia1*

Partido	posicionamento ideológico (0 a 10)	Distância ideológica
PSOL	1,0000	5,3333
PT	2,1000	4,2333
PCdoB	2,2000	4,1333
SD	4,0000	2,3333
PSB	4,3750	1,9583
PPL*	4,3750	1,9583
PSC	4,5000	1,8333
PMN*	4,5000	1,8333
PHS	4,5000	1,8333
PTB	4,7500	1,5833
REDE*	4,8750	1,4583
PDT	4,8750	1,4583
PSDB	5,4167	0,9166
PP	5,8571	0,4762
PTC*	6,0000	0,3333
PSL	6,0000	0,3333
PSD	6,0000	0,3333
PROS	6,0000	0,3333
PR	6,0000	0,3333
PPS	6,0000	0,3333
PMB*	6,0000	0,3333
PODEMOS	6,1667	0,1666
AVANTE*	6,1667	0,1666
MDB	6,3333	0
DEM	7,0000	0,6667
PRB	7,7500	1,4167
PEN/PRP/PARIOTA*	7,7500	1,4167

Nota: (1) *Valores atribuídos.

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Banco de dados de entrevistas com parlamentares da Legislatura 2015-2019.

Quadro 2: Variável *ideologia2*

Partido	posicionamento ideológico (0 a 7)	Distância ideológica
PCdoB	1,43	3,15
PSOL	2,00	2,58
PT	2,62	1,96
PPS	3,00	1,58
PSB	3,43	1,15
PPL*	3,43	1,15
PMN*	4,00	0,58
PHS*	4,00	0,58
PTB	4,00	0,58
PSDB	4,10	0,48
REDE*	4,50	0,08
PDT	4,50	0,08

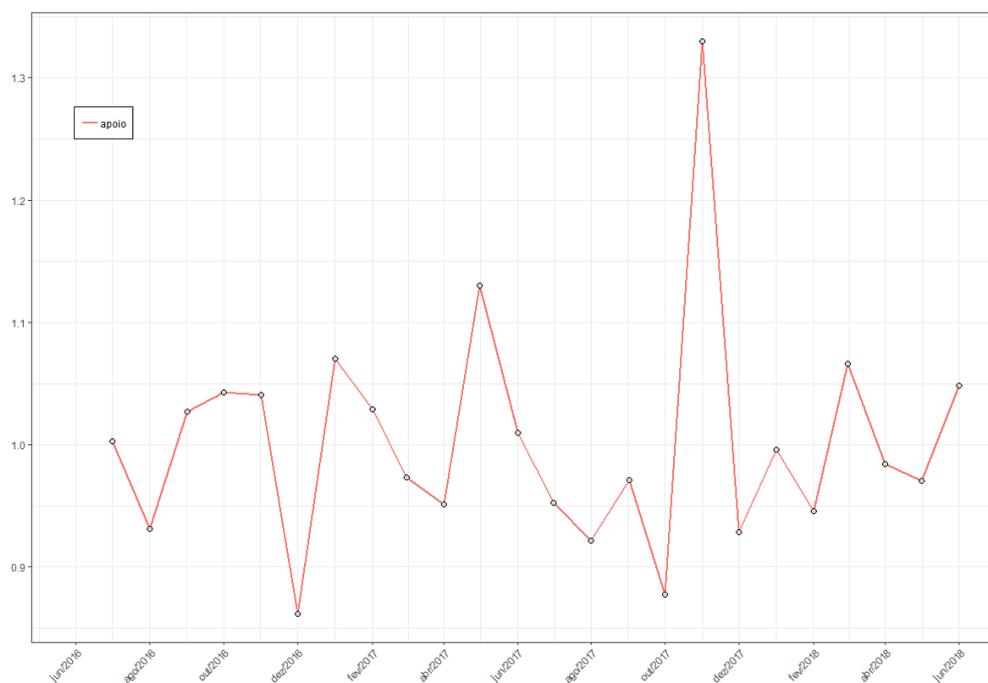
PROS*	4,50	0,08
MDB	4,58	0
SD*	5,00	0,42
PSD*	5,00	0,42
PR*	5,00	0,42
PMB	5,00	0,42
PODEMOS	5,00	0,42
AVANTE	5,00	0,42
PTC*	5,50	0,92
PSC	6,00	1,42
PP	6,00	1,42
DEM	6,40	1,82
PRB*	6,50	1,92
PEN/PRP/PARIOTA*	6,50	1,92
PSL*	6,80	2,22

Nota: (1) *Valores atribuídos.

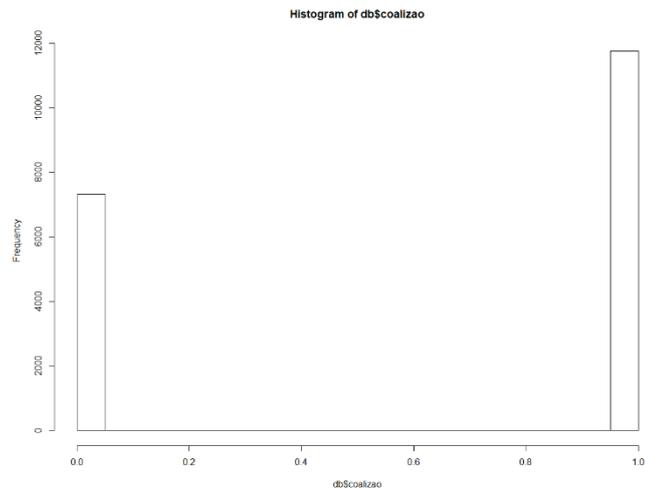
Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Pesquisa Legislativa Brasileira 2013 (apud MACIEL; ALARCON; GIMENES, 2017).

Figura 1: Índice de crescimento da média de apoio por mês

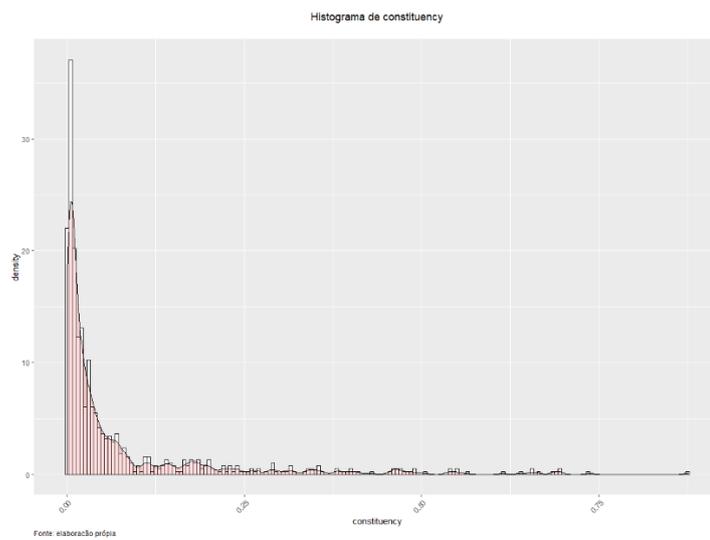
Índice de crescimento da média de apoio por mês



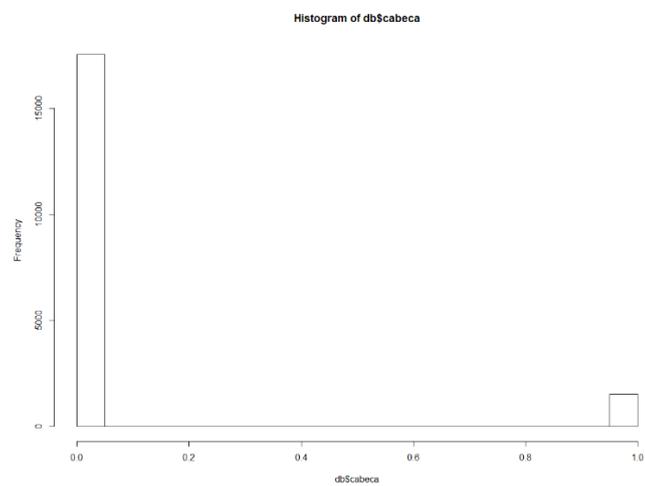
Fonte: elaboração própria

Figura 2: Histograma de *coalizao*

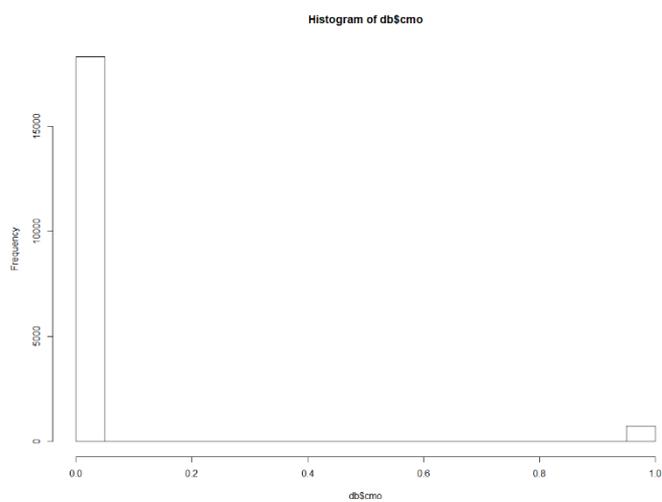
Fonte: elaboração própria

Figura 3: Histograma de *constituency*

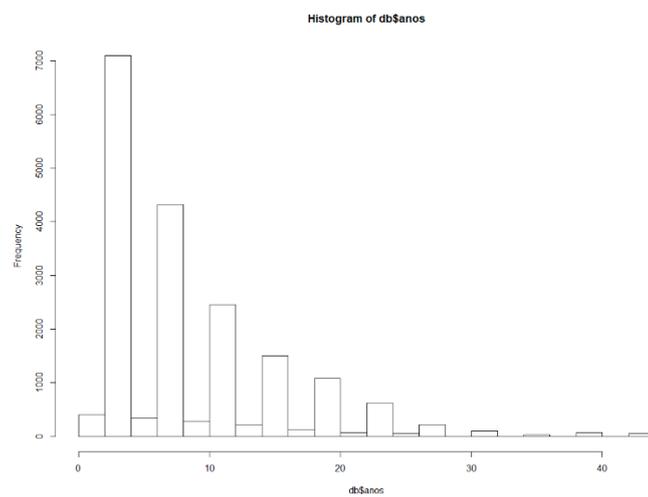
Fonte: elaboração própria

Figura 4: Histograma de *cabeca*

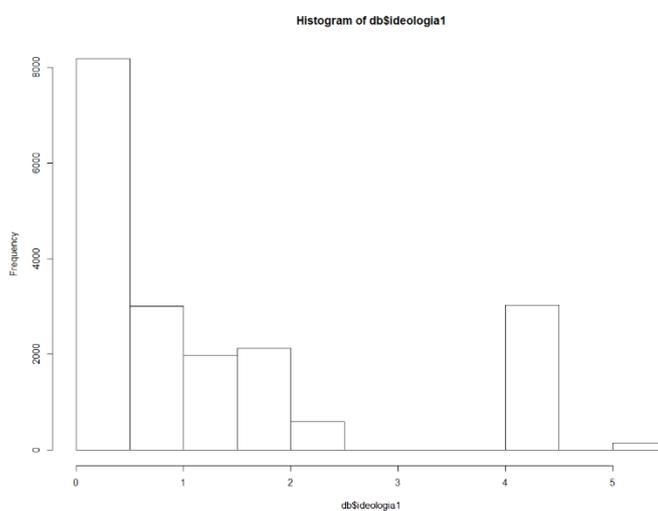
Fonte: elaboração própria

Figura 5: Histograma de *cmo*

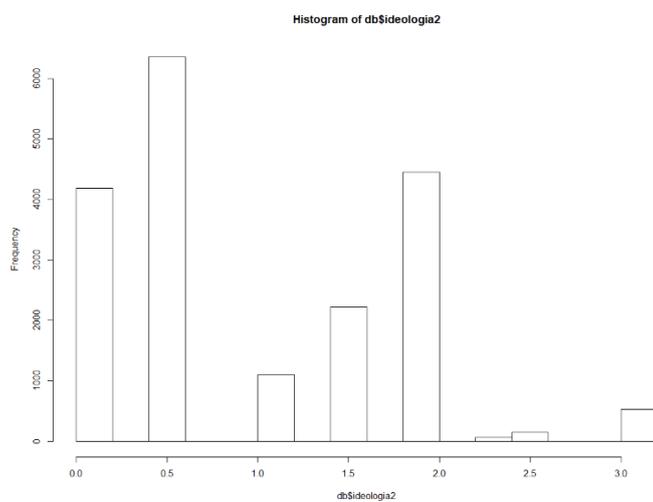
Fonte: elaboração própria

Figura 6: Histograma de *anos*

Fonte: elaboração própria

Figura 7: Histograma de *ideologia1*

Fonte: elaboração própria

Figura 8: Histograma de *ideologia2*

Fonte: elaboração própria

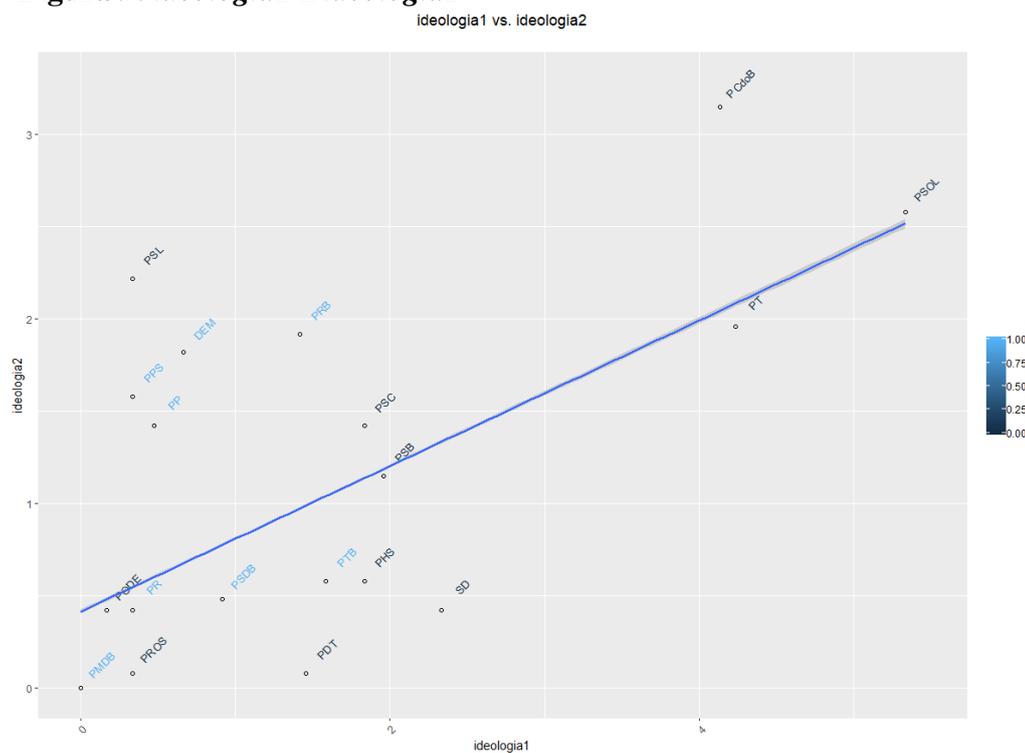
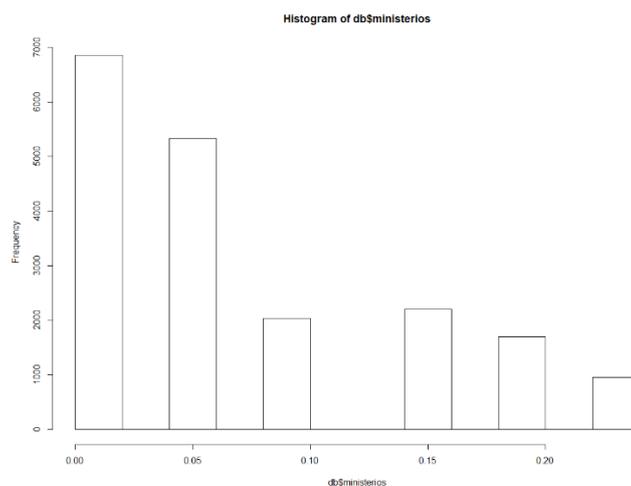
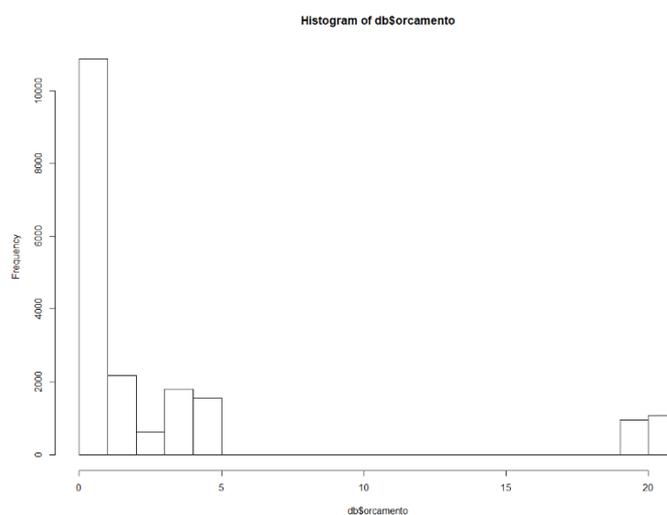
Figura 9: *ideologia1* x *ideologia2*

Figura 10: Histograma de *ministerios*

Fonte: elaboração própria

Figura 11: Histograma de *orcamento*

Fonte: elaboração própria

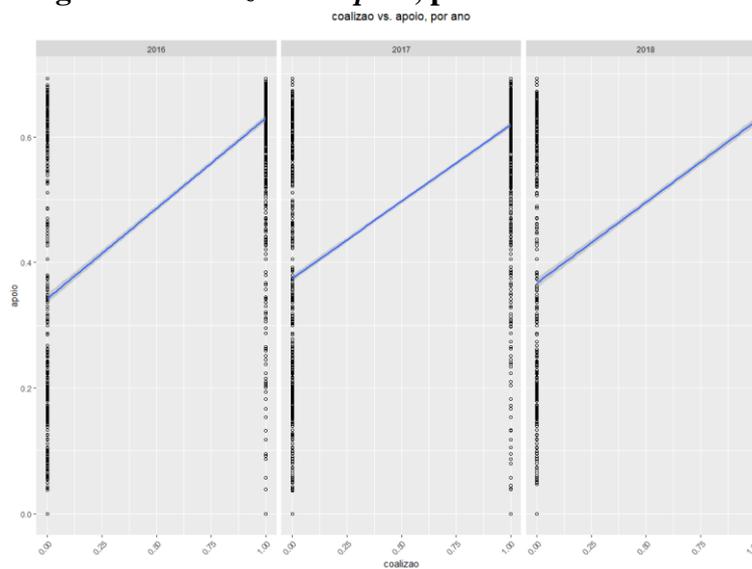
Figura 12: *coalizao vs. apoio*, por ano

Figura 13: *ideologia* vs. *apoio*, por ano

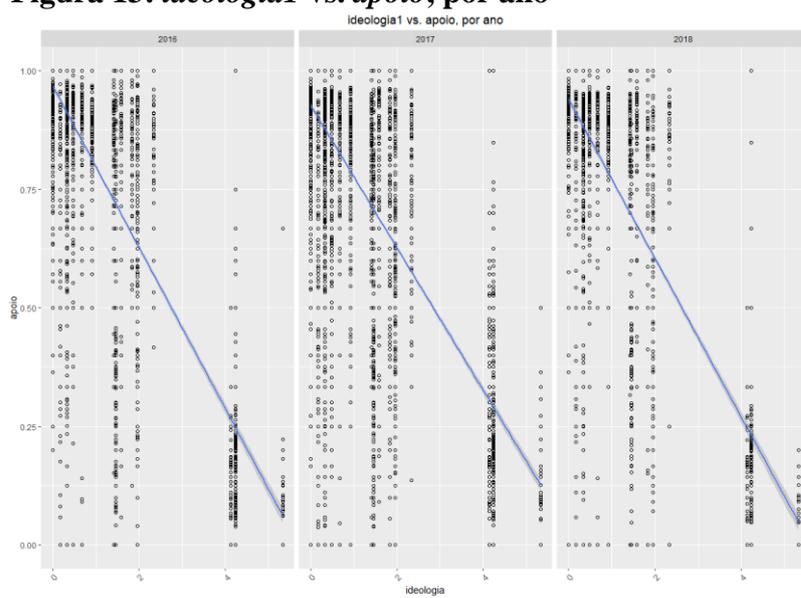


Figura 14: *constituency* vs. *apoio*, por ano

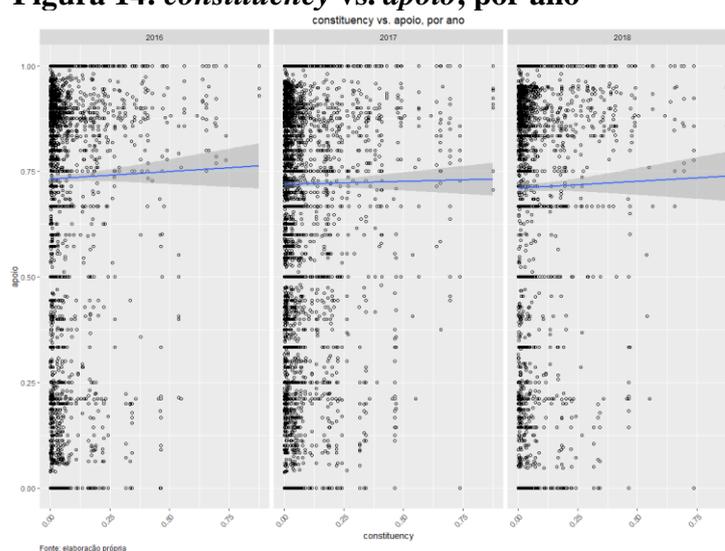


Figura 15: *cmo* vs. *apoio*

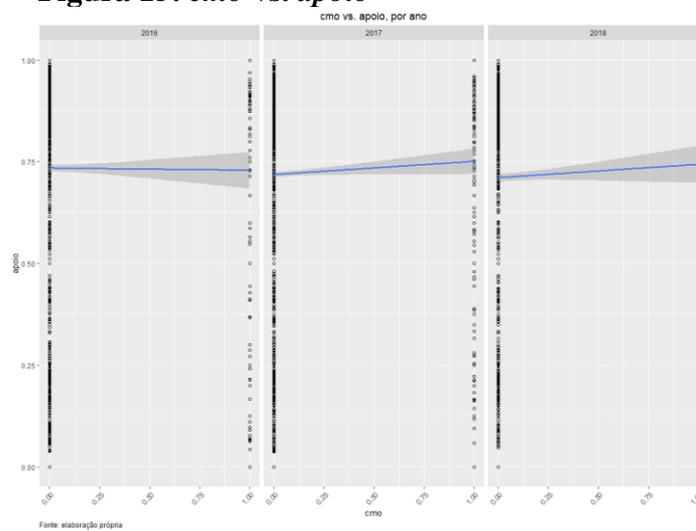


Figura 16: *cabeça vs. apoio*, por ano

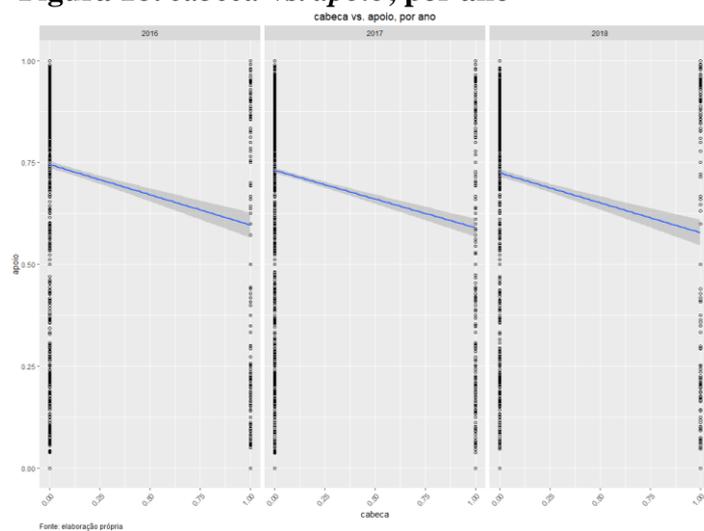


Figura 17: *ministerios vs. apoio*, por ano

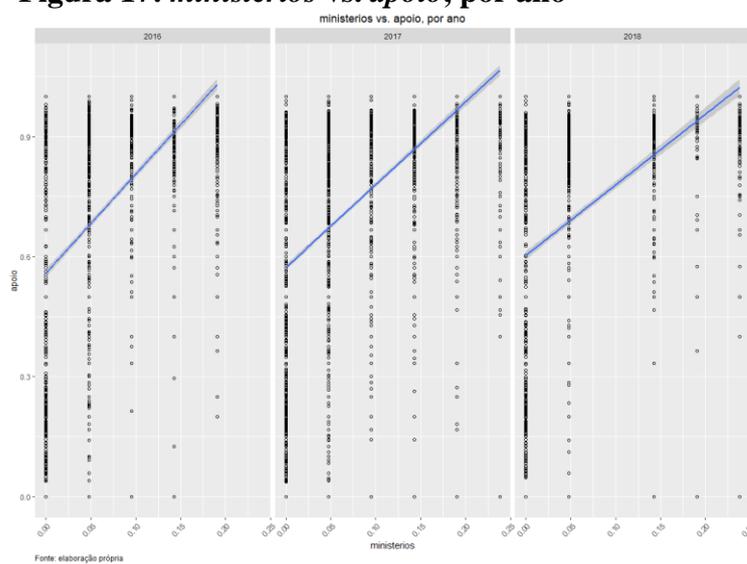


Figura 18: *orcamento vs. apoio*, por ano

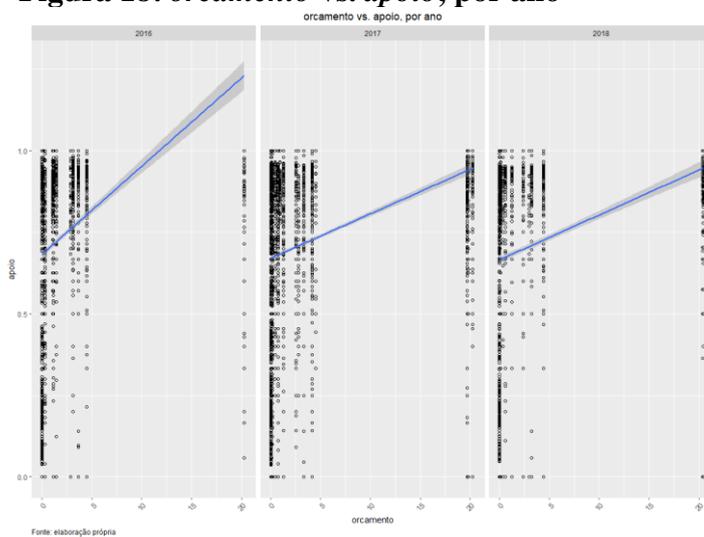


Figura 19: *cmo* vs. *pork* por ano

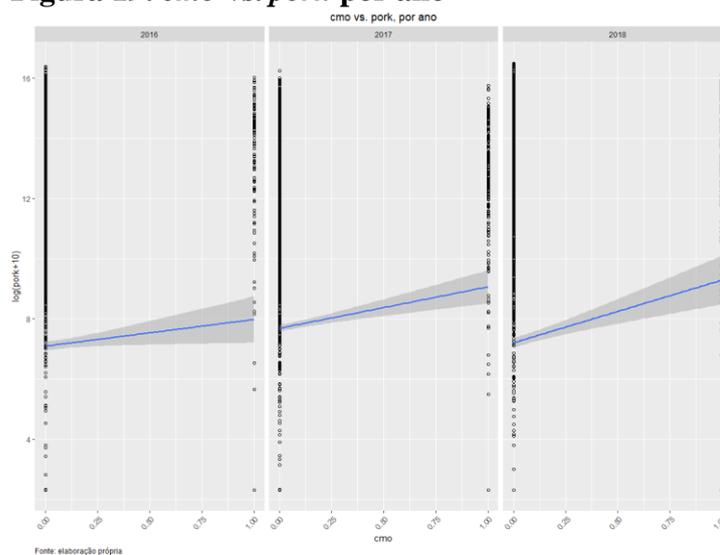


Figura 20: *cabeca* vs. *pork* por ano

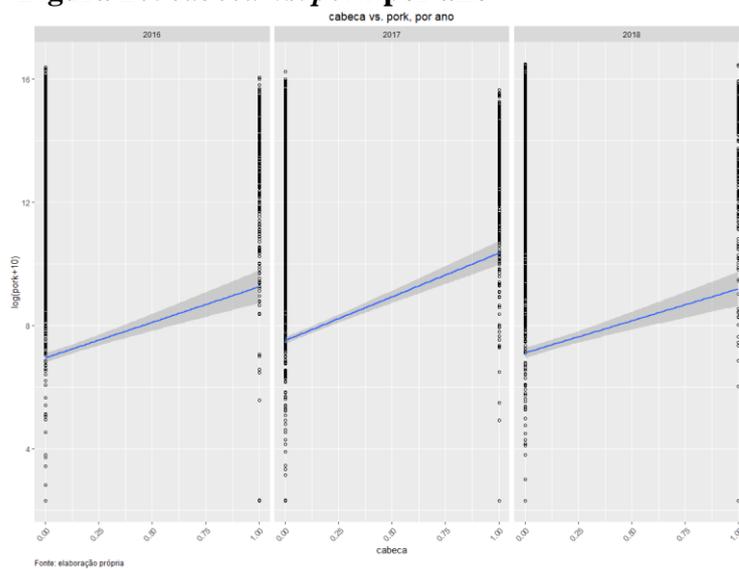


Figura 21: *constituency* vs. *pork* por ano

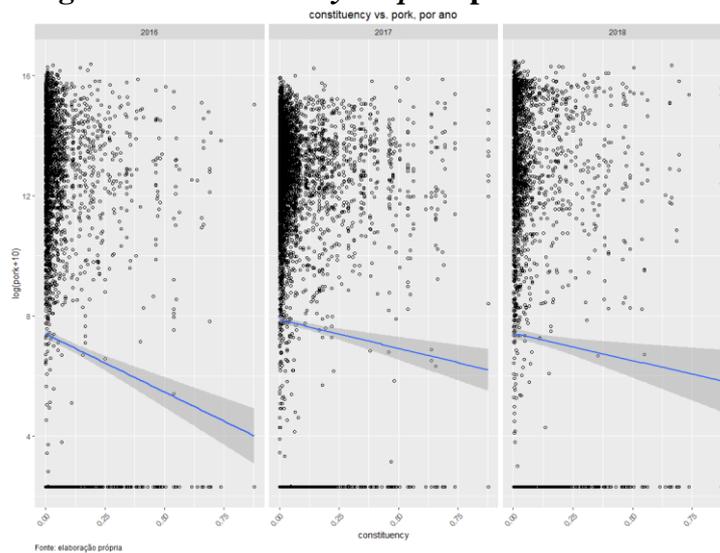


Figura 22: anos vs. pork por ano

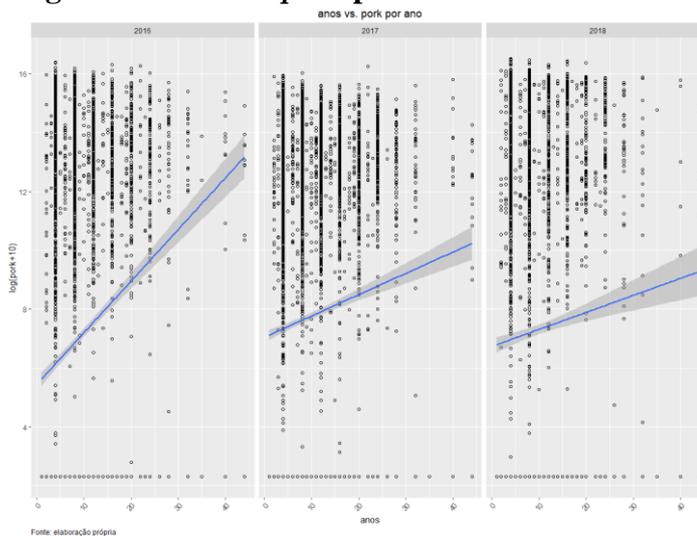


Figura 23: ministerios vs. apoio, por partido do Grupo intermediário

