

COALIZÕES E COMPORTAMENTO LEGISLATIVO NO BRASIL (1988-2010)

ANDRÉA FREITAS

MAURÍCIO IZUMI

DANILO MEDEIROS

Introdução

O objetivo deste capítulo é entender como se estrutura o comportamento de Deputados e Senadores brasileiros em votações nominais vis-à-vis estratégias partidárias de participar ou não da coalizão de governo. Com isso pretendemos contribuir para a discussão sobre a formação, operação e manutenção das coalizões de governo em sistemas presidencialistas multipartidários.

Em geral, assume-se que a distribuição das preferências reveladas no Legislativo brasileiro segue uma estrutura unidimensional caracterizada pelo conflito entre governo e oposição (Leoni 2002; Zucco Jr. & Lauderdale 2011; Zucco Jr. 2009). Os estudos que motivam essa conclusão analisam o comportamento dos deputados no plenário da Câmara dos Deputados e estendem suas conclusões ao Congresso Nacional, sem, no entanto, respeitar possíveis especificidades do Senado Federal. Assim, nossa primeira preocupação é introduzir o Senado na análise de forma a responder se o comportamento dos senadores no plenário também pode ser caracterizada como unidimensional e, se tal como a Câmara, é estruturado pela divisão governo-oposição.

Isso nos leva ao segundo ponto que pretendemos explorar. O que explicaria esse padrão? Dito de outra forma, a entrada ou saída formal de um partido da coalizão gera uma mudança de comportamento dos parlamentares? As respostas podem ser encontradas na motivação dos partidos para entrar ou sair da coalizão. Mais do que isso, cabe explicação para o quanto o comportamento legislativo é estruturado em termos do conflito entre oposição e governo. Disso derivam outras questões: (1) os partidos que entram em uma coalizão durante um mandato presidencial já estavam alinhados com as preferências do governo ou passam a apoiá-lo apenas após sua entrada? (2) Os partidos que saem de uma coalizão o fazem porque já não acompanhavam o governo nas votações ou alteram seu comportamento logo após a saída ou ainda nada muda? (3) Os parlamentares individualmente acompanham a decisão de seus líderes? A depender das respostas ainda cabe questionar por que o governo convidaria para a coalizão um partido que já o apóia? De tal forma, será possível compreender com maior acuidade se a estratégia de formar uma coalizão de governo é efetiva; isto é, se uma vez formada a coalizão, esta estruturará o comportamento de seus membros, tal como geralmente ocorre em sistemas parlamentaristas.

Na seção que se segue fazemos alguns apontamentos acerca da metodologia empregada – a estimação de pontos ideais – e apresentamos uma estatística descritiva dos dados utilizados. Na seguinte, discutimos a questão da dimensionalidade e o seu conteúdo substantivo. Em seguida, avaliamos a influência da coalizão sobre o comportamento legislativo. Por fim, tecemos algumas considerações finais.

Metodologia e objeto

Neste trabalho utilizaremos as votações nominais na Câmara dos Deputados e no Senado Federal¹ para entender o que estrutura o comportamento dos parlamentares em plenário. Para recuperar as dimensões do espaço político utilizaremos técnicas de estimação baseadas em modelos espaciais do voto (Enelow & Hinich, 1984; Hinich & Munger, 1997).

O modelo espacial assume que as alternativas políticas podem ser representadas como pontos em um espaço euclidiano – uma linha, plano ou hiperplano. Legisladores, por sua vez, possuem preferências definidas sobre essas alternativas (McCarty, Poole, & Rosenthal, 2001). Assume-se, então, que essas preferências são de pico único (*single-peakedness*), ou seja, de todas as alternativas políticas possíveis, apenas uma delas é a preferida pelo legislador. Dizemos que ela é o seu ponto ideal. Ainda parte-se do pressuposto que as preferências são simétricas, ou seja, se existe duas alternativas políticas equidistantes do ponto ideal do legislador, ele é indiferente às duas propostas. Esse pressuposto é bastante restritivo (Hinich & Munger, 1997). Isso porque ele exclui formas plausíveis de preferências políticas. Por exemplo, a redução em 5% dos impostos pode ser algo muito mais importante para um parlamentar do que um aumento da mesma magnitude. É razoável imaginar que ele não seja indiferente às duas propostas que, embora equidistantes em relação à sua posição, apontam para direções opostas.

Por fim, é comum assumir que o voto seja sincero. O que equivale a dizer que quando um legislador se depara com duas alternativas (votar "Sim" ou "Não" em uma proposta), ele escolherá aquela que estiver mais próxima de seu ponto ideal. Isso implica que a decisão tomada naquele momento leva em consideração somente essas duas alternativas e deixa de lado tudo o que será votado no futuro (Hinich & Munger, 1997). A linha que divide os pontos ideais dos apoiadores dos opositores da proposta é conhecido como linha de corte (*cutline*). Relacionado a isso, quando estamos diante de um plano com mais de uma dimensão, assume-se também que as preferências são separáveis (*separable preferences*). Isso quer dizer que a escolha feita em uma votação não tem influência na escolha feita em outra votação. Se as preferências não forem separáveis, os pontos ideais em cada questão serão conhecidos apenas condicionalmente.

Esta técnica é embebida pela idéia de sistemas de crenças de Converse (1964). Segundo ele, um sistema de crenças é "uma configuração de idéias e atitudes cujos elementos são interligados por alguma forma de constrangimento ou interdependência funcional" (Converse, 1964, p. 207). Por exemplo, se sabemos que um legislador é favorável aos direitos trabalhistas, daí

¹ Os dados utilizados são do Banco de Dados Legislativos do Cebrap e podem ser solicitados através do site: <http://neci.fflch.usp.br/>

podemos derivar que ele será favorável ao aumento do salário mínimo e à expansão dos serviços públicos de saúde. Ou seja, se sabemos que um legislador tomou uma decisão A em um tema x, estamos aptos a afirmar que ele tomará uma decisão A' no tema y. Quando aplicado às votações nominais, essa interdependência entre esses diversos assuntos tem uma interpretação geométrica.

Nos últimos 30 anos, diversos modelos probabilísticos de voto legislativo foram desenvolvidos com base nessas idéias. Como, por exemplo o W-NOMINATE (Poole & Rosenthal, 1985, 1991) e o IDEAL (Clinton, Jackman, & Rivers, 2004).

Como argumentam Rosenthal e Voeten (2004, p. 621), modelos paramétricos, como o W-NOMINATE e o IDEAL, "assumem que os erros são independentes e identicamente distribuídos (i.i.d.) entre os legisladores e as votações". Ainda de acordo com eles, embora esse pressuposto seja factível para o Congresso norte-americano, para o qual tais técnicas foram desenvolvidas e largamente testadas, ele pode não ser apropriado para o contexto de outras legislaturas, por exemplo, o Congresso brasileiro.

Para deixar mais claro esse ponto, dizemos que um erro ocorre quando um parlamentar vota "Sim", quando o modelo diria que ele deveria votar "Não" (ou vice-versa). Assim, em modelos paramétricos, assume-se que todos os parlamentares - independentemente de suas características pessoais, de seus partidos ou da natureza da matéria em votação - possuem a mesma chance de votar de forma "errada". No entanto, algumas características - como a disciplina partidária, a migração partidária e a formação de coalizões - tornam os erros mais prováveis para alguns grupos de parlamentares. Por exemplo, se o partido A exige uma disciplina maior de seus membros do que o partido B, então os parlamentares do partido A estarão mais sujeitos a erros do que os do partido B, já que terão que votar contra as suas preferências. Isso violaria o pressuposto de independência. Raciocínio semelhante segue para as migraçãoe partidárias e a formação de coalizões. E, como no caso norte-americano a disciplina não varia entre os partidos, a migraçãoe partidária é um fenômeno raro e o sistema é bipartidário, não há a violação do pressuposto. O mesmo não pode ser dito do caso brasileiro.

Um primeiro ponto diz respeito à disciplina partidária. Se alguns legisladores estão mais sujeitos a uma forte pressão do partido do que outros, o pressuposto de que os erros são i.i.d. é provavelmente violado. Como os dados de Figueiredo e Limongi (1999) e Neiva (2011) mostram, a disciplina entre os partidos no Congresso brasileiro varia de maneira significativa. Enquanto alguns partidos, como o PT, são extremamente coesos/disciplinados, outros, como o PMDB, possuem índices não tão altos.

Em segundo lugar, a migraçãoe partidária é outro problema. Obviamente, se os

parlamentares não alterarem o seu comportamento ao migrar de partido, não há problema algum. Mas, se eles migram de um partido mais disciplinado para um menos disciplinado (ou vice-versa) e, assim, tornam-se sujeitos a uma maior pressão partidária nas votações, o pressuposto é violado. Mais importante do que isso, é razoável imaginar que mudar de partido altera o ponto ideal do parlamentar (Rosenthal & Voeten, 2004, p. 621). E o mesmo argumento pode ser estendido para a entrada/saída de um partido da coalizão de governo. Mesmo que o parlamentar não tenha migrado de partido, sabemos que a orientação do partido e conseqüentemente do parlamentar pode ser completamente diferente.

Por fim, o comportamento estratégico é um terceiro fator que viola o pressuposto (Rosenthal & Voeten, 2004, p. 622). Votar estrategicamente está aqui em contraposição à idéia de voto sincero. Isso implica que, se um parlamentar está diante de duas alternativas políticas, não necessariamente ele votará naquela que está mais próxima de seu ponto ideal. Legisladores que votam, digamos, com os interesses de seus estados e não com os do partido, violam sistematicamente o pressuposto de i.i.d..

Com vistas a minimizar esses problemas será utilizado neste trabalho a técnica não paramétrica do Optimal Classification (Poole, 2000). Essa técnica, ao contrário do W-Nominate e do IDEAL, não é sustentada sobre qualquer pressuposto acerca da forma funcional das preferências dos legisladores e sobre a distribuição dos erros². O OC busca encontrar os pontos ideais dos legisladores e os *cutpoints* das votações que minimizam o número de erros. Ou seja, ele maximiza a classificação correta das escolhas legislativas (Poole, 2000, p. 212). O procedimento consiste em três etapas (Poole, 2005, p. 82):

1. Valores iniciais são gerados para os parlamentares a partir da decomposição em autovalores e autovetores (*eigenvalue-eigenvector decomposition*) da matriz de concordância parlamentar-parlamentar;
2. Dados os pontos ideais dos parlamentares, para cada votação é encontrado um plano de corte que maximiza a classificação correta dos votos dos parlamentares;
3. Dados os planos de corte das votações, para cada parlamentar é encontrado um ponto no espaço que maximiza a classificação correta dos votos dos parlamentares;
4. Retorna-se para a etapa 2.

Nesse processo iterativo, o número de classificações corretas nunca diminui. E as etapas 2

² O único pressuposto é o de que as preferências dos legisladores são simétricas e de pico único.

e 3 podem se repetir até que nenhum ganho em classificações corretas seja mais possível.

As estimativas geradas pelo Optimal Classification são altamente semelhantes às produzidas pelas outras técnicas paramétricas. No entanto, ela tem a vantagem de não fazer nenhuma pressuposição acerca da forma funcional da utilidade dos parlamentares e da distribuição dos erros.

Nesse trabalho, utilizamos todas as votações nominais ocorridas no plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal entre Janeiro de 1989 e Dezembro de 2010. Ao todo são seis legislaturas, sob o governo de cinco presidentes diferentes e com 19 coalizões formadas. Na Câmara, durante esse período ocorreram 2.394 votações nominais, com a participação de 1.989 deputados e foram dados 847.295 votos. E no Senado ocorreram 1.408 votações nominais, com a participação de 362 senadores e foram dados 80.640 votos.

O Optimal Classification exclui todas as votações em que não houve conflito. Ou seja, todas aquelas em que 97,5% do plenário votou de forma igual serão excluídas. Além disso, o método inclui apenas os parlamentares que votaram ao menos 20 vezes em cada período estudado – neste caso, por legislatura. Uma importante decisão a ser tomada nesse momento é a escolha da unidade de análise. Poole e Rosenthal (1997), por exemplo, utilizam o parlamentar individual. Leoni (2002, p. 367) segue uma estratégia semelhante e adota “retratos” do partido. Basicamente é o partido pelo qual o parlamentar votou pela primeira vez na legislatura em questão. Porém, dada a questão da migração partidária, acreditamos que essa escolha seja problemática. Por exemplo, vamos supor que um senador do PDT migre durante o primeiro mandato do governo Lula para o PSDB. Suponhamos também que o PDT faça parte da coalizão do governo e o PSDB faça oposição. Se consideramos o parlamentar em questão unicamente em um ou em outro partido, estaríamos cometendo um equívoco relativamente grave. Sobretudo se temos em vista, como sugere grande parte da literatura (Figueiredo & Limongi, 1999; Leoni, 2002; Neiva, 2011; Zucco Jr. & Lauderdale, 2011; Zucco Jr., 2009), que o pertencimento ou não do partido à coalizão governamental é um fator determinante do comportamento parlamentar individual.

Com vistas a minimizar esse problema, adotamos como unidade de análise o parlamentar na coalizão. Esclarecendo: se um parlamentar membro de um partido governista migrar para um partido que também faça parte da coalizão, o parlamentar entra apenas uma vez em nossa base de dados. Contudo, se ele migrar para um partido que seja da oposição, ele entrará com dois registros. Da mesma forma, se um legislador estiver em um partido que se alterna entre coalizão e oposição na mesma legislatura, ele também terá dois registros.

Na tabela 1, apresentamos o número de votações e de deputados e senadores que

sobreviveram aos critérios adotados. Em primeiro lugar, é possível notar que o número de votações é muito maior na Câmara. Isso ocorre, em grande parte, porque todas as matérias, com exceção daquelas de autoria de senadores, começam a tramitar na câmara baixa. Isso não é irrelevante. Sobretudo se considerarmos que o Presidente da República é o principal legislador. Ou seja, grande parte das matérias começa sua tramitação na Câmara, se rejeitada ou se não completa seu processo de tramitação na casa, ela não chega ao Senado. Além disso, o número de senadores é muito menor do que o de deputados. Com 81 membros, o Senado brasileiro corresponde a apenas 16% do tamanho da Câmara dos Deputados – fato que reduz os potenciais autores de projetos, como também facilita a promoção de consenso, reduzindo o número de votações nominais nesta casa³.

Assim, o número reduzido de votações nominais no Senado pode ser um indício de que os conflitos em torno das matérias já tenham sido resolvidos na Câmara. Ou ainda que por ser uma casa menor tenham maior capacidade de resolver esses mesmos conflitos antes da chegada dos projetos no plenário. Nota-se ainda que, na média, as votações da Câmara são mais conflituosas do que as do Senado. Cerca de 47% das votações ocorridas no Senado foram excluídas porque não apresentaram conflito – 97,5% do plenário votou igual -, ao passo que na Câmara somente 24% superaram esse patamar de unanimidade. Ou seja, trabalharemos com 744 das 1.408 votações do Senado e 1.820 das 2.394 votações da Câmara.

Tabela 1: Votações e parlamentares incluídos

Câmara dos Deputados				
Legislatura	Votações nominais	Votações incluídas	Deputados votantes	Deputados incluídos
48 ^a	94	89 (94,6%)	815	595 (73,0%)
49 ^a	258	220 (85,2%)	978	841(85,9%)
50 ^a	545	495 (90,8%)	811	765 (94,3%)
51 ^a	434	302 (69,5%)	768	652 (84,8%)
52 ^a	443	313 (70,6%)	864	799 (92,4%)
53 ^a	620	401 (64,6%)	705	602 (85,3%)
Total	2394	1820	4941	4254
Senado Federal				
48 ^a	45	35 (77,8%)	131	27 (20,6%)
49 ^a	179	126 (70,4%)	167	132 (79,0%)
50 ^a	514	264 (51,4%)	129	101 (78,3%)
51 ^a	280	158 (56,4%)	147	113 (76,9%)
52 ^a	222	99 (44,6%)	144	107 (74,3%)
53 ^a	168	62 (36,9%)	126	77 (61,1%)

³ Freitas (2016) demonstra que projetos que são alterados na Câmara dos Deputados, dificilmente são alterados no Senado Federal. Ou seja, a tramitação dos projetos na Câmara Alta é facilitada pela resolução dos conflitos em torno da matéria na Câmara baixa.

Total	1408	744	844	557
-------	------	-----	-----	-----

Fonte: Elaborado pelos autores, com base no Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

No que diz respeito ao número de senadores votantes incluídos, temos uma média de 93,3 por legislatura. Entretanto, temos um desvio padrão alto (37,5) que atinge seu ponto mínimo na 48ª Legislatura (com 27 senadores) e seu ponto máximo na 49ª (com 135 senadores). Para a Câmara temos uma média de 692,3 deputados por legislatura com um desvio padrão de 87,5. Com essas informações, seguimos com a análise da dimensionalidade na próxima seção.

Dimensionalidade

O problema da dimensionalidade do espaço político não é novo para os estudiosos. Um dos maiores precursores a examinar a questão foi Duncan Black (1948, 1958). Segundo o autor, em contextos unidimensionais existe um equilíbrio único que se dá na posição mediana.⁴ Ou seja, em decisões tomadas pela regra da maioria, aquele que está nesta posição nunca perde. Nos modelos teóricos de decisão legislativa baseados na idéia de *median-voter*, as preferências dos legisladores e as propostas (ou emendas) em votação podem ser representadas por pontos em um espaço euclidiano. Para decidir o seu voto, cada parlamentar calcula a distância entre o seu ponto ideal e a localização tanto da proposta como do *status quo*. Como sua preferência é de pico único, ele escolherá a opção que está mais próxima de seu ponto ideal (Krehbiel, 1998). Se a votação for de maioria simples, haverá equilíbrio na posição mediana. Repare que esse modelo assume que o partido não é capaz de forçar ou constranger o voto do indivíduo. Se parlamentares de mesmo partido votam de forma semelhante isto se dá por que eles possuem preferências semelhantes (Krehbiel, 1993)⁵.

No entanto, estas assertivas só são válidas em espaços políticos unidimensionais. Quando estamos diante de um plano com mais de uma dimensão, o caos se instaura e tudo pode acontecer (McKelvey, 1976). Nesse momento, a questão do número de dimensões passa a ser relevante. Mas como determinar o número de dimensões a ser estimado? Na visão de Poole (2005, p. 141), isso é mais uma questão substantiva do que estatística. Não há nenhuma técnica que seja crucial na escolha entre um modelo unidimensional ou multidimensional. Uma sugestão, porém, é olhar para o número de classificações corretas – isto é, o ajuste do modelo (Poole, 2005). Classificações

⁴ A primeira formulação foi de Harold Hotelling (1929) com aplicações na economia. Posteriormente, Anthony Downs (1999) o utilizou para estudar a competição eleitoral.

⁵ Vale frisar que, nesse modelo, o voto do legislador não é necessariamente sincero. É estratégico: o votante sempre optará pela opção mais próxima do seu ponto ideal.

corretas ocorrem quando o modelo prediz o voto do parlamentar igual ao voto que ele efetivamente apresentou em uma votação.

Como é possível observar na Tabela 2, com apenas uma dimensão o OC classificou corretamente no mínimo 90,7% das votações (49ª legislatura) para o Senado e 90,5% para a Câmara dos Deputados. Isso não é um valor baixo, principalmente se compararmos com o resultado encontrado para outros parlamentos ao redor do mundo. Por exemplo, na 105ª legislatura da Casa dos Representantes americana temos um valor de 88,2%. Ou o parlamento britânico com 89,7% (Leoni 2002, 369; Poole & Rosenthal 2001). Em outras palavras, o acréscimo de mais uma dimensão melhora pouco o ajuste do modelo, permitindo assim que consideremos para o caso brasileiro apenas uma dimensão.

Tabela 2: Classificação Correta e APRE

Legislatura	Dimensões	Câmara dos Deputados		Senado Federal	
		Classificações Corretas (%)	APRE	Classificações Corretas (%)	APRE
48 ^a	1	91,2	0,68	94,8	0,81
	2	93,5	0,76	98,5	0,94
49 ^a	1	90,5	0,63	90,7	0,50
	2	92,3	0,70	93,7	0,66
50 ^a	1	92,6	0,72	91,9	0,61
	2	93,3	0,75	93,2	0,67
51 ^a	1	94,0	0,76	92,1	0,58
	2	95,0	0,80	94,0	0,68
52 ^a	1	93,0	0,63	91,8	0,67
	2	94,1	0,69	93,8	0,75
53 ^a	1	92,7	0,64	94,0	0,77
	2	93,5	0,68	96,4	0,86

Fonte: Elaborado pelos autores com base no Banco de Dados Legislativos – Cebrap

Além da porcentagem de classificações corretas também precisamos ver o APRE (Redução Proporcional do Erro Agregado). Pois, o primeiro ajuste por si só tende a gerar estimativas inflacionadas pelas votações em que uma maioria supera largamente a minoria. Por exemplo, vamos supor que em uma votação 90% do plenário vote “Sim” e os 10% restantes votem “Não”. Se eu escolher aleatoriamente um parlamentar, a probabilidade de classificar corretamente o seu voto é de 90% (Poole, 2005, p. 129).

Para não cair nessa predição ingênua criou-se a medida APRE⁶. Ela varia de zero a um. Quando seu valor é igual a zero significa que o modelo não explica nada. Por outro lado, se atinge o valor igual a um, uma classificação perfeita foi alcançada.

Na tabela 2, temos o APRE com uma dimensão e com duas dimensões. O que se observa é que, o acréscimo de uma segunda dimensão aumenta pouco a capacidade explicativa do modelo. Isso justifica a adoção de apenas uma dimensão.

Em resumo, o que podemos concluir a partir dos ajustes é que com apenas uma dimensão podemos representar razoavelmente bem as votações nominais do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. A questão agora é saber qual é o conteúdo substantivo dessa dimensão.

O conteúdo da primeira dimensão

Apenas uma dimensão serve para indicar o posicionamento dos parlamentares. Mas qual seria ela? As análises de Poole e Rosenthal (1985, 1991, 1997) permitem concluir que, no caso dos Estados Unidos, os comportamentos manifestos pelas votações podem ser explicados basicamente por uma dimensão, a qual distingue liberais e conservadores. Isto ocorre ainda que não se possa negar a existência de *issues* multidimensionais. Os autores sustentam que até a aprovação dos direitos civis nos anos 1960, questões de raça e de distribuição definiam as preferências, mas desde então se tornaram altamente correlatas de modo a se colapsarem em um espaço unidimensional (Poole & Rosenthal, 2001, p. 7).

Outras pesquisas sobre os congressos latino-americanos utilizaram o *W-Nominate*. Alemán e Saiegh (2007) e Alemán (2008) analisam o Congresso chileno no período recente e confirmam a forte divisão entre as duas principais coalizões políticas do país, *Concertación* e *Alianza*, e também suas estabilidades e coerências partidárias internas. As preferências podem ser resgatadas unidimensionalmente. O estudo de Onuki, Ribeiro e Oliveira (2009) confirma os resultados para as votações de política externa no Chile, mas mostra que no caso argentino as preferências não estão polarizadas, sendo difícil distinguir os partidos. Ao menos na apreciação de política externa, os legisladores tendem ao centro. Para os casos argentino (Jones, Hwang, & Micozzi, 2008; Jones & Hwang, 2005) e uruguaio (Altman, 2000; Zucco Jr., 2013), a despeito das afinidades ideológicas dos parlamentares, observamos uma clara divisão entre governistas e opositores.

Em estudo comparando 16 países, baseado na estimação de pontos ideais, Hix e Noury (2016) sustentam que em quase todos os contextos institucionais o conflito governo-oposição, e

⁶ O cálculo do APRE é dado pela seguinte expressão (Leoni, 2002, p. 369):

$$APRE = j=1q(\text{Votos da Minoria}) - \text{Erros feitos pelo NOMINATE} = 1q(\text{Votos da Minoria}) \quad (5)$$

não posições sobre políticas (*policy positions*), impulsionam o comportamento legislativo. As exceções seriam os sistemas nos quais as coalizões legislativas são construídas *issue-by-issue*: regimes presidencialistas com formação de coalizões de governo (notadamente o Brasil) e sistemas parlamentaristas de governo minoritário. Nestes casos, a diferenciação entre esquerda e direita (preferências sobre políticas) ditaria o comportamento dos parlamentares. Neste caso, e pensando exclusivamente as conclusões dos autores sobre o Brasil, as suposições que fazem acabam por contaminar os resultados, basta dizer que ao analisar os regimes presidencialistas os autores juntam na categoria presidencialismo de coalizão Brasil, Chile, o Parlamento Europeu, e República Tcheca, esse último um parlamentarismo minoritário.

No caso brasileiro, o estudo pioneiro foi de Leoni (2002). O nível de 85% de predição dos votos analisados aponta para a unidimensionalidade. Com a aferição da posição do Presidente da República, através do voto da liderança do governo no plenário da Câmara dos Deputados, é possível afirmar que as posições dos parlamentares na primeira dimensão estão amplamente associadas à oposição ou ao apoio dado às propostas do Executivo.

Nessa linha, Zucco Jr. (2009) analisa um número maior de legislaturas da Câmara de Deputados e conclui enfaticamente que, sendo o significado substantivo da dimensionalidade totalmente subjetivo, a primeira dimensão refletiria o conflito entre governo e oposição. Isto ocorreria porque o governo tenta ganhar apoio legislativo lançando mão de diferentes recursos disponíveis. O autor sustenta que há que se avançar quanto ao entendimento de que o comportamento legislativo é um indicador direto de ideologia, enquanto, em especial para o caso brasileiro, “comportamento é o produto de inclinações ideológicas pré-existentes e de trocas políticas entre governo e congresso” (Zucco Jr., 2009, p. 1081). Voltando ao trabalho de Hix e Noury (2016), ainda que discordem da assertiva de Zucco Jr. de que há unidimensionalidade do espaço político brasileiro e que essa reflete o conflito entre governo e oposição, os autores vão na mesma direção quando afirmam que os votos são conquistados no varejo e que as preferências sobre políticas importam para os parlamentares individualmente⁷.

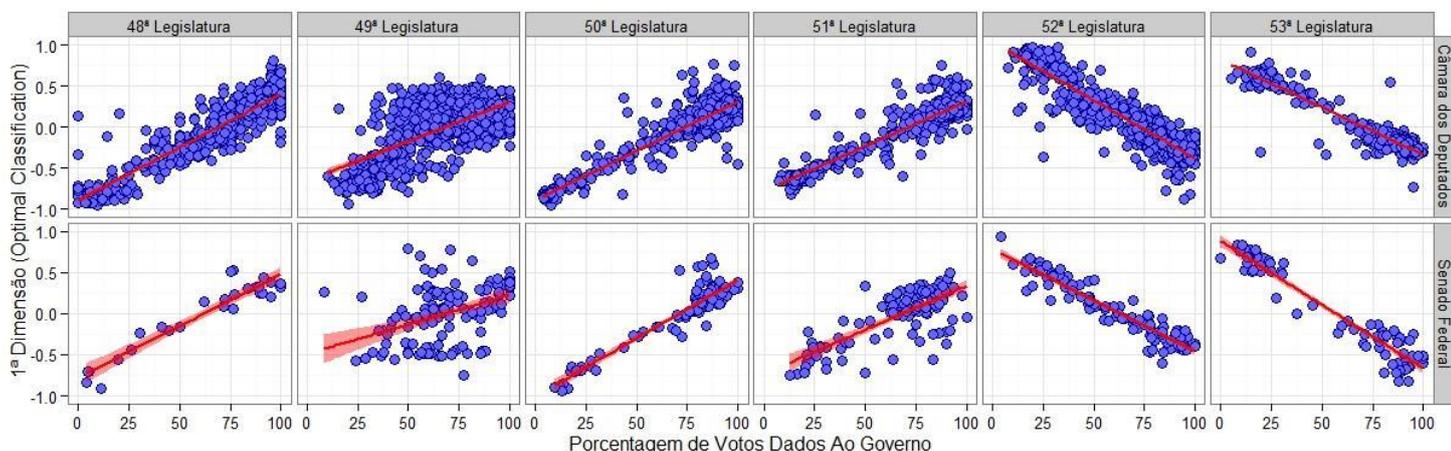
Enfim, a literatura que vem utilizando a estimação de pontos ideais de legisladores tem atribuído à primeira dimensão o espectro ideológico ou a divisão entre governo e oposição – muitas vezes, trata-se da combinação/sobreposição dos dois fatores (cf. Zucco Jr. & Lauderdale, 2011). Comparar os pontos ideais estimados com a porcentagem de votos favoráveis ao governo⁸ é uma

⁷ Vale frisar que as conclusões de Hix e Noury (2012) estendidas ao Brasil são muito influenciadas pela escolha de apenas uma legislatura (primeiro mandato de Cardoso) e por analisar os resultados de regimes muito diferentes em conjunto (Brasil, Chile, República Tcheca e Parlamento da União Europeia).

⁸ Para calcular a porcentagem de votos dados ao governo foram excluídas as votações em que pelo menos 90% do

saída para verificar se a ordenação se encontra dentro do esperado. É o que apresentamos na Figura 1.

Figura 1: Correlação entre a posição na 1ª Dimensão e a taxa de apoio ao líder do governo



Fonte: Elaborado pelos autores com base no Banco de Dados Legislativos – Cebrap

Nota-se um padrão: as duas variáveis estão fortemente correlacionadas. A exceção fica por conta da 49ª legislatura, na qual encontramos uma correlação um pouco mais fraca. Até a 51ª, quanto maior o valor da 1ª dimensão, maior a quantidade de votos dados ao governo. A partir da 52ª legislatura, o quadro se inverte. Com a ascensão de um presidente de esquerda, as correlações continuam fortes, mas agora com o sinal negativo. Isso sugere que essa primeira dimensão de fato representa uma clivagem entre governo e oposição.

Tendo em vista os resultados de outras pesquisas sobre o sistema político brasileiro, o conflito entre governo e oposição parece ser, de fato, a clivagem a estruturar o comportamento legislativo. Não só os estudos que se baseiam em estimativas de pontos ideais chegam a conclusões próximas, mas também Figueiredo e Limongi (1999, 2000), precursores no tema, já mostravam que os partidos se diferenciam na arena legislativa e possuem um padrão de votação que separa governistas de opositoristas. Basta lembrarmos que no Brasil os presidentes são dotados de fortes poderes de agenda. Como mostram Figueiredo e Limongi (2000, p. 155), 86% das leis sancionadas entre 1989 e 1997 foram introduzidas pelos presidentes e a taxa global de projetos aprovados com origem no Executivo é de 78%⁹. Segundo os autores, ao controlar a agenda, o Executivo está apto

plenário votou da mesma forma.

⁹ Estas taxas são bastante estáveis ao longo do tempo, utilizando os mesmos critérios de Figueiredo e Limongi temos que as taxas de dominância e sucesso entre os anos de 1988 e 2018 são de 90,4% e 84,6%, respectivamente. Os dados são do Banco de Dados Legislativos do Cebrap e podem ser acessados no site: <http://www.neci.fflch.usp.br/>

a determinar o que será votado e quando o será. A posse dessa prerrogativa permite aos presidentes alterarem a localização das políticas no espaço no qual os legisladores irão agir.

Para além do controle do processo, os Executivos brasileiros sistematicamente têm dividido o poder do partido do presidente entre os partidos no Congresso. A divisão do poder em si, já demonstra que há um entendimento por parte do presidente, ou do partido do presidente que somente seus poderes de agenda não são suficientes, ou seja, é preciso compor maioria. Neste caso, como Figueiredo e Limongi (2009) afirmam, ao compor a coalizão o presidente divide o poder, a agenda aprovada do presidente no Congresso deixa de ser do presidente e passa a ser a agenda da coalizão, no caso brasileiro – à exceção de Collor – a agenda passa a ser a agenda da maioria.

Esta interpretação leva em conta a ideia de que há uma lógica a conduzir o processo de construção de uma maioria legislativa baseada na formação de coalizões de governo¹⁰. O apoio ao governo pode ser conquistado pela construção da agenda política no interior da coalizão e não necessariamente por políticas paroquialistas. Entretanto, Zucco Jr. (2009) assume que somente dois fatores podem induzir o comportamento dos parlamentares: ideologia (preferências sobre políticas ou localização no eixo esquerda-direita) e *pork barrel*. Assim, desconsidera o potencial que a divisão das pastas ministeriais possui sobre o comportamento dos parlamentares, reduzindo o pertencimento à coalizão apenas ao acesso a *pork*.

Obviamente a base governista tem mais acesso a recursos advindos do orçamento, mas reduzir a formação da coalizão apenas ao acesso a *pork* é um erro, seja a partir da observação da realidade, seja do ponto de vista analítico. Pensemos na lógica da formação de coalizões: o ato prático que revela a formação ou não de uma coalizão é a divisão de pastas ministeriais entre mais de um partido, ou seja, o partido formador abre necessariamente mão de algum poder efetivo. A maneira como o acordo é firmado entre os partidos da coalizão vai determinar a intensidade da quantidade de poder que o partido formador está abrindo mão neste momento, que pode variar entre o status que é conferido ao nomeado até o poder de efetivamente interferir em um ramo de política pública.

Embora o estudo de coalizões em sistemas presidencialistas seja relativamente recente, já temos fortes indícios de que esta envolve mais do que a mera divisão de *pork*. Magar e Moraes (2012) demonstram que os parlamentares membros da coalizão no presidencialismo uruguaio têm maiores chances de ter um projeto aprovado no parlamento do que os da oposição. Araújo, Freitas e Vieira (2018) ao comparar 12 presidencialismos latino americanos mostram que a decisão de

¹⁰ Maioria legislativa e coalizão de governo são formações diferentes: o governo pode conseguir 50%+1 dos votos em determinada votação sem que sua coalizão detenha mais de 50% das cadeiras.

entrar na coalizão de governo está diretamente associada à capacidade de influenciar a agenda de políticas públicas. Por fim, Freitas (2016) demonstra que através das alterações realizadas no Legislativo os partidos membros da coalizão fiscalizam as políticas públicas propostas pelo Executivo. Este conjunto de trabalhos informa que quando os partidos aceitam fazer parte de uma coalizão de governo, eles o fazem também para aumentar sua capacidade de influenciar na agenda de políticas públicas.

Mas uma coalizão deve ter implicações também no comportamento dos parlamentares individualmente. Coalizões de governo, no entanto, “implicam acesso a cargos, a posições de poder, em troca de apoio legislativo” (Figueiredo, 2007, p. 1). Mas do que um acordo entre partidos, deve também ser um acordo no interior do partidos. Assim, o acordo é firmado entre partido e não entre indivíduos e implica a promessa de apoio legislativo não apenas dos líderes partidários, mas de toda a bancada dos partidos (Freitas, 2016). Se isto é verdadeiro, devemos ser capazes de medir o efeito da entrada e saída da coalizão no partido como um todo. É o que investigamos na próxima seção.

Comportamento legislativo e participação na coalizão

Existe uma forte correlação entre a distribuição dos votos dos parlamentares no espaço com o conflito entre oposição e governo. Também sabemos em virtude do trabalho de Figueiredo e Limongi (1999) que os parlamentares que pertencem à coalizão apoiam amplamente as posições do governo nas ações legislativas. No entanto, como lembra Krehbiel (1993, 2000), o simples fato de haver uma homogeneidade de preferências no interior de um partido e diversidade entre os partidos não leva necessariamente à conclusão de que o comportamento dos parlamentares seja tido como partidário. Dito de outra forma, uma coisa é considerar que temos uma medida de partidarismo, outra é dizer que o partido é uma causa significativa e independente do comportamento partidário dos parlamentares.

Por exemplo, suponhamos que todas as votações nominais fossem determinadas por lançamentos de moedas. Suponhamos também que o resultado desse teste gerasse uma medida partidária tal como do parlamento britânico. Em um cenário improvável como este seria razoável questionar se o rótulo “partidário” seria digno desse nome. É preciso considerar formas alternativas de comportamentos que poderiam ter gerado medidas similares de partidarismo (Krehbiel, 2000, p. 213).

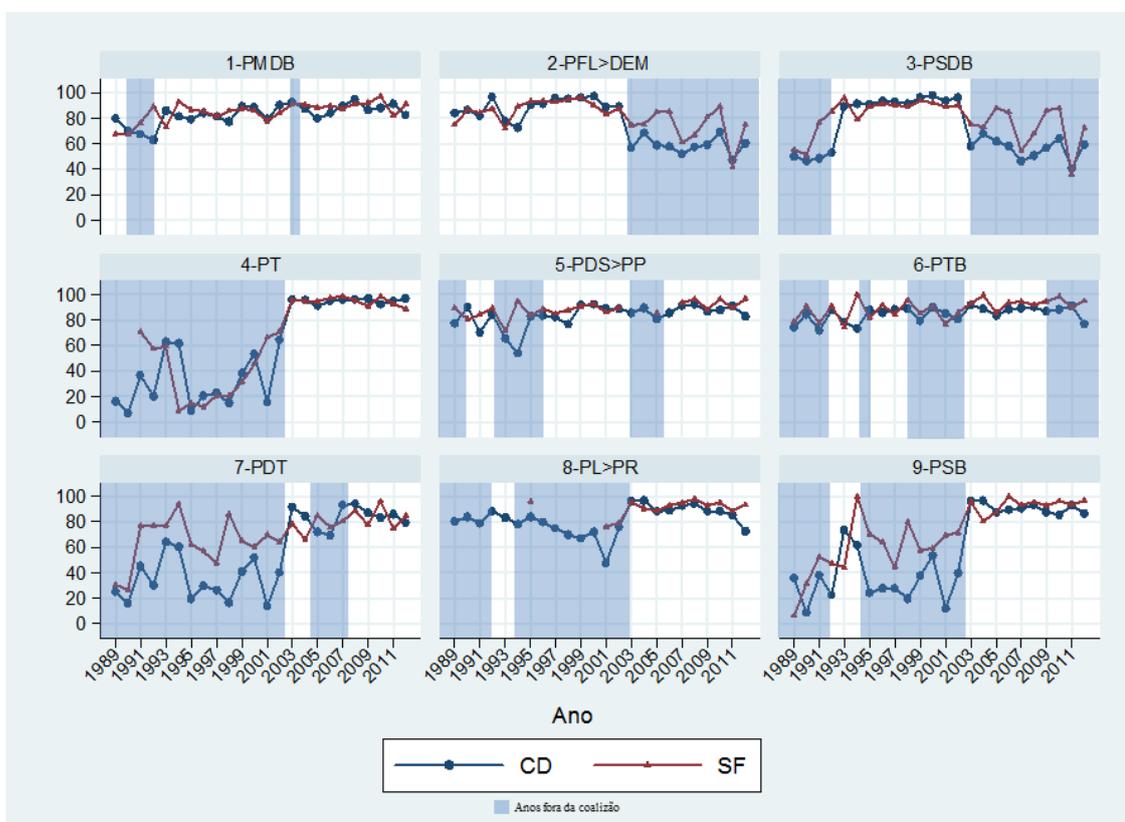
Para o nosso caso, verificamos uma alta correlação entre as estimativas geradas pelo OC e a proporção de votos favoráveis dados ao governo. Ou seja, temos uma medida que expressa o

conflito entre governo e oposição. No entanto, o ponto para o qual estamos chamando a atenção é que isso não nos leva à conclusão de que o fato de um parlamentar pertencer – ou não – à coalizão formal do governo seja a causa desse comportamento. Em poucas palavras, correlação não é o mesmo que causalidade.

Por outro lado o acordo do Executivo não é com os parlamentares individualmente, mas com os partidos. Então, para além da questão da causalidade é preciso se perguntar em que medida esse comportamento é coletivo. Como mostra Neiva (2011, p. 189), o aumento ou a queda na porcentagem média anual de apoio dos partidos ao líder do governo tem o mesmo movimento. Na medida em que a agenda política da Câmara no t_0 só se repetirá no Senado no t_1 ou t_2 ou t_n , era esperado que o comportamento manifesto nas votações nominais não variasse na mesma direção e com a mesma intensidade no t_0 . Neiva acaba por não explorar esse fenômeno, e se concentra em analisar o comportamento dos partidos individualmente em relação ao Executivo.

No entanto, esse fenômeno pode nos dizer muito mais sobre as estratégias dos partidos na sua relação com o Executivo. Vejamos, dos 1543 projetos votados no Congresso Nacional entre os anos de 1989 a 2010, somente 232 foram votados nominalmente na Câmara e no Senado e cerca de 10% foram votados nas duas casas no mesmo ano. As agendas são definitivamente diferentes, especialmente se considerarmos um ano específico. Uma das premissas básicas dos modelos espaciais de *median-voter* é que o indivíduo decide seu voto comparando a distância do seu ponto ideal em relação ao *status quo* e à posição da proposta em votação. O partido não exerceria influência no voto. Mas então como explicar que, como vemos na figura 2, o apoio dado ao governo na Câmara e no Senado trilha a mesma variação sendo que as agendas de políticas são muito diferentes? Uma explicação para esse fenômeno não pode ser dada sem inserir um ator coletivo organizando o cenário político. Assim é preciso trazer os partidos políticos para a análise.

Figura 2: Disciplina em relação ao líder do governo por partido, Câmara e Senado



Fonte: Freitas (2016).

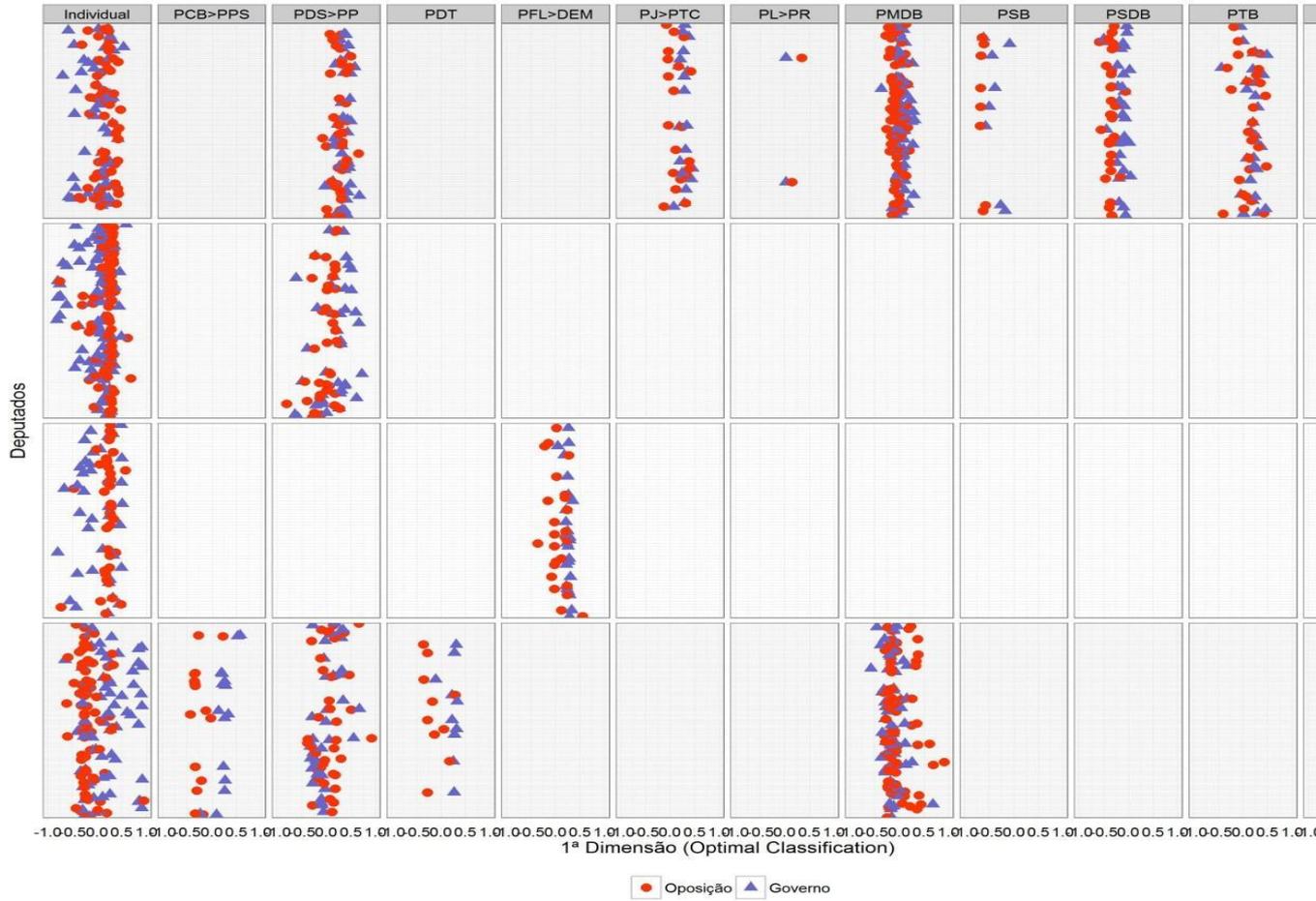
Podemos observar na Figura 2 a disciplina em relação ao governo dos nove maiores partidos políticos na arena federal. Nas áreas cinzas observamos os períodos em que os partidos não fazem parte da coalizão governista. O fato das taxas de apoio ao governo na Câmara e no Senado variarem na mesma direção, independente do pertencimento do partido a coalizão governamental, indica que os líderes partidários aumentam ou reduzem o *enforcement* para que suas bancadas adotem posições mais ou menos governistas, independentemente das políticas em votação. Trata-se de uma estratégia partidária na relação com o governo, esteja o partido dentro ou fora da coalizão.

Destaca-se ainda que alguns partidos mantiveram um alto patamar de apoio independente de estarem participando da coalizão em diferentes momentos - notadamente os casos do PDS>PP (na época PPB), do PMDB e do PTB. Por outro lado, PSDB, PFL>DEM e PT mudam drasticamente de comportamento quando passam do governo para a oposição e vice-versa. É preciso investigar esses fenômenos com maior acuidade. Assim será possível compreender o processo de formação de coalizões, as diferentes estratégias partidárias e a importância do conflito entre governo e oposição enquanto estruturador do voto em plenário.

Para tanto, trabalhamos com os pontos ideais dos parlamentares estimados para quatro legislaturas: 49^a, 50^a, 51^a e 52^a, isto é, entre 1991 e 2007. Ficaram de fora a 48^a e a 52^a Legislatura uma vez que as mudanças na composição da coalizão não são suficientes para analisarmos a mudança de comportamento dos filiados aos partidos que entram ou saem da coalizão. Estimamos os pontos ideais de deputados e senadores antes e depois da mudança de situação (no interior da mesma legislatura). A pergunta que guia a análise é como participar da coalizão estrutura o comportamento dos partidos. Dessa forma, separamos dois tipos de movimentação entre governo e oposição. No primeiro grupo – o qual chamamos de *Individual* – estão os parlamentares que saem de um partido que está na coalizão e aderem a outro que está fora da base governista, ou vice-versa. No segundo grupo estão os parlamentares que permaneceram em seus partidos, mas se movimentaram entre governo-oposição por decisão de sua legenda, a qual entrou ou saiu da coalizão durante uma mesma legislatura. Nosso foco será o segundo grupo, pois pretendemos analisar se uma decisão partidária (entrar ou sair da coalizão) tem impacto sobre decisões individuais (comportamento legislativo dos parlamentares).

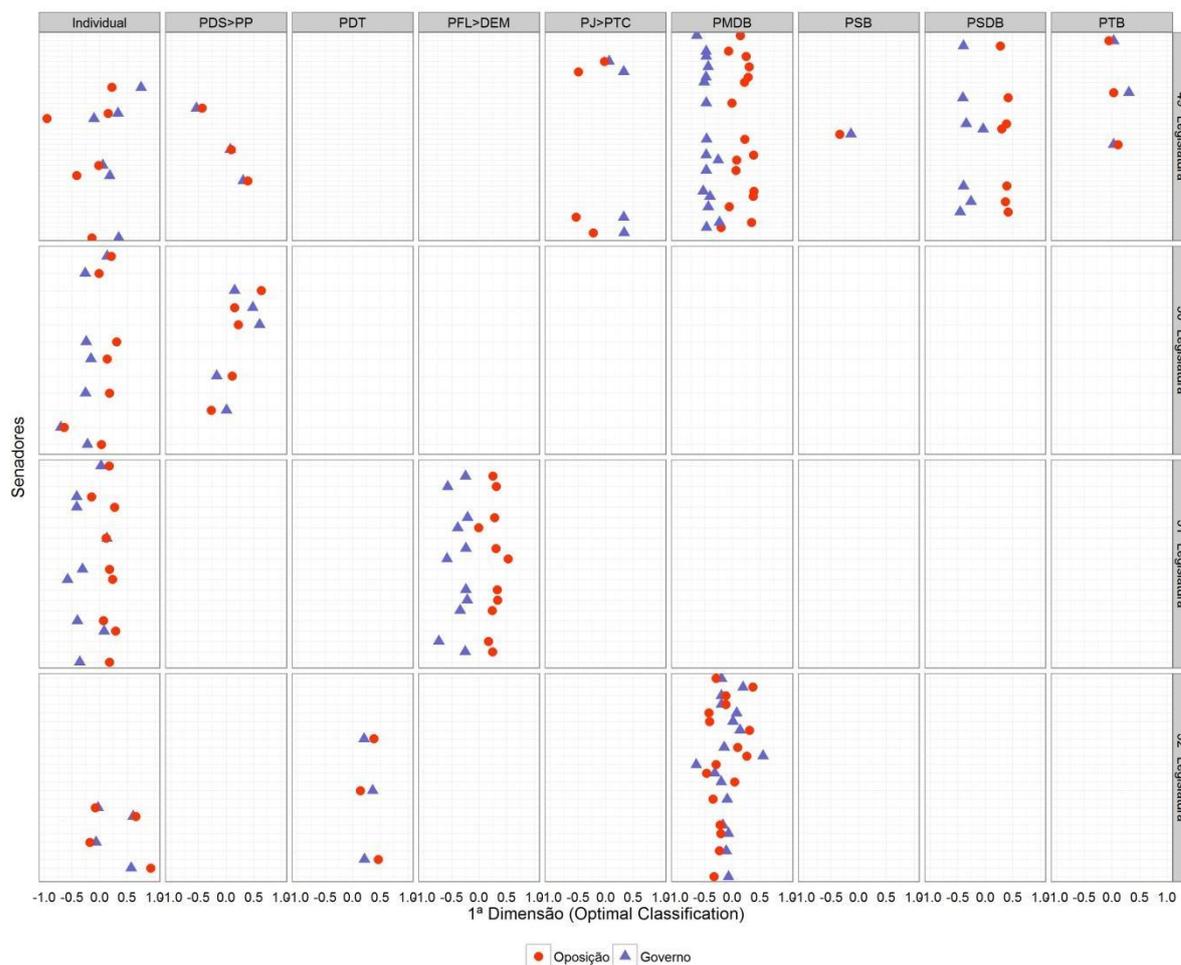
Nas figuras 3 e 4 apresentamos os pontos ideais estimados para os migrantes individuais e também para os deputados e senadores que votaram nominalmente como governistas e oposicionistas no interior de uma mesma legislatura. Vale frisar que são apresentados os resultados apenas para os partidos que transitaram entre governo e oposição.

Figura 3 – Pontos ideais dos Deputados que entraram ou saíram da coalizão, por legislatura



Fonte: Elaborado pelos autores com base no Bancos de Dados Legislativos - CEBRAP

Figura 4 – Pontos ideais dos Senadores que entraram ou saíram da coalizão, por legislatura



Fonte: Elaborado pelos autores com base no Bancos de Dados Legislativos - CEBRAP

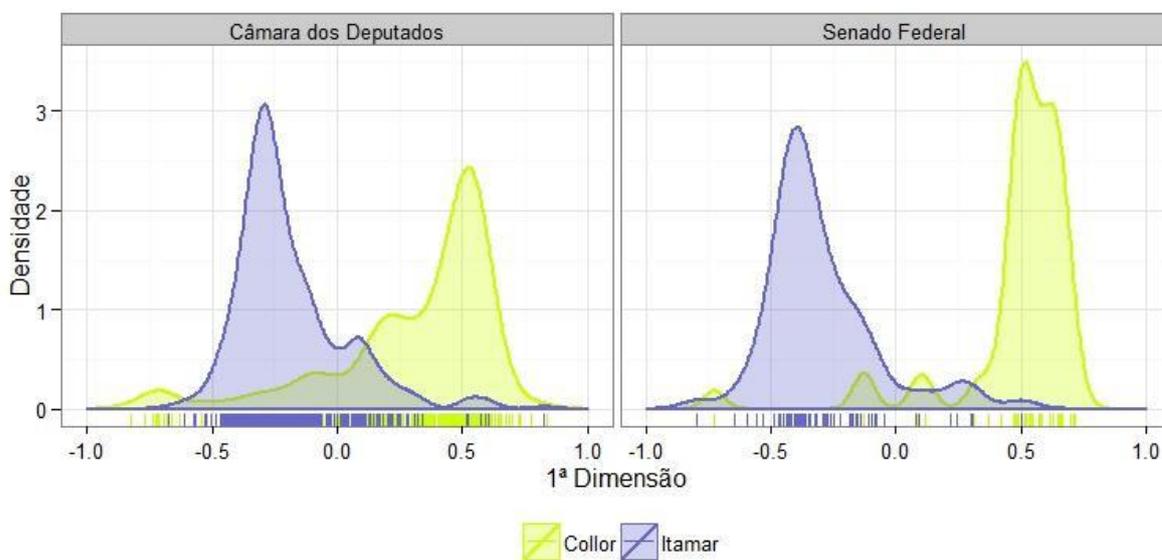
Analisemos as Figuras 3 e 4. Sobre os migrantes individuais vale um breve comentário: são parlamentares que, no geral e sobretudo na Câmara, se movem pelo espectro quando alternam entre oposição e coalizão. Isto é, aqueles que decidem trocar de partido aderindo ou abandonando a base governista de fato alteram seu comportamento. A decisão de migrar de legenda, nesses casos, parece motivada pela insatisfação com a posição anterior.

Dentre as movimentações coletivas – isto é, quando um partido entra ou sai da coalizão – podemos notar diferentes cenários, cuja variação pode estar relacionada com as especificidades de cada legislatura. A 49ª Legislatura foi uma das mais movimentadas. Além de ter iniciado um ano após a posse de Collor, o período contou com cinco composições de coalizão e ficou marcado pelo impeachment do Presidente, e da consequente assunção do vice-presidente, Itamar Franco, à presidência. Nessa legislatura é possível notar que os parlamentares dos partidos que entraram na coalizão após a posse de Itamar Franco (PMDB, PSDB e PSB) se moveram significativamente no

eixo, principalmente no Senado. O mesmo ocorre com o PRN (PJ>PTC, partido pelo qual Collor foi eleito), com a diferença que a legenda deixou o governo após o impeachment.

Das 179 votações ocorridas no Senado na legislatura 49, em torno de 35% ocorreram sob o governo de Collor e o restante sob o governo de Itamar. Para a Câmara, 54,6% das 258 votações ocorrem no governo Collor. Na Figura 5 apresentamos a distribuição dos pontos ideais estimados para a 1ª Dimensão do OC tendo como unidade de análise o parlamentar/presidente – ou seja, todos os parlamentares entraram com dois registros, um sob o governo Collor e outro sob o governo Itamar. Como é possível observar há uma forte divisão entre as estimativas geradas para os parlamentares antes e depois da mudança presidencial ocorrida na 49ª legislatura. Dito de outra forma, o fato de ter dois presidentes está influenciando as estimativas. A mudança de comportamento dos parlamentares pode estar relacionada com a diferença de agenda, dado que tivemos dois presidentes. Mas é a divisão entre governo e oposição, de dois governos diferentes, que estrutura o voto.

Figura 5: Distribuição dos pontos ideais de Deputados e Senadores, comparativo entre os governos Collor e Itamar Franco



Fonte: Elaborado pelos autores com base no Banco de Dados Legislativos – Cebrap

Na 50ª Legislatura (iniciada em 1995) a mudança na composição da coalizão envolveu a adesão do PPB (antigo PDS e atual PP) em abril de 1996. Como é possível observar, os deputados e senadores de tal legenda alteram seu comportamento legislativo após a entrada na base governista. Mas, em grande parte dos casos, a movimentação na 1ª dimensão é pequena. Então, o que motivou a inclusão do PPB na coalizão?

A entrada parece ser fruto de uma estratégia do governo para fortalecer a sua base aliada com vistas a passar um pacote de emendas constitucionais. Pouco antes da entrada do PPB na coalizão, entra em votação no plenário da Câmara a PEC da previdência (PEC 33/1995). A coalizão possuía 309 cadeiras na Câmara dos Deputados, situação pouco confortável quando pensamos que são necessários 308 votos para a aprovação de uma emenda constitucional. O PPB na época possuía 87 cadeiras, ou seja, número que somado à coalizão deixava o Executivo em uma situação bem mais favorável.

Por outro lado, o PPB não pode ser considerado partido oposicionista ao governo, uma vez que vota sistematicamente com o Executivo – a taxa de concordância entre os membros do PPB com o líder do governo é de cerca de 80%, mesmo no período em que este estava fora da coalizão. No entanto, diferente dos partidos que têm ministério, o PPB, não tem um compromisso formal com o Executivo. Ele mostra isso na primeira votação de conteúdo da PEC da previdência: as taxas de disciplina, até aquele momento em torno de 80%, caem para cerca de 65%. Nesta votação, o governo é derrotado por apenas 14 votos, votos esses que poderiam ser dados pelo PPB. Neste caso, temos o que parece ser uma estratégia bem sucedida do PPB, num momento de acirramento do conflito no plenário da Câmara somado à necessidade do governo de garantir a aprovação de uma agenda que exige supermaiorias.

A alteração na composição da coalizão do segundo mandato de Cardoso (51ª Legislatura) não está relacionada à agenda de políticas públicas, mas sim à política eleitoral. Em março de 2002 o PFL (atual DEM) abandona o governo – mesmo ocupando a vice-presidência com Marco Maciel – com vistas à eleição de outubro daquele ano. As estimativas geradas para a Câmara dos Deputados mostram que há um pequeno deslocamento em direção a posições mais centrais. Já no Senado há mudanças significativas nos pontos ideais.

Vale notar que após abandonar a coalizão, o líder do PFL na Câmara continuou a indicar voto em consonância com o líder do governo em cerca de 95% das votações, porém a taxa de apoio de sua bancada caiu para 85%. Fora da coalizão os deputados do PFL ficaram mais livres para divergir do governo. Mas é importante não perder de vista que a saída do PFL estava relacionada com o seu interesse eleitoral. E, portanto, não era esperada uma mudança drástica de seu comportamento em votações nominais de matérias substantivas.

O primeiro mandato do Presidente Lula foi marcado por diversas mudanças na distribuição das pastas ministeriais, resultando em cinco coalizões durante a 52ª Legislatura. A adesão do PMDB ao governo em janeiro de 2004 foi a principal alteração na composição da coalizão. No Senado, o efeito parece ter sido diminuto em termos de comportamento legislativo dos

peemedebistas. Já na Câmara é possível notar que existem gradações no tocante à mudança de posição dos deputados do PMDB: alguns tiveram praticamente os mesmos pontos ideais estimados enquanto outros se movimentaram significativamente no espectro. O que teria, assim, motivado o governo a ceder ministérios ao PMDB? Novamente aqui a razão parece ser a de garantir que o apoio continuaria. Vale lembrar também que a maioria do governo àquela altura era apertada e qualquer defecção da base poderia resultar em derrota e também que o PMDB era o maior partido da casa e capaz de colocar o governo Lula em uma situação mais confortável, em especial, no Senado.

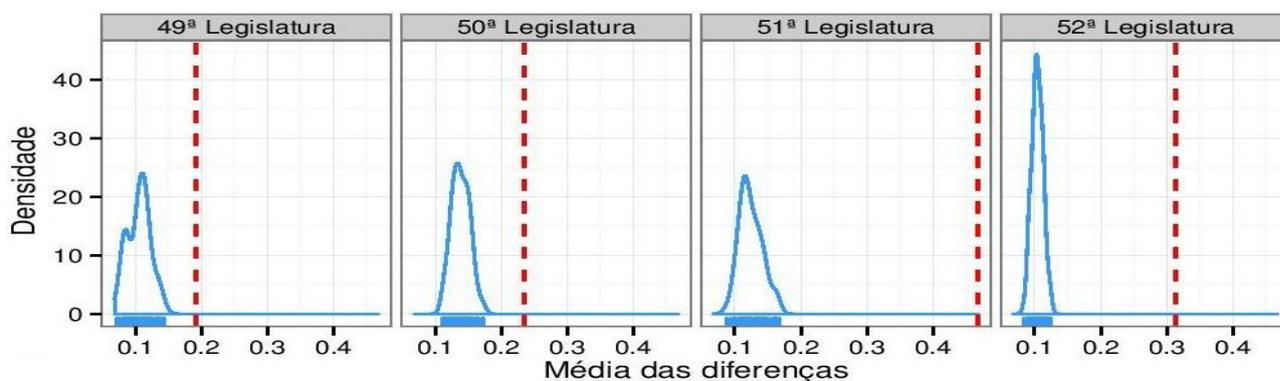
O governo Lula ganhava o PMDB, mas perdia o PDT. Nesta legenda mais uma vez o que se vê é a alteração de posição de parte de seus parlamentares. O partido estava dividido internamente e deixar a coalizão parece ter sido o caminho para pacificar o partido. Mas é possível afirmar que no agregado o PDT se comporta de modo diferente em cada situação. Este comportamento é mais nítido na movimentação de PPS e PV. Quando estes deixam o governo, os pontos ideais de seus deputados são alterados significativamente. Já o efeito da entrada do PP na coalizão sobre o comportamento de seus parlamentares existe, mas, no geral, é mínimo.

Para uma visão mais geral do fenômeno analisado é interessante observarmos a média das diferenças. Dito de forma análoga, iremos computar a diferença entre o ponto ideal de cada parlamentar quando este estava no governo e na oposição e fazer a média aritmética da legislatura. Fazendo isso temos os seguintes valores para a Câmara: 0,20 para a 49ª legislatura; 0,24 para a 50ª legislatura; 0,48 para a 51ª legislatura; e 0,33 para a 52ª legislatura. E para o Senado temos: 0,52 para a 49ª legislatura; 0,24 para 50ª legislatura; 0,54 para a 51ª legislatura; e 0,19 para a 52ª legislatura. Não é demais lembrar que os valores possíveis estão no intervalo $[0, 2]$. Em média, temos mudanças moderadas. Ou seja, elas não vão de um extremo governismo a um extremo oposicionismo. Mas mudam de posição.

Ainda seguindo Kousser et al. (2007), com vistas a determinar a significância estatística desses valores (média das diferenças) fizemos algumas simulações. Construímos para cada legislatura 100 bancos de dados nos quais randomizamos as posições dos parlamentares duplicados. Para ser mais claro, vamos supor que um parlamentar qualquer tenha participado das 100 primeiras votações como governo e das 50 últimas como oposição. Ao randomizarmos a sua posição o que estamos fazendo é transformar algumas das 100 primeiras votações como governista em oposicionista e algumas das 50 últimas como governista em oposicionista. A ideia básica é saber se a diferença encontrada não é fruto do acaso. Por exemplo, o senador Álvaro Dias migrou do governo para a oposição em 25 de setembro de 2001. Assim, na matriz original, todas as

votações nas quais ele participou como governista ocorreram entre o início da 51ª legislatura e o dia da mudança, e dessa data até o final da legislatura ele votou como oposicionista. Quando randomizamos a sua posição temos que os votos que ele deu como governista e como oposicionista estarão juntos nos seus dois registros. Ao fazermos isso várias vezes (100 vezes) temos uma distribuição para comparar com a diferença média encontrada na matriz original. Caso a média encontrada na matriz original seja um valor frequente na distribuição dos valores simulados não rejeitamos a hipótese nula de que não há diferença de comportamento com a entrada ou saída da coalizão de governo. Caso contrário, se a magnitude da média das diferenças for muito maior do que as da distribuição, rejeitamos a hipótese nula de que não há mudança de comportamento.

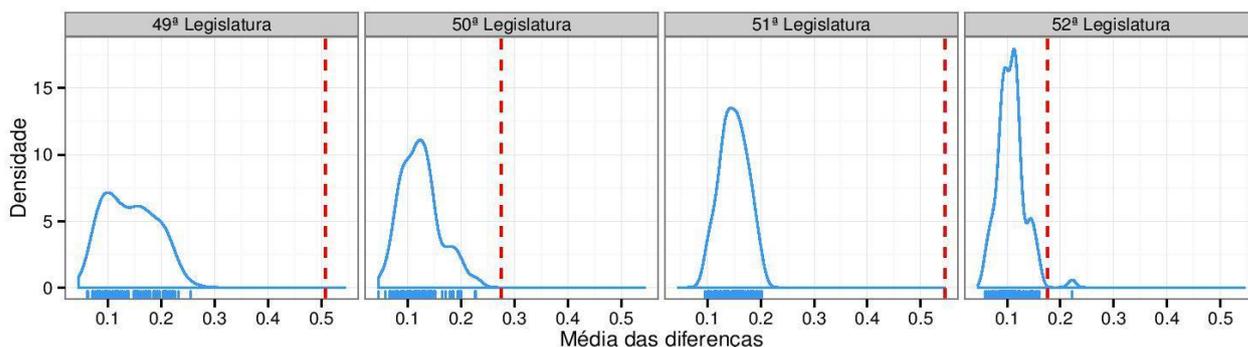
Figura 6: Diferenças das médias simuladas em relação diferença das médias originais



Fonte: Elaborado pelos autores com base no Banco de Dados Legislativos - CEBRAP

Na Figura 6 a distribuição que está em cinza é referente à média das diferenças de cada uma das 100 simulações e a linha tracejada é a média das diferenças original para a Câmara dos Deputados. Como vemos, em todas as legislaturas as médias originais são significativamente maiores do que as das distribuições.

Figura 7 -



Fonte: Elaborado pelos autores com base no Banco de Dados Legislativos - CEBRAP

O mesmo pode ser dito para o Senado, como vemos pela Figura 7. Somente na 50^a e na 52^a legislaturas as diferenças não são tão grandes. Mesmo assim, elas ainda são maiores do que a maior parte dos valores simulados. Indo direto ao ponto, rejeitamos a hipótese nula segundo a qual entrar ou sair da coalizão de governo não faz diferença no comportamento em votações nominais dos legisladores brasileiros.

Os resultados aqui apresentados são alguns indícios da importância da coalizão de governo na modelagem do comportamento legislativo. Tudo indica que os parlamentares que foram da oposição para a coalizão mudaram significativamente os seus padrões de votações, passando a apoiar mais a agenda governamental após a entrada na coalizão. Já aqueles que fizeram o movimento inverso (da coalizão para a oposição) também alteraram o seu comportamento. No entanto, vale destacar que os migrantes individuais parecem se movimentar mais pelo eixo (pontos ideais estimados para a primeira dimensão) do que os parlamentares que trocam de posição em função de uma decisão de seu partido. A partir dessa percepção é possível oferecer algumas interpretações. A entrada de um partido nas coalizões analisadas pode ter como efeito o aumento da coesão interna e da taxa de apoio ao governo, mas vale lembrar que os níveis de disciplina em relação ao líder do governo já eram elevados antes de o partido entrar na coalizão. As conclusões sobre os movimentos de saída da coalizão vão na mesma direção. Estar fora da coalizão, mesmo que com níveis altos de governismo, provê aos partidos e aos parlamentares maior liberdade para divergir do governo quando as preferências se distanciam muito. Por isso, o governo aceita abrir mão de uma ou mais pastas ministeriais para firmar compromisso com aquele partido, alcançando uma maioria mais sólida.

Considerações Finais

Como verificamos, a inclusão do Senado Federal nas análises torna o entendimento do comportamento legislativo brasileiro mais completo e preciso. Tanto na Câmara dos Deputados como no Senado, o plenário das casas é estruturado por um comportamento unidimensional guiado pela posição do partido em relação ao governo. Ou seja, o que divide senadores e deputados parece ser o conflito entre oposição e governo.

Encontramos indícios de um comportamento partidário estruturando as estratégias nas votações nominais no Congresso Nacional, quando observamos que tanto na Câmara quanto no Senado as taxas de disciplina variam seguindo um mesmo sentido, ainda que as agendas políticas das casas sejam diferentes.

Por fim, nos deparamos com evidências de que os parlamentares mudam significativamente seu comportamento quando entram ou saem da coalizão. Encontramos também movimentações coletivas, ou seja motivadas pelas mudanças de posições dos respectivos partidos aos quais deputados e senadores são filiados. No entanto, este ponto merece ser melhor explorado, uma vez que está diretamente relacionado a como e porque se formam coalizões em governos presidencialistas.

Este trabalho vem se somar as evidências de que a formação de coalizões em sistemas presidencialistas tem bases partidárias. Ao mostrar que a formação da coalizão de governo implica na mudança de comportamento dos parlamentares individualmente e dos partidos de forma coletiva, caminhamos no sentido de demonstrar que a formação de coalizões em sistemas presidencialistas tem as mesmas implicações que em parlamentaristas. De forma que deduzir que o apoio ao governo tem como base apenas a distribuição de pork, reduz seu significado e turva o entendimento da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Conforme afirmam Cheibub, Przeworski, & Saiegh (2004) a única diferença entre sistemas parlamentaristas e presidencialistas diz respeito ao ponto de reversão, ou seja, ao que acontece quando não se forma uma coalizão. De resto estamos tratando de sistemas políticos, onde a motivação dos atores é similar. E sendo assim, não é justificável a manutenção de duas agendas separadas de pesquisa (Cheibub & Limongi, 2010).

Por fim, entendemos que este trabalho avança no sentido de compreender o que estrutura o comportamento dos parlamentares em plenário. No caso brasileiro fica claro que o comportamento em plenário é motivado pela status do partido em relação a coalizão. Mas como é possível perceber, este comportamento não é individual, mas coletivo. O que significa que é estruturado de forma partidária.

Bibliografia

- Alemán, E. (2008). Policy positions in the Chilean senate: an analysis of coauthorship and roll call data. *Brazilian Political Science Review*, 2(2).
- Alemán, E., & Saiegh, S. M. (2007). Legislative Preferences, Political Parties, and Coalition Unity in Chile. *Comparative Politics*, 39(3), 253–272. doi:10.2307/20434040
- Altman, D. (2000). The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: the Case of Uruguay, 1989-1999. *Party Politics*, 6(3), 259–283.

doi:10.1177/1354068800006003001

- Araújo, V., Freitas, A., & Vieira, M. (2018). The Presidential Logic of Government Formation in Latin American Democracies. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 38(1), 25–50.
- Black, D. (1948). On the rationale of group decision-making. *Journal of Political Economy*, 56(1), 23–34.
- Black, D. (1958). *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cheibub, J. A., Przeworski, A., & Saiegh, S. (2004). Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, 34(04), 565–587. doi:10.1017/S0007123404000195
- Cheibub, J. A., & Limongi, F. (2010). From Conflict to Coordination: Perspectives on the Study of Executive-Legislative Relations. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*.
- Clinton, J., Jackman, S., & Rivers, D. (2004). The statistical analysis of roll call data. *American Political Science Review*, 98(02), 355–370. doi:10.1017/S0003055404001194
- Converse, P. E. (1964). The nature of belief systems in mass publics. In D. E. Apter (Ed.), *Ideology and Discontent*. New York: The Free Press of Glencoe.
- Downs, A. (1999). *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: EdUSP.
- Enelow, J. M., & Hinich, M. J. (1984). *The Spatial Theory of Voting: an Introduction*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Figueiredo, A. (2007). Government Coalitions in Brazilian Democracy. *Brazilian Political Science Review*, 1(2).
- Figueiredo, A., & Limongi, F. (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

- Figueiredo, A., & Limongi, F. (2000). Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil. *Comparative Politics*, 32(2), 151–170. doi:10.2307/422395
- Figueiredo, A., & Limongi, F. (2009). Poder de agenda e políticas substantivas. In M. Inácio & L. Rennó (Eds.), *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Freitas, A. (2016). *O presidencialismo da coalizão*. Fundação Konrad Adenauer.
- Hinich, M. J., & Munger, M. C. (1997). *Analytical politics*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Hix, S., & Noury, A. (2016). Government-Opposition or Left-Right? The Institutional Determinants of Voting in Legislatures. *Political Science Research and Methods*, 4(2), 249–273. <https://doi.org/10.1017/psrm.2015.9>
- Hotelling, H. (1929). Stability in Competition. *The Economic Journal*, 39(153).
- Jones, M. P., & Hwang, W. (2005). Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S. Congress. *American Journal of Political Science*, 49(2), 267–282. doi:10.1111/j.0092-5853.2005.00122.x
- Jones, M. P., Hwang, W., & Micozzi, J. (2008). Government and Opposition in Argentina, 1989–2007: Understanding Inter-Party Dynamics Through Roll Call Vote Analysis. In *New Frontiers on Institutional Research in Latin America*. Hamburg, Germany: German Institute of Global Affairs (GIGA).
- Kousser, T., Lewis, J. B., & Masket, S. E. (2007). Ideological Adaptation? The Survival Instinct of Threatened Legislators. *Journal of Politics*, 69(3), 828–843. doi:10.1111/j.1468-2508.2007.00578.x
- Krehbiel, K. (1993). Where's the Party? *British Journal of Political Science*, 23(02), 235–266. doi:10.1017/S0007123400009741
- Krehbiel, K. (1998). *Pivotal Politics: a theory of U.S. lawmaking*. University of Chicago Press.

- Krehbiel, K. (2000). Party Discipline and Measures of Partisanship. *American Journal of Political Science*, 44(2), 212–227. doi:10.2307/2669306
- Laver, M., & Schofield, N. (1998). *Multiparty Government : the politics of coalition in Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Leoni, E. (2002). Ideologia, democracia e comportamento parlamentar: a Câmara dos Deputados (1991-1998). *Dados*, 45(3), 361–386. doi:10.1590/S0011-52582002000300002
- Magar, E., & Moraes, J. A. (2012). Factions with clout: Presidential cabinet coalition and policy in the Uruguayan parliament. *Party Politics*, 18(3), 427–451.
<https://doi.org/10.1177/1354068810377460>
- McCarty, N., Poole, K. T., & Rosenthal, H. (2001). The Hunt for Party Discipline in Congress. *The American Political Science Review*, 95(3), 673–687.
- McKelvey, R. D. (1976). Intransitivities in multidimensional voting models and some implications for agenda control. *Journal of Economic Theory*, 12(3), 472–482.
doi:10.1016/0022-0531(76)90040-5
- Müller, W. C., & Strom, K. (2003). Coalition Governments in Western Europe: an introduction. In W. C. Müller & K. Strøm (Eds.), *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Neiva, P. (2011). Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, 19(39), 183–196. doi:10.1590/S0104-44782011000200013
- Onuki, J., Ribeiro, P. F., & Oliveira, A. J. (2009). Political Parties, Foreign Policy and Ideology: Argentina and Chile in Comparative Perspective. *Brazilian Political Science Review*, 3(2).
- Poole, K. T. (2000). Nonparametric Unfolding of Binary Choice Data. *Political Analysis*, 8(3), 211–237.
- Poole, K. T. (2005). *Spatial models of parliamentary voting*. Cambridge: Cambridge University

Press.

- Poole, K. T., & Rosenthal, H. (1985). A Spatial Model for Legislative Roll Call Analysis. *American Journal of Political Science*, 29(2), 357–384. doi:10.2307/2111172
- Poole, K. T., & Rosenthal, H. (1991). Patterns of Congressional Voting. *American Journal of Political Science*, 35(1), 228–278. doi:10.2307/2111445
- Poole, K. T., & Rosenthal, H. (1997). *Ideology & Congress*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Poole, K. T., & Rosenthal, H. (2001). D-Nominate after 10 Years: A Comparative Update to Congress: A Political-Economic History of Roll-Call Voting. *Legislative Studies Quarterly*, 26(1), 5–29. doi:10.2307/440401
- Rosenthal, H., & Voeten, E. (2004). Analyzing Roll Calls with Perfect Spatial Voting: France 1946–1958. *American Journal of Political Science*, 48(3), 620–632. doi:10.1111/j.0092-5853.2004.00091.x
- Zucco Jr., C. (2009). Ideology or What? Legislative Behavior in Multiparty Presidential Settings. *The Journal of Politics*, 71(03), 1076–1092. doi:10.1017/S0022381609090896
- Zucco Jr., C. (2013). Legislative Coalitions in Presidential Systems: The Case of Uruguay. *Latin American Politics and Society*, 55(1), 96–118. doi:10.1111/j.1548-2456.2013.00185.x
- Zucco Jr., C., & Lauderdale, B. (2011). Distinguishing Between Influences on Brazilian Legislative Behavior. *Legislative Studies Quarterly*, 36(3), 363–396. doi:10.1111/j.1939-9162.2011.00019.x

ANEXO

Coalizões de governo no Brasil, 1988-2010

Coalizão/ Presidente	Data da Coalizão		Partidos da Coalizão	Evento de início da nova coalizão
	Início	Fim		
Sarney 2	06-out-88	14-mar-90	PMDB - PFL	Promulgação da Constituição
Collor 1	15-mar-90	12-out-90	PRN - PFL	Eleição presidencial
Collor 2	13-out-90	31-jan-91	PRN - PFL - PDS	PDS entra
Collor 3	01-fev-91	14-abr-92	PRN - PFL - PDS	Eleição Legislativa
Collor 4	15-abr-92	30-set-92	PRN - PFL - PDS - PTB - PL	PTB e PL entram
Itamar 1	01-out-92	30-ago-93	PFL - PTB - PMDB - PSDB - PSB	Impeachment de Collor
Itamar 2	31-ago-93	24-jan-94	PFL - PTB - PMDB - PSDB - PP	PSB sai e PP entra
Itamar 3	25-jan-94	31-dez-94	PFL - PMDB - PSDB - PP	PTB sai
FHC I 1	01-jan-95	25-abr-96	PSDB - PFL - PMDB - PTB	Eleições presidencial e legislativa
FHC I 2	26-abr-96	31-dez-98	PSDB - PFL - PMDB - PTB - PPB	PPB entra
FHC II 1	01-jan-99	05-mar-02	PSDB - PFL - PMDB - PPB	Eleições presidencial e legislativa
FHC II 2	06-mar-02	31-dez-02	PSDB - PMDB - PPB	PFL sai
Lula I 1	01-jan-03	22-jan-04	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PDT - PPS - PV	Eleições presidencial e legislativa
Lula I 2	23-jan-04	31-jan-05	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PPS - PV - PMDB	PDT sai e PMDB entra
Lula I 3	01-fev-05	19-mai-05	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PV - PMDB	PPS sai
Lula I 4	20-mai-05	22-jul-05	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB	PV sai
Lula I 5	23-jul-05	31-dez-06	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP	PP entra
Lula II 1	01-jan-07	01-abr-07	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP	Eleições presidencial e legislativa
Lula II 2	02-abr-07	31-dez-10	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PDT - PRB	Entra PDT e PRB

Fonte: Figueiredo (2007). Para o segundo mandato de Lula seguimos os critérios da autora.