



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO

Gabriel Matos de Souza Tenser

DAS ELEIÇÕES À ORGANIZAÇÃO DE MAIORIAS DENTRO DAS INSTITUIÇÕES LEGISLATIVAS:

Um estudo comparativo do comportamento das coalizões e do poder de agenda nas câmaras baixas do Brasil, Estados Unidos da América, Reino Unido e Alemanha

Brasília

2017

Gabriel Matos de Souza Tenser

DAS ELEIÇÕES À ORGANIZAÇÃO DE MAIORIAS DENTRO DAS INSTITUIÇÕES LEGISLATIVAS:

Um estudo comparativo do comportamento das coalizões e do poder de agenda nas câmaras baixas do Brasil, Estados Unidos da América, Reino Unido e Alemanha

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

Orientador: Prof. Dr. Fábio de Barros Correia Gomes

Área de Concentração: Poder Legislativo

Linha de Pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Brasília

2017

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: 23/9/2019

Tenser, Gabriel Matos de Souza.

Das eleições à organização de maiorias dentro das instituições legislativas [manuscrito]: um estudo comparativo do comportamento das coalizões e do poder de agenda nas câmaras baixas do Brasil , Estados Unidos da América , Reino Unido e Alemanha / Gabriel Matos de Souza Tenser. -- 2017.

181 f.

Orientador: Fábio de Barros Correia Gomes.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2017.

1. Aliança política, análise comparativa. 2. Sistema eleitoral, análise comparativa. 3. Parlamento, análise comparativa. I. Título.

CDU 328.12



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento
Programa de Pós-Graduação
Mestrado Profissional em Poder Legislativo

FOLHA DE APROVAÇÃO

Título: Das Eleições à Organização de Maiorias dentro das Instituições Legislativas: um estudo comparativo do comportamento das coalizões e do poder de agenda nas câmaras baixas do Brasil, Estados Unidos da América, Reino Unido e Alemanha.

Autor (a): Gabriel Matos de Souza Tenser

Área de concentração: Poder Legislativo

Linha de pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Dissertação submetida à Comissão Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Aperfeiçoamento e Treinamento da Câmara dos Deputados como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre** em Poder Legislativo.

Dissertação aprovada em: 27 de abril de 2017.

Prof. Dr. Fábio de Barros Correia Gomes
Presidente da Banca - Câmara dos Deputados

Prof. Dr. Ricardo de João Braga
Membro - Câmara dos Deputados

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva
Membro - Senado Federal

Dedico esse trabalho a minha amada esposa, Thábata M. G. Fleury Tenser, por ter participado ativamente de sua finalização e aprimoramento, além de ser um pilar em minha vida e ter possibilitado meu ingresso nesta Casa.

Agradecimentos

Agradeço profundamente, e primeiramente, aos meus pais, Joana e Lon, por terem me proporcionado o alicerce e o acesso à educação que tornou possível a continuidade dos meus estudos. Agradeço a toda equipe do CEFOR, que me atendeu com excelência, em especial os professores Ricardo Braga e André Sathler, figuras constantes no meu aprendizado, e também ao professor Júlio Pinto, por suas importantes contribuições durante a qualificação. Agradeço às chefias dos setores em que trabalhei pela compreensão pelas minhas ausências durante as atividades do mestrado e aos meus queridos colegas de estudo, que tornaram o aprendizado mais leve e rico. E agradeço, principalmente, ao professor Fábio Gomes, pela constante disponibilidade, gentileza e orientação.

“Todo o partido existe para o povo e não para si.”
Konrad Adenauer – Chanceler alemão no período 1949-1963

Resumo

O presente trabalho descreve o contraste do fenômeno de formação de maiorias nas câmaras baixas do Brasil, Estados Unidos da América, Alemanha e Reino Unido. O padrão de construção de coalizões nestes países, sejam elas coalizões de governo, sejam elas coalizões legislativas caso-a-caso, é explicado conforme revisão de extensa literatura internacional, usando variáveis como sistema de governo, relação Executivo-Legislativo, sistema eleitoral e partidário, poder de agenda, disciplina legislativa, e incentivos ao universalismo/particularismo na produção legal. A leitura se inicia com um estudo comparativo das regras do sistema eleitoral para ingresso nas câmaras baixas, e, em seguida, estão reunidas informações originadas no estudo tradicional das coalizões de governo em países parlamentaristas, sendo também revisada a mais recente produção literária que se dedica ao estudo de coalizões deste tipo no presidencialismo, com enfoque no parlamento brasileiro. Enquanto a produção científica específica a cada país descreve padrões singulares de formação da agenda legislativa, com maior ou menor interferência de outro Poder, as variáveis selecionadas para a comparação qualitativa – tais como a fragmentação das legislaturas, os poderes institucionais do Executivo para interferir no processo legislativo, a formação da coalizão de governo, e a disciplina partidária – demonstram que o fenômeno que orienta a formação de maiorias em cada parlamento é extremamente complexo. Em relação aos parlamentos estudados, foi observado que sistemas eleitorais que fortaleçam o particularismo na atuação do legislador podem determinar maiorias (no voto) menos estáveis, porém, esta análise deve ser feita em conjunto com as regras dos sistemas de governo: quando o partido é mais importante que o indivíduo, normalmente as votações se caracterizam por uma disciplina robusta e centralização decisória, independentemente da dimensão territorial do distrito eleitoral e da existência de listas abertas ou fechadas no sistema eleitoral. Ainda, a literatura demonstra que a estabilidade das maiorias nas democracias parlamentaristas, Reino Unido e Alemanha, se destaca em relação ao que tipicamente ocorre no Legislativo estadunidense, mas a Câmara dos Deputados brasileira parece se situar no meio destes extremos, devido à tendência de se formarem coalizões de governo, por um lado, e de haver independência nos mandatos do Executivo e Legislativo, por outro. É também discutido que em países onde o Executivo possui, tipicamente, um maior domínio da agenda legislativa, as maiorias tendem a se estabilizar em torno do partido majoritário ou da coalizão de governo, descartando uma participação significativa da oposição na aprovação de políticas. Alemanha e Estados Unidos parecem fugir a este padrão, ainda que por incentivos institucionais distintos, enquanto o Brasil parece novamente se situar em uma posição intermediária na relação entre governo e parlamento. Por fim, fica evidente que as instituições construídas para centralizar o processo decisório estão positivamente relacionadas a uma maior estabilidade das maiorias, enquanto a descentralização tende a produzir maiorias flutuantes, em maior ou menor grau, determinando as diferenças no comportamento de votos dos membros da Câmara dos Deputados, do *Bundestäg*, da *House of Commons* e da *House of Representatives*. O

padrão de coalizões encontrado nestes órgãos foi, respectivamente, de coalizões de governo supermajoritárias, coalizões de governo majoritárias mínimas/supermajoritárias, coalizão unipartidária majoritária mínima, e coalizões legislativas bipartidárias.

Palavras-chave: Coalizões. Sistemas Eleitorais. Parlamentos Comparados. Poder Legislativo.

Abstract

The present work describes the contrasting phenomenon of majority formation on the lower legislative chambers of Brazil, United States of America, Germany and the United Kingdom. The pattern of coalition formation in those countries – government coalitions or case-to-case legislative coalitions – is explained through extensive reviewing of international academic literature, using variables such as system of government, Executive-Legislative relations, party and electoral systems, agenda power, legislative discipline, and incentives to universalism/particularism in legislative production. Departing from the traditional study of government coalitions in parliamentary democracies, it is also reviewed the more recent academic texts dedicated to this kind of coalition in presidentialism, with particular emphasis on the Brazilian parliament. While country specific scientific production describes singular patterns of legislative agenda formation, with more or less interference of the other branch of institutional power, notably the Executive, the variables chosen for qualitative comparison – such as legislature fragmentation, institutional legislative powers possessed by the Executive, government coalition formation, and party discipline – demonstrate that the phenomenon which orientates majority formation in each parliament is extremely complex. With regard to the studied parliaments, it was observed that electoral systems that strengthen legislative particularism can induce unstable voting majorities (in terms of party composition), however, this analysis must be done in combination with rules from the system of government: when the party is more important than the individual, usually policy voting is characterized by robust discipline and decisory centralization, regardless the electoral district size, and the existence of open or closed lists in the electoral system. In addition, literature shows that majority composition stability in parliamentary democracies, UK and Germany, stands out in comparison to what typically occurs in US legislatures, but the Brazilian lower chamber seems to be situated between these extremes, because of both the tendency of government coalition forming, on one side, and the independency of Legislative and Executive terms in office, on the other. It is also discussed that countries where the Executive possesses, typically, higher legislative agenda control, majorities tend to stabilize around the majority party or government coalition, with insignificant participation of the opposition on policy approval. Germany and United States seems to be exceptions to this pattern, though for different reasons, while Brazil seems to be again in an intermediate position regarding the relation between government and parliament. Finally, it is evident that institutions conceived for decisory centralization are positively related to a higher stability of majorities, while decentralization tends to generate fluctuations in majority composition, in a higher or lower degree, determining the differences in voting behavior of members of the Câmara dos Deputados, the Bundestag, the House of Commons and the House of Representatives. The coalition pattern found in these parliaments was, respectively, of supermajoritary government coalitions, minimum

winning/supermajority government coalitions, unipartisan minimum winning coalitions, and bipartisan legislative coalitions.

Keywords: Coalitions. Electoral Systems. Compared Parliaments. Legislative Power.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número Efetivo de Partidos nas Câmaras Baixas dos Quatro Países do Estudo (p. 129).

Tabela 2 – Taxa de sucesso de chefes de Executivos bem-sucedidos em confronto com a média nacional no período 1946-2000 (p. 143).

Tabela 3 – Tabela-Resumo dos achados sobre a formação de maiorias na Câmara dos Deputados, na *House of Representatives*, no *Bundestäg*, e na *House of Commons* (p. 160).

LISTA DE SÍGLAS E ABREVIATURAS

ARENA – Aliança Renovadora Nacional

CDU – União Cristã-Democrática da Alemanha (*Christlich Demokratische Union Deutschlands*)

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CSU – União Cristã Social na Bavária (*Christlich-Soziale Union in Bayern*)

DEM – Partido Democratas

EUA – Estados Unidos da América

FDP – Partido Democrático Livre (*Freie Demokratische Partei*)

FHC – Fernando Henrique Cardoso

MP – Medida Provisória

NPD – Partido Nacional Democrata (*Nationaldemokratische Partei Deutschlands*)

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDC – Partido Democrata Cristão

PDS – Partido Democrático Social

PDS (Alemanha) – Partido do Socialismo Democrático (*Partei des Demokratischen Sozialismus*)

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP – Partido Progressista

PPB – Partido Progressista Brasileiro

PR – Partido da República

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PRN – Partido da Reconstrução Nacional

PSC – Partido Social Cristão

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

SPD – Partido Social-Democrático da Alemanha (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*)

WASG – Trabalho e Justiça Social – a Alternativa Eleitoral (*Wahlalternative Arbeit und Soziale Gerechtigkeit*)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
Objetivos, Metodologia e Estrutura de Capítulos	19
INFLUÊNCIA DO SISTEMA ELEITORAL NO COMPORTAMENTO DE PARLAMENTARES E NO PAPEL DOS PARTIDOS NO BRASIL, NOS EUA, NA ALEMANHA E NO REINO UNIDO.....	24
1.1 Introduzindo Alguns Conceitos Fundamentais e os Principais Tipos de Sistemas Eleitorais	25
1.2 Caracterizando o Sistema Eleitoral Brasileiro.....	28
1.3 Caracterizando o Sistema Eleitoral Britânico	31
1.4 Caracterizando o Sistema Eleitoral Estadunidense	33
1.5 Caracterizando o Sistema Eleitoral Alemão.....	35
1.6 Influência do Sistema Eleitoral no Número de Partidos e Escolha de Candidatos no Brasil, Reino Unido, EUA e Alemanha.....	36
1.7 A Conexão Eleitoral e os Incentivos ao Localismo na Produção e na Definição da Agenda Legislativa em Perspectiva Comparada	41
A FORMAÇÃO DE COALIZÕES DE GOVERNO NO PARLAMENTARISMO E A TEORIA DE COALIZÕES APLICADA AO PRESIDENCIALISMO	53
2.1 Repartição de Cargos x Ideologia: As Primeiras Divisões na Tradição de Estudos de Coalizões.....	54
2.2 A Importância do Voto de Confiança na Formação de Governos e Manutenção de Coalizões no Parlamentarismo	59
2.3 A Lógica por Trás das Coalizões Minoritárias e Supermajoritárias – Desvios do Princípio do Tamanho.....	63
2.4 Limites Institucionais à Formação de Coalizões.....	68
2.5 O Estudo de Coalizões Aplicado ao Presidencialismo.....	72
BRASIL, ALEMANHA, ESTADOS UNIDOS E REINO UNIDO: PODER DE AGENDA E PADRÕES HISTÓRICOS DE FORMAÇÃO DE MAIORIAS	82
3.1 Brasil: Presidencialismo Parlamentar?.....	83
3.3.1 Agenda Definida pelo Executivo, Disciplina Partidária e Relação Entre os Poderes	83
3.1.2 Formação de Coalizões Supermajoritárias a Partir de 1995.....	90
3.1.3 O Brasil de 1946 a 1964, e o de hoje: os efeitos das instituições no relacionamento Executivo-Legislativo	95
3.2 EUA: Modelo De Presidencialismo e Forte Poder Legislativo.....	96
3.2.1 A Influência Restrita do Executivo no Processo Legislativo: Divisão de Poderes e Governos Divididos entre Partidos	96
3.2.2 Papel do Partido Majoritário e Das Comissões na Definição da Agenda Legislativa e Formação de Coalizões Legislativas nas Votações.....	99

3.3 Alemanha: Coalizões Bipartidárias Assimétricas e Consenso entre Oposição e Situação	106
3.3.1 Perfil dos Principais Partidos políticos no Bundestäg e Padrões de Formação de Governo desde o Pós-Guerra.....	106
3.3.2 A Extensão do Poder de agenda do Executivo, Governos Divididos e Disciplina Legislativa na Câmara Baixa.....	112
3.4 Reino Unido: O Legislativo Como Poder Formador da Vontade do Executivo	118
3.4.1 Domínio da Agenda: O “Segredo Eficiente” e a Raiz Histórica da Força do Executivo	118
3.4.2 Padrão de Governos Unipartidários de Pequenas Maiorias, Alta Disciplina e a Coalizão entre Conservadores e Liberais-Democratas em 2010.....	122
CARACTERÍSTICAS QUE DETERMINAM O COMPORTAMENTO DAS MAIORIAS: COMPARANDO OS PARLAMENTOS.....	126
4.1 O Papel dos Partidos – Fragmentação do Sistema Partidário e Ideologia.....	128
4.1.1 Número e Proporcionalidade de Partidos no Legislativo	128
4.1.2 Importância da Ideologia e Distribuição dos Partidos no Espectro Direita-Esquerda	131
4.2 Formação do Governo – Padrão de Maioria e Comportamento de Votos	136
4.2.1 Composto os Gabinetes – Papel das Coalizões de Governo e dos Partidos de Oposição na Aprovação de Políticas	136
4.2.2 A Disciplina da Coalizão em Votações Nominais	140
4.3 Organização dos Trabalhos Legislativos – Papel do Legislativo e Relação com o Executivo.....	148
4.3.1 A Formação de Políticas nos Gabinetes, nas Comissões e no Plenário	148
4.3.2 Interferência do Executivo no Processo Legislativo em Países Presidencialistas....	154
4.4 Breve Resumo: Tabela Comparativa.....	158
CONCLUSÃO	164
REFERÊNCIAS.....	169

INTRODUÇÃO

Com o avanço científico, observa-se a complexidade crescente dos objetos e fenômenos estudados, e existe, cada vez mais, a necessidade de especialização do conhecimento. Estudos baseados em generalizações, embora possuam bastante valor explicativo, parecem não suficientes para se entender como certos processos ou instituições operam sob condições e trajetórias diferentes. Tanto o escopo quanto o tempo devem ser delimitados, dependendo do fenômeno que se queira explicar.

Em relação à produção científica sobre parlamentos, cresceu ainda mais, nas últimas décadas, o volume de trabalhos que dão conta de aspectos ainda inexplorados fora dos tradicionais polos de produção da Ciência Política. Muitos destes trabalhos concluíram que certas premissas, que eram antes utilizadas para se compreender o funcionamento de Legislativos aparentemente semelhantes (mas com estudos em diferentes estágios de aprofundamento) eram inadequadas, pois os incentivos presentes em diferentes instituições poderiam ter natureza também bastante distinta, como é o caso dos estudos que aplicam a teoria distributivista de origem estadunidense ao parlamento brasileiro. Neste sentido, o trabalho de Figueiredo e Limongi (1999) foi pioneiro como alternativa para uma visão mais partidária do Legislativo, ainda que sofra críticas e revisões até hoje.

Entre as perguntas inquietantes que surgem de uma análise comparativa, pode-se questionar se é possível ser traçado um paralelo entre as diferentes regras que regem a composição de um parlamento e a forma diferente em que os atores se organizam para formar uma maioria – o que também envolve uma análise da trajetória destes parlamentos. Ao mesmo tempo em que as instituições políticas são projetadas conforme as preferências dos atores e com inspirações em instituições já existentes, não há controle dos caminhos em que elas percorrem no contínuo e ininterrupto processo de “institucionalização”, que, em muitos casos, passa por momentos de estabilização de regras, alternando com momentos de reformulação dessas mesmas regras, as quais regem também a relação entre os Poderes. Este trabalho reúne informações dispersas na literatura internacional que ajudam a formar um quadro descritivo mais claro destas diferenças institucionais – regras eleitorais, sistemas de governo, poderes institucionais, etc. – e suas consequências na relação entre Executivo e Legislativo, com enfoque na análise transnacional de parlamentos.

Na consulta à literatura sobre o Legislativo brasileiro, principal objeto motivador deste trabalho, é possível encontrar diversas comparações com outros parlamentos nacionais, principalmente com o Congresso estadunidense, porém, de maneira dispersa e pontual – a exemplo dos trabalhos de Figueiredo e Limongi (1999), Pereira e Mueller (2000), Ames (2003), e Amorim Neto (2006). Como o funcionamento dos órgãos legislativos latino-americanos possui diversas semelhanças, nas últimas duas décadas, diversos trabalhos transnacionais foram desenvolvidos com objetivo de traçar um perfil desses parlamentos, e alguns destes trabalhos serão contemplados neste estudo, como é o caso do estudo comparativo de Cox e Morgenstern (2002)¹. Entretanto, qualquer estudo comparativo será pautado por generalizações, como não poderia deixar de ser. Com uma amostra menor de países – neste caso, quatro –, o ganho em profundidade explicativa se multiplica.

Desde o trabalho de Sérgio Abranches (1988), cunhado no início da vigência de uma nova ordem constitucional, o termo “presidencialismo de coalizão” não é estranho à realidade do Legislativo brasileiro, tanto para acadêmicos, quanto para aqueles que trabalham em seus órgãos ou se interessam por política. Tal termo parece descrever bem as relações entre os Poderes Legislativo e Executivo, e como operam os governos brasileiros desde a estabilização de um novo período democrático – marcado pela construção da nova carta constitucional, que vige até hoje.

O estudo da formação de governos em democracias contemporâneas foi iniciado na metade do Século XX com foco nos países europeus, e, em especial, direcionado à compreensão da formação de maiorias em órgãos legislativos de nações parlamentaristas. A formação de coalizões não é um fenômeno exclusivo do Legislativo, entretanto, seu estudo é essencial para entender como os governos operam, em especial no caso de países com parlamentos multipartidários, isto é, com mais de dois partidos políticos que possuam representação no Legislativo.

A partir de 1980, iniciou-se um movimento na literatura (ABRANCHES, 1988; ALTMAN, 2000; AMORIM NETO, 2000; CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIIEGH, 2004; RAILE; PEREIRA; POWER, 2011) no sentido de estender alguns importantes achados da já avançada Teoria de Coalizões para países presidencialistas, mas, como em qualquer

¹ Este trabalho compara parlamentos com sistema de governo presidencial ao longo de todo o continente americano, dividindo as legislaturas – na relação com o Executivo – em “proativas” (ex: EUA) e “reativas” (ex: Brasil).

caso com referência em instituições marcadamente distintas, algumas ressalvas necessitavam ser enunciadas. Esses estudos avançaram, então, com particular ênfase no caso brasileiro – em especial, a partir das análises do Governo Fernando Henrique Cardoso, que, nas palavras de Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003), foi o primeiro a formar um cartel de agenda legislativa, semelhante ao que ocorre no parlamentarismo.

As maiorias parlamentares podem ser originadas a partir da barganha entre os partidos na formação de um governo ou podem variar, em diversos graus, na votação de cada política pública no legislativo. Os motivos para determinar como vota cada parlamentar podem variar, desde sua consciência, até a determinação de uma liderança partidária, um compromisso de algum cargo no governo, a liberação de recursos para políticas destinadas a seu distrito eleitoral, ou o voto como uma forma de barganha para futuras votações (*logrolling*). Dependendo das regras do jogo eleitoral e político, alguns incentivos são predominantes e determinam os padrões de votação daquele parlamento: se há disciplina, ou não; se as maiorias são estáveis, ou não; e se estas maiorias são mais ou menos dependentes de uma organização e de uma liderança partidária ou governamental.

Neste trabalho, o enfoque analítico está centrado em quatro democracias: Brasil, Estados Unidos da América, Alemanha e Reino Unido. A amostra de países foi selecionada devido ao contraste evidente entre as instituições legislativas, em especial o sistema de governo e o sistema eleitoral para ingresso na legislatura. O objetivo principal deste trabalho é descrever processos distintos de formação de maiorias, mostrando diferentes padrões de funcionamento de Legislativos e trazendo reflexões da produção literária sobre um determinado país para outro, quando possível, bem como realizar o contraste das instituições que determinam a formação dessas maiorias em cada país. Este recorte comparativo pode contribuir, partindo de um trabalho predominantemente descritivo, para uma nova maneira de se entender o próprio Legislativo brasileiro, país central desta análise comparativa.

Objetivos, Metodologia e Estrutura de Capítulos

Neste ponto, faz-se necessário descrever a metodologia de pesquisa utilizada para constituir este trabalho, partindo-se de alguns objetivos principais, enumerados a seguir:

Objetivo Geral:

Verificar de que maneira a organização de coalizões, em especial as de governo, no Brasil, se aproxima ou se distancia dos modelos de formação de maiorias legislativas de outros países, com regras institucionais e processos eleitorais distintos; bem como caracterizar a diferença no padrão de votação nas câmaras baixas brasileira, estadunidense, britânica e alemã, com um enfoque institucional.

Objetivos Específicos:

1. Descrever as regras principais dos sistemas eleitorais distrital, proporcional de lista aberta e fechada, e distrital misto, porém, com ênfase nos países do estudo; bem como detalhar o modo que estes sistemas específicos influenciam na posterior formação de coalizões legislativas, na possibilidade de formação de governos unipartidários e na força do partido ou legislador, como atores principais na definição da agenda e votação de proposições.
2. Trazer dados de análises empíricas, bem como conclusões derivadas do estudo internacional de coalizões – tradicionalmente direcionado a nações parlamentaristas –, e as possíveis aplicações desses estudos em sistemas presidencialistas, em especial congressos multipartidários, como o brasileiro.
3. Descrever, conforme a literatura, a influência do Poder Executivo, e seu poder de agenda, em processos de formação de maioria nas quatro câmaras baixas analisadas.
4. Estabelecer e descrever a diferença entre coalizões de governo e coalizões legislativas a cada caso, e como se organizam, em cada tipo de parlamento estudado.
5. Comparar os processos de formação de maiorias e observar se outros modelos internacionais de análise do Legislativo são aplicáveis ao caso brasileiro.

O método principal utilizado neste estudo será o comparativo, já que é uma ferramenta fundamental para a compreensão de processos pertencentes a diferentes contextos históricos e culturais. Esse método aprimora o poder de descrição e serve para a análise de semelhanças e diferenças entre unidades políticas. De acordo com Marconi e Lakatos (2010), este método possui a finalidade de verificar similitudes e explicar divergências no estudo de grupos, sociedades ou povos, podendo ser utilizado tanto em estudos qualitativos quanto quantitativos. Ainda, para os autores, a ferramenta da comparação pode ser aplicada a estudos descritivos, a exemplo de uma possível comparação entre o regime presidencialista estadunidense e o francês.

Será utilizado nesta pesquisa, portanto, para fins analíticos, o método comparado para o estudo descritivo das relações envolvidas na formação de coalizões nas câmaras baixas em quatro países: Reino Unido, EUA, Alemanha, e o Brasil. Este trabalho busca, com a redução da amostra (apenas quatro países), aprofundar a análise do objeto, isto é, a formação de coalizões no Legislativo. Em geral, muitos trabalhos comparativos sobre a formação de coalizões focam em objetos mais pontuais ou são baseados em tipologias pré-estabelecidas, com uma amostra de países maior – alguns destes trabalhos serão referenciados no próximo capítulo. Por aumentar a complexidade e profundidade da análise, invadindo contextos específicos, esta pesquisa emprega elementos descritivos, com motivação de investigar com maior profundidade as contribuições da literatura da Ciência Política sobre o assunto, em relação aos países estudados. Em seguida, o foco da pesquisa se direciona à análise das semelhanças e particularidades do Legislativo de cada nação de forma comparada, partindo de algumas características institucionais fundamentais selecionadas com base em diferentes fontes da literatura sobre o Legislativo.

Esses quatro países foram escolhidos porque possuem algumas características contrastantes e determinantes para a formação de maiorias legislativas organizadas de forma assimétrica, comparativamente. Estados Unidos e Brasil possuem o mesmo sistema de governo (presidencialismo), mas um sistema de separação de poderes com incentivos muitas vezes opostos, em especial no que concerne aos poderes institucionais do presidente, que determinam o grau de sua participação na definição da agenda legislativa e na formação de maiorias. O Reino Unido, que possui um sistema eleitoral semelhante aos EUA, difere deste tanto no sistema de governo, quanto ao Poder (Executivo e Legislativo) no qual a centralização do processo decisório se encontra. A

centralização relativa do poder de decisão em torno de órgãos do Poder Executivo parece aproximar o que ocorre no Brasil e na Alemanha, países que contam com sistemas eleitorais com componente proporcional, mas são, ainda que formados por legislativos multipartidários – com diferentes graus de fragmentação–, caracterizados por sistemas de governo distintos: o primeiro é presidencialista; o último, parlamentarista. Quanto às nações parlamentaristas do estudo, como será visto, o sistema de governo não é variável suficiente para explicar o papel distinto da oposição nos parlamentos britânico e alemão, e os diferentes padrões de formação de maiorias nestes órgãos.

A comparação contida neste trabalho envolve a análise das instituições (regras) presentes nos parlamentos e parte, principalmente, da utilização da técnica de pesquisa bibliográfica² de artigos e outras publicações científicas, em especial do campo da ciência política, mas também a pesquisa documental de algumas normas jurídicas e obtenção de dados em sítios institucionais dos parlamentos e jornais *online*. Para formar um quadro comparativo mais completo, foram revisados tanto trabalhos da produção acadêmica sobre parlamentos comparados, quando houve relação com os objetivos enumerados (escopo), quanto a literatura específica de cada país estudado.

No presente trabalho, parte-se da premissa de que uma das bases motivacionais dos membros de qualquer parlamento é a manutenção de suas carreiras políticas, o que, sobre uma perspectiva distributivista da teoria da escolha racional, envolve as regras do jogo eleitoral. As eleições e outras variáveis importantes são discutidas ao longo de quatro capítulos, e estas servem de base para a formação de uma tabela comparativa disposta no quarto capítulo – que foi construído de forma eminentemente comparativa. O primeiro capítulo é principalmente voltado para a compreensão de como diferentes regras nos sistemas eleitorais trazem incentivos também distintos, que atuam não somente na atividade parlamentar posterior, mas no próprio processo de formação de maiorias, e, se for o caso, de coalizões de governo. Como será visto, o sistema de governo possui relação íntima com o sistema eleitoral na determinação do comportamento dos atores no parlamento.

² Conforme definição contida no livro “Fundamentos de Metodologia Científica”, de Marconi e Lakatos (2010), enquanto a pesquisa documental se concentra em fontes primárias de informação, a pesquisa bibliográfica utiliza, como base de dados, fontes secundárias de informação, tais como: revistas, livros, jornais, publicações avulsas e teses.

O segundo capítulo tem o objetivo de revisar estudos relevantes de formação de governos parlamentares na Europa e traz algumas importantes conclusões de autores que estudam esses governos, baseadas tanto em modelos teóricos, quanto em achados empíricos sobre como são formadas as coalizões de governo no parlamentarismo. Na conclusão do capítulo são revisados alguns estudos pioneiros que tiveram como objetivo observar a formação de coalizões de governo em países presidencialistas, o que é um fato bastante comum na América Latina, incluindo o Brasil.

No terceiro capítulo serão descritos, com base na literatura específica, os padrões de formação e de organização de maiorias, com ênfase nas instituições, nos quatro países do estudo: Brasil, Estados Unidos da América, Alemanha e Reino Unido. Aqui, a dimensão tempo não é o foco para a posterior comparação, visto que tanto os estudos, quanto as regras, nos quatro países, originaram-se em momentos históricos distintos e seguiram trajetórias independentes. Estas serão descritas sucintamente, de maneira a estruturar os padrões e os atores que orientam a formação de maiorias, conforme descrito na literatura. Tais padrões irão orientar também o quadro comparativo formado no quarto capítulo, incluindo algumas variáveis da Tabela-Resumo. Além disso, será avaliado onde se encontra o poder de agenda nos parlamentos, de forma a definir de onde parte a organização de maiorias e o quanto o processo de formação destas é centralizado ou não, seja nos partidos, seja no Executivo.

Por último, no quarto capítulo, de enfoque comparativo, serão elencadas características institucionais que afetam e orientam a formação de maiorias em parlamentos, tais como: formação do governo; número e proporcionalidade de partidos no parlamento; importância da ideologia e da distribuição dos partidos no espectro direita-esquerda; disciplina da coalizão (votações nominais); composição partidária (proporcional ou não proporcional ao peso dos partidos) ou não-partidária dos gabinetes; organização do processo decisório; e poderes institucionais do Executivo (veto e decreto). A partir destas características, será traçado um corte comparativo entre os países do estudo, agregando contribuições da literatura sobre como estas diferenças afetam o processo de formação de maiorias nesses países e, quando possível, reunir contribuições da produção acadêmica estrangeira para explicar como algumas características encontradas nos parlamentos estadunidense, alemão e britânico parecem se assemelhar ou se distanciar do caso brasileiro. O último capítulo é concluído, enfim, com a

apresentação de uma Tabela-Resumo comparativa, agregando dados apresentados nos quatro capítulos do estudo.

O texto apresentado tem caráter eminentemente descritivo, transmitindo informações relevantes sobre diferentes formas de se construir maiorias no Poder Legislativo, em especial, em câmaras baixas³; e transcendendo, quando possível, a tradicional divisão parlamentarismo/presidencialismo, tal como fizeram autores como Abranches (1988), Figueiredo e Limongi (1999) e Amorim Neto (2000), para o Brasil. O esforço serve para, além de organizar a informação presente na literatura, buscar reflexões que só um trabalho com escopo comparativo pode fornecer: diferentes alternativas de se observar um fenômeno, o contraste advindo das distintas formas institucionais.

³ As câmaras baixas foram selecionadas em detrimento das câmaras altas devido à abundância de literatura disponível e também devido à distinta função de câmaras altas na ocorrência de sistemas de governo parlamentaristas. Um exemplo de bicameralismo extremamente assimétrico é o que ocorre com a limitação de poderes da Câmara dos Lordes britânica, se comparada com a Casa dos Comuns, muito diferente da relação entre as duas Casas do Congresso Nacional brasileiro.

INFLUÊNCIA DO SISTEMA ELEITORAL NO COMPORTAMENTO DE PARLAMENTARES E NO PAPEL DOS PARTIDOS NO BRASIL, NOS EUA, NA ALEMANHA E NO REINO UNIDO

Sob uma ótica de que o principal objetivo dos parlamentares, após eleitos, é garantir a continuidade de seus mandatos, o que se alinha a uma visão distributivista do parlamento – ou seja, de que o determinante do comportamento do parlamentar é a expectativa do seu eleitorado sobre a sua atuação, voltada sempre ao propósito da reeleição –, pode-se considerar que as regras do sistema eleitoral são determinantes na organização do trabalho legislativo. O Brasil é um bom exemplo de fuga a essa ótica por ser possuidor de uma taxa relativamente alta de renovação dos membros no parlamento e deputados com a atuação voltada, em muitos casos, para a obtenção de algum cargo no Poder Executivo. Contudo, não se podem desprezar as eleições como fator explicativo para a força dos partidos, seu número e sua relação com seus membros. Elas são fundamentais para determinar o grau de fragmentação de uma legislatura, fator que, por sua vez, pode determinar também como são formados os gabinetes no Executivo e a dificuldade ou facilidade de barganha entre governos e parlamentos.

Neste capítulo, serão descritos, após breve introdução, os sistemas eleitorais para a eleição nas câmaras baixas do Brasil, Estados Unidos da América, Reino Unido e Alemanha. Após delimitar essas regras específicas e sua relação com o papel dos partidos em relação aos parlamentos, será observado como os incentivos eleitorais podem levar, nesses países, a uma Legislatura com atuação mais centralizada no trabalho junto ao Executivo, em questões nacionais; ou se, alternativamente, os legisladores são mais particularistas, ou seja, atuam voltados a interesses locais de seu eleitorado – conforme a literatura.

As eleições, que são a base explicativa da perspectiva distributivista da teoria da escolha racional, são também o momento que precede a formação das coalizões no parlamento, pois definem sua composição e as forças envolvidas no jogo político. Desta forma, esse momento político foi também selecionado como ponto de partida neste trabalho comparativo. Os achados deste capítulo serão utilizados para auxiliar a preencher os dados da Tabela-Resumo (Capítulo “Características que determinam o comportamento das maiorias: comparando os parlamentos”) referentes às variáveis: Sistema de Governo; Importância do Voto Personalizado/Localismo; Número Efetivo de Partidos no

Parlamento; Importância da Ideologia Partidária; e Probabilidade de Formação de Coalizões de Governo.

1.1 Introduzindo Alguns Conceitos Fundamentais e os Principais Tipos de Sistemas Eleitorais

Antes de se estudar as regras dos sistemas eleitorais e para que finalidade elas são desenhadas, é oportuno esclarecer alguns conceitos eleitorais básicos, que serão descritos, a seguir, com base no trabalho de Nicolau (2004):

- Distrito eleitoral: unidade territorial onde os votos são contabilizados para efeito de distribuição das cadeiras em disputa. Podem coincidir com a área de estados, províncias ou regiões (mais típico em sistemas proporcionais), ou podem ser especificamente desenhadas para propósitos eleitorais (como ocorre em sistemas majoritários).
- Magnitude: é o número de cadeiras que estão em jogo na eleição em cada distrito eleitoral. Ela pode ser constante ou variável, como no caso do Brasil, onde no Distrito Federal, a magnitude (M) atinge o mínimo constitucional de oito cadeiras, enquanto no estado de São Paulo a magnitude é de 70 cadeiras. Distritos com $M=1$, típicos de sistemas majoritários, são chamados de uninominais. Distritos com $M>1$, incomuns em sistemas majoritários, mas obrigatórios em sistemas proporcionais, são chamados de plurinominais.
- Cláusula de barreira: também conhecida como “cláusula de exclusão”, determina que um partido, para ter representação no parlamento, deve alcançar um determinado número de votos, sendo típica de sistemas proporcionais. Tem como objetivo dificultar que pequenos partidos tenham acesso ao Legislativo, sobre o argumento de evitar uma maior fragmentação partidária neste Poder.

Ainda, de acordo com a tipologia proposta por Nicolau (2004), existem três grandes grupos de sistemas eleitorais. Os países neste estudo possuem todos os tipos básicos descritos pelo autor para a eleição das câmaras baixas no Legislativo. Em linhas gerais, estes sistemas são os seguintes:

a) Sistema Eleitoral Majoritário

Em um sistema eleitoral majoritário, a eleição do candidato pode ocorrer por maioria simples. Neste caso, tipicamente, há mais de dois candidatos, e será considerado eleito aquele(s) que alcançar o maior número dos votos válidos, independentemente de não obter a maioria absoluta destes, isto é, a metade dos votos mais um.

Outra forma de se utilizar este sistema para um número maior que dois candidatos é a modalidade de dois turnos, no qual os candidatos mais votados, normalmente no número de dois, irão a novo escrutínio, elegendo-se o que possua a maioria dos votos válidos.

O objetivo do sistema eleitoral de dois turnos é permitir que a vontade da maioria dos votantes seja garantida na representação parlamentar. Os demais candidatos ficam de fora das vagas, portanto, e salvo o sistema de voto alternativo⁴, os votos conferidos a estes candidatos não são utilizados. É o que ocorre nas eleições parlamentares dos EUA e Reino Unido.

b) Sistema Eleitoral Proporcional

Este sistema é tipicamente utilizado quando o número de cadeiras (M) a serem preenchidas em cada distrito eleitoral é maior que um – o que pode, em tese, ocorrer também nos sistemas majoritários –, sendo mais comum em eleições legislativas. O número de votos válidos no distrito é dividido pelo número de cadeiras e o resultado é chamado de quociente eleitoral. O quociente eleitoral é o número de votos que o candidato necessita para garantir sua eleição sem transferência para si de votos dados a outros candidatos.

Os sistemas proporcionais podem ser de voto único transferível, onde o eleitor vota estabelecendo uma preferência de candidatos, sendo o excesso de votos transferidos a outros candidatos da lista do eleitor; ou podem ser de lista, onde o eleitor escolhe um nome vinculado a uma lista de partido ou de coligação. Essas listas podem ser abertas (quando o eleitor escolhe o candidato da lista) ou fechadas (o partido ordena os candidatos e o eleitor vota nos partidos)⁵. Em listas abertas, caso o quociente eleitoral não seja

⁴ No qual se ordena a preferência dos candidatos, de forma a aproveitar os votos secundários de eleitores que votaram com preferência a candidatos que não atingiram quantidade suficiente de votos para serem eleitos na primeira contagem – ver Nicolau (2004).

⁵ Sistemas de lista aberta deslocam o poder dos líderes partidários para os candidatos individuais (AMES, 2003) e estariam relacionados à ineficiência em sistemas presidenciais (SHUGART; CAREY, 1992). Os

atingido por nenhum candidato individualmente, o que é bastante comum – nas últimas eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil, somente 36 parlamentares (do total de 513) foram eleitos pelo quociente eleitoral, segundo reportagem do El País (BENITES, 2016) –, o candidato mais votado do partido, ou coligação de partidos, com maior número de votos totais será eleito, e as vagas subsequentes serão distribuídas de acordo com a votação de cada um da coligação/partido que possui direito à vaga.

Sistemas do tipo proporcional, como o que constitui o parlamento brasileiro, possuem duas preocupações fundamentais: assegurar que as diversas opiniões da sociedade estejam refletidas no parlamento e garantir a correspondência entre os votos recebidos pelos partidos e a representação no Legislativo (NICOLAU, 2004). Desta forma, pode-se dizer que o eleitor, mesmo que não tenha consciência disto, estaria contribuindo com seu voto para o partido de seu candidato (ou, no caso brasileiro, a coligação).

c) Sistema Eleitoral Misto

Este sistema possui regras que tentam conciliar características de ambos: o majoritário distrital e o proporcional. Tem sido adotado em reformas eleitorais com frequência, sendo que, na década de 1980, apenas o México e a Alemanha o utilizavam. Em linhas gerais, na Alemanha, o eleitor possui dois votos, um no partido e outro em candidatos do distrito eleitoral, individualmente. A repartição de assentos no parlamento ocorre com estes dois critérios, sendo metade das vagas dos candidatos distritais e metade dos partidos, de acordo com a proporção de votos em listas fechadas, ou seja, ordenadas pelo partido.

O sistema misto foi desenhado para aproximar os candidatos do eleitor e, ao mesmo tempo, garantir a representação das opiniões da sociedade, com fortalecimento dos partidos políticos.

Delimitados os tipos principais de sistemas eleitorais, segue a caracterização dos sistemas presentes nos países do estudo, conforme a literatura.

efeitos da força do candidato em contraste com o partido serão vistos adiante e são fundamentais para se entender a formação de maiorias.

1.2 Caracterizando o Sistema Eleitoral Brasileiro

O Brasil adota o sistema eleitoral proporcional de lista aberta em eleições para ingresso na Câmara dos Deputados e, como em qualquer país, o sistema adotado possui algumas peculiaridades. A Constituição Federal atribui a representação na Câmara a distritos que coincidem com os 26 estados da federação e o Distrito Federal (BRASIL, 2015a). Há um limite mínimo de oito deputados para os estados com menor população e máximo de 70 para estados com maior população. Isto cria uma distorção matemática, de forma que um voto no Acre, por exemplo, tem maior peso representativo que um voto em São Paulo⁶. Portanto, há uma distorção do princípio da regra do “one man, one vote” (um homem, um voto). Além disso, como ressalta Nicolau (2004), o quociente eleitoral funciona como uma cláusula de barreira, que variaria de 1,4% de votos em São Paulo a 12,5% de votos em Roraima e outros pequenos estados.

Como o sistema proporcional foi direcionado para a representação das diferentes vozes da sociedade, incluindo-se as minorias, pode-se dizer que ele reforça a presença de partidos distantes do centro ideológico no Legislativo. Nicolau (2004) lembra que distritos eleitorais grandes, com magnitude alta, favorecem o sucesso de partidos pequenos, e a proporcionalidade na representação tende a ser maior. O Brasil possui diversos destes distritos, como é o caso de São Paulo, Minas Gerais e Bahia.

O país conta com quase 30 partidos que possuem alguma representação no Congresso (27 no início da sessão legislativa⁷ do ano de 2016, segundo o site da Câmara dos Deputados – oito destes com mais de 5% das cadeiras) e é um exemplo de alta fragmentação partidária no parlamento, fato que provoca diversas críticas, tanto de estudiosos, como da imprensa e da população. Apesar de não se poder atribuir ao sistema proporcional o papel de causa única desta fragmentação, não se pode afirmar que ele foi concebido para evitar esta característica⁸. Como evidência dessa afirmação, no Brasil nenhum partido possui, sozinho, uma maioria significativa no Congresso. O Partido dos

⁶ O quociente eleitoral para eleger um parlamentar no Acre foi de 63.341, enquanto, em São Paulo, foi de 457.120, tendo o voto no primeiro estado um peso de aproximadamente 7,22 vezes o do segundo, segundo dados do site do Tribunal Superior Eleitoral para as eleições de 2014.

⁷ Período que inicia em 2 de fevereiro e termina em 22 de dezembro, e corresponde a um ano legislativo.

⁸ Tsebelis (1995) afirma que, na representação proporcional, os partidos enfatizam suas diferenças nas dimensões políticas, de forma a aumentar votos, o que aumenta a polarização política. Cheibub (2002) ainda relaciona a incidência maior de presidentes minoritários (com partidos que não possuem maioria no parlamento) neste tipo de sistema.

Trabalhadores, com o maior número de representantes no início da 55ª Legislatura (2015) – e era também o partido da Presidente da República Dilma Rousseff –, possuía, então, apenas 13,6%⁹ da composição da Câmara dos Deputados, segundo o site da Casa (BRASIL, s.d.), portanto, uma maioria viável nesta casa legislativa deve ser construída com alianças. Ou seja, a governabilidade é obtida quando negociada com outros partidos, que vão compor uma base aliada (coalizão), que, para Figueiredo e Limongi (1999), funciona de forma semelhante a um gabinete de regimes parlamentaristas, com distribuição de cargos entre os participantes.

Abranches (1988) já afirmava que regimes proporcionais, mesmo quando adotam critérios de transformação de votos em cadeiras que promovem o máximo de proporcionalidade (não é o caso do Brasil, uma vez que favorece os maiores partidos) e não desincentivam a fragmentação partidária, apresentam diferenças ponderáveis entre o número de partidos que disputam as eleições e aqueles que obtêm efetiva representação. A garantia de representação a minorias significativas, segundo o autor, não inviabiliza a formação de maiorias estáveis, mesmo se for necessária a construção de coalizões. Essa necessidade espelharia também o perfil social dos interesses, a heterogeneidade e pluralidade na sociedade, e, ainda, fatores culturais, regionais e linguísticos. Seria nas sociedades mais divididas e mais conflitivas que existiria a maior necessidade de formar alianças e negociar, de forma a obter estabilidade institucional e governabilidade.

Os partidos, ainda, para elegerem seus candidatos, formam coligações para eleições legislativas, instituto que, para Nicolau (2004) e Ames (2003), ampliam as chances de pequenos partidos obterem representação. Um candidato cujos votos, seus e de seu partido, não forem suficientes para conquistar uma vaga, mesmo após a distribuição das sobras (que, com a fórmula D'Hondt, favorece os maiores partidos), pode ter sucesso em uma aliança pluripartidária¹⁰ (AMES, 2003).

É possível, com as coligações, por exemplo, que se vote em um candidato de posições ideológicas mais conservadoras, mas que os votos deste sejam transferidos para um candidato de outro partido da coligação com votação mais expressiva e que defenda

⁹ Importante ressaltar que há certa variação nestes percentuais ao longo do tempo, devido à troca com suplentes de outros partidos, ou mesmo a mudança de partido dos titulares, ao longo de uma Legislatura (quatro anos de mandato).

¹⁰ Quando se formam coligações de partidos, o voto é compartilhado entre eles. Portanto, para efeitos meramente eleitorais (aproveitamento de sobras e suplência do mandato), um grupo de partidos pode funcionar como apenas um partido.

ideias mais progressistas, por vezes diametralmente opostas. Segundo Abranches (1988), a ampliação das coligações, assim como ocorreu nas décadas de 1950 e 1960, subverte o quadro partidário, confunde o alinhamento entre legendas e contamina as identidades partidárias. Além disso, para o autor, as coligações elevariam a fragmentação partidária, permitindo que partidos com baixa densidade eleitoral sobrevivam e multipliquem as possibilidades de escolha além das fronteiras das legendas partidárias.

Este fato reforça as críticas ao sistema eleitoral brasileiro e é um dos argumentos de interessados para a defesa do sistema majoritário, mais didático à população. Apesar de ocorrido forte debate na 55ª Legislatura sobre uma mudança no sistema eleitoral no âmbito da Comissão Especial da Reforma Política da Câmara, e, em plenário na mesma Casa, na votação da Proposta de Emenda à Constituição nº 182/2007; o quórum necessário para aprovar essa mudança por meio de uma emenda à Constituição não foi atingido, permanecendo o sistema proporcional de lista aberta. Ainda, as coligações foram mantidas, com pequenas alterações nas regras sobre a sua formação.

As eleições para Presidente da República, Governadores e membros do Legislativo Federal ocorrem simultaneamente, evidenciando uma conexão entre a eleição nos estados e as eleições nacionais. Para Shugart e Carey (1992), em sistemas que possuem eleições legislativas proporcionais concomitantes a primeiros turnos presidenciais, é comum que os partidos apresentem candidatos presidenciais com intuito de atrair votos para os candidatos ao Legislativo – e aumentando o poder de barganha no caso de um segundo turno. Isso contribuiria ainda mais para que a probabilidade de que o partido do presidente eleito possua maioria no Legislativo seja pequena – aumentando a fragmentação partidária –, mas faria também, segundo os autores, que eleitores votassem no partido como um “time”, favorecendo candidatos do partido do candidato presidencial de sua preferência, pois votar em um partido que se oponha a este pode prejudicar seu governo.

Um partido grande que lance uma candidatura ao cargo de Presidente pode adicionar partidos à coligação como forma de aumentar o tempo de exposição na mídia. Partidos pequenos, como visto acima, se beneficiam dessas alianças, conseguindo votos para seus candidatos no conjunto (*vote pooling*) da coalizão/coligação, abstendo-se de lançar candidatos a nível nacional (presidência) ou local (governador) em eleições majoritárias. Por outro lado, a adição de mais partidos na coligação gera também

concorrência nas eleições proporcionais, podendo prejudicar candidatos de partidos maiores ao Legislativo (MACHADO, 2009).

1.3 Caracterizando o Sistema Eleitoral Britânico

O sistema eleitoral britânico para a Câmara dos Comuns é do tipo majoritário, baseado em distritos de população quase equivalente em cada país, espalhados na Inglaterra (média: 72.400 pessoas), Escócia (média: 69.000 pessoas), País de Gales (média: 56.800 pessoas) e Irlanda do Norte (média: 66.800 pessoas) (UNITED KINGDOM, 2014). O Reino Unido originou o sistema eleitoral distrital, que vigora também nos Estados Unidos da América, com uma grande diferença inicial: estes foram a primeira nação a adotar um sistema de governo presidencialista, e o Reino Unido é o berço do parlamentarismo.

Desde 2011, as eleições ocorrem em datas fixas e a cada cinco anos, sendo que, anteriormente, elas só ocorriam por meio da dissolução do parlamento pelo monarca e tinham que acontecer antes de completos cinco anos de legislatura. Uma dissolução antes do termo, entretanto, implica em novas eleições, como é característico de sistemas parlamentaristas.

Durante a história, a composição do parlamento britânico foi dominada pelo bipartidarismo, e, apesar de ocorrerem trocas – na década de 1920, o Partido Liberal iniciou a perda de espaço para os Trabalhistas – entre os partidos dominantes, há sempre, tipicamente, a preponderância de dois partidos nas urnas.

O sistema de maioria simples em distritos uninominais, isto é, que elegem apenas um representante, faz com que somente dois candidatos recebam votos. Os terceiros competidores são destituídos de apoio devido à votação estratégica, pois eleitores orientados para resultados tendem a abandonar partidos ou candidatos fracos com medo de desperdiçarem seus votos (COX, 1997 apud CARVALHO, 2003). Não é por acaso que locais de tradição nesta modalidade de votação, como o Reino Unido e os EUA, apresentam, na maior parte das vezes, dois partidos que dominam a política, como anteriormente exposto.

Nicolau (2004) lembra que, no Reino Unido, a ideia da representação majoritária esteve tradicionalmente ligada à noção de representação de comunidades, e não de partidos ou grupos de indivíduos. Diferentemente do Brasil, lá são permitidas candidaturas avulsas, por exemplo, e é bastante comum que se elejam representantes com menos que 50% dos votos, porém, mais votados que os demais. Em muitos distritos eleitorais, a maioria é desconsiderada, pois seus votos estão distribuídos entre os segundos e terceiros colocados – em 2005, apenas 63% dos votantes conseguiram eleger algum candidato, enquanto, em sistemas proporcionais, mais de 90% teriam êxito (DUNLEAVY; MARGETTS, 2005).

Nicolau ainda relata que o Partido Liberal (hoje Liberal-Democrata), terceiro maior no Reino Unido, vem sendo prejudicado nas eleições pelas características do sistema eleitoral, pois recebe sempre um número menor de cadeiras que o percentual de seus votos nas urnas. Com uma média de 12,4% dos votos, obteve uma média de apenas 1,9% das cadeiras no período pós-1945. Como Budge (2008) e outros autores, tais como Riker (1982) ou Curtice e Steed (1982), observam, os Liberais têm sido penalizados por um sistema eleitoral que privilegia partidos com apoio concentrado regionalmente – os Conservadores no sudeste inglês; e os Trabalhistas no norte e oeste inglês, bem como na Escócia e no País de Gales –, apesar de possuírem grande apoio nacional, mas distribuído de forma igualitária. Enquanto isso, partidos nacionalistas menos expressivos (mas concentrados em regiões como Escócia e País de Gales) são favorecidos e conseguem assentos – apesar de possuírem apelo exclusivamente local. Curtice e Steed avaliaram que um sistema proporcional daria “representação total ao voto Liberal”, reduzindo os assentos dos dois maiores partidos.

Partidos menos votados, como o Liberal, por vezes devem buscar estratégias para melhorar o desempenho eleitoral, o que pode significar formar coalizões pré-eleitorais. Laver e Schofield (1990) mostram as eleições de 1983 e 1987 como exemplo disso. Como anteriormente, nas eleições de 1979, os Liberais obtiveram apenas 2% de cadeiras com 14% de votos (enquanto os Conservadores levaram 53% dos assentos com 44% de votos), resolveram aliar-se aos Socialdemocratas, como uma tentativa de, juntos, obterem aproximadamente 30% de votos, vencendo assim os efeitos da distorção do sistema eleitoral. Porém, o que ocorreu em 1983 foi que os Conservadores tiveram uma menor parcela de votos (42%), mas ganharam 61% das cadeiras; os Trabalhistas conseguiram 32% de assentos com 28% de votos; e a aliança (Liberais/Socialdemocratas) obteve 4%

de assentos com mais de 25% de votos. Segundo os autores, os dois partidos mantiveram a aliança nas próximas eleições, pois temiam que o resultado pudesse ser pior, e vieram a se fundir, formalmente, em 1988.

Incentivos advindos do sistema eleitoral podem, portanto, trazer o ponto de barganha para a formação de coalizões para o processo eleitoral, ao invés do que normalmente ocorre, pós-eleições. A falha dessa aliança, no caso britânico, demonstra a força do sistema eleitoral sobre o peso dos partidos no parlamento, e a tendência, mesmo na forma de fusão, de se reduzir o número de atores partidários.

Outra característica marcante nas eleições do parlamento no Reino Unido é que não há a exigência de que o candidato resida no domicílio eleitoral no qual é candidato e isto faz com que os partidos transformem alguns de seus redutos eleitorais em “distritos seguros”, garantindo a eleição de importantes dirigentes nacionais (NICOLAU, 2004), o que seria impensável no caso da política estadunidense, como será visto.

1.4 Caracterizando o Sistema Eleitoral Estadunidense

O sistema eleitoral nos Estados Unidos segue o modelo britânico, com uma ressalva de que, por ser uma federação, antes da divisão de distritos por critérios populacionais, há a divisão do país em 50 estados. Diferentemente do que descreve a literatura tradicional sobre o Reino Unido, os critérios de escolha dos eleitores estadunidenses parecem espelhar mais a preocupação com questões afetas ao distrito, em detrimento de questões nacionais, sendo o comportamento dos deputados descritos comumente na literatura (CAIN; FERREJOHN; FIORINA, 1984; CAREY; SHUGART, 1995; AMES, 2001), em especial para os adeptos da teoria da escolha racional, como majoritariamente paroquialista. A isso se alia o fato de que, segundo outro forte consenso na literatura (COX, 1987; CAIN; FERREJOHN; FIORINA, 1984, CAREY; SHUGART, 1995), o partido exerce muito mais força no sucesso eleitoral dos candidatos no Reino Unido do que nos EUA.

Cada estado, no país, é dividido em distritos eleitorais com critério populacional, e estes possuem populações com mais de cinco vezes o tamanho dos distritos no Reino Unido (CAIN; FERREJOHN; FIORINA, 1984). Existe um sistema de primárias na maior parte dos estados estadunidenses, ou seja, há vários votos ao longo do tempo:

primeiramente nas primárias do partido preferencial do eleitor, de forma a escolher o candidato com maior número de votos; depois, nas eleições, entre os mais votados de cada partido. No estado da Lousiana, ainda, as primárias ocorrem entre candidatos de todos os partidos, e são selecionados para o voto final os dois mais votados, independentemente do partido. Há, portanto, uma grande diferença no controle que os partidos possuem sobre seus candidatos no Reino Unido e nos EUA (CAREY; SHUGART, 1995).

Os membros da *House of Representatives*, a câmara baixa, são eleitos por dois anos, enquanto, no Senado, o mandato é de seis anos, havendo eleições para renovação de um terço de sua composição a cada dois anos. Como as eleições para o cargo de Presidente e Vice-Presidente da República só ocorrem em cada quatro anos, e, devido à forma em que são organizadas, as eleições da *House* só coincidem com as presidenciais em metade dos estados. Dessa forma, há uma certa desconexão entre as duas, evidenciada pela grande ocorrência de governos divididos, no caso de um partido controlar a presidência e o outro controlar uma ou duas Casas do Legislativo (SHUGART; CAREY, 1992). A eleição de presidentes e membros do Congresso separadamente, segundo Shugart e Carey, gera uma tendência de associar aos primeiros uma imagem política nacional que diminui a importância – na perspectiva dos eleitores –, dos congressistas, o que é auxiliado pela relativa separação temporal das eleições. Para alguns, as eleições do Congresso estadunidense são eventos locais, afetados marginalmente por políticas nacionais ou intenções de candidatos presidenciais (FETT, 1994), mas Shugart e Carey lembram que os congressistas, com o presidencialismo e as eleições concorrentes em distritos de magnitude $(M) = 1$, podem se beneficiar com a identificação a um candidato nacional à presidência e ter liberdade para perseguir o particularismo local. Dessa conclusão dos autores, pode-se depreender que, ao menos para as eleições concomitantes, haveria uma conexão entre eleições presidenciais e congressuais.

Assim como no Reino Unido, dois partidos dominam a política nos Estados Unidos: os Democratas e Republicanos. São também permitidas candidaturas avulsas, mas o sistema eleitoral distrital neste país também parece favorecer o bipartidarismo, e eleitos de terceiros partidos ou candidatos avulsos são uma pequena minoria – a menor entre os países do estudo que permitem este tipo de candidatura.

1.5 Caracterizando o Sistema Eleitoral Alemão

O eleitor alemão possui dois votos para escolher os membros da câmara baixa (*Bundestäg*). O primeiro voto seleciona um candidato em 299 distritos eleitorais uninominais dentro dos 16 estados¹¹, enquanto o segundo voto é direcionado a uma lista fechada de candidatos dos partidos. Há ainda uma cláusula de barreira, na qual só serão eleitos candidatos de determinado partido se este obtiver um mínimo de 5% dos votos ou três candidatos eleitos nos distritos. Para Schmidt (2008), o voto decisivo é o voto nas listas, pois ele define largamente quantos assentos parlamentares um partido irá receber, enquanto o voto distrital decide quem ocupará esses assentos, adicionando um componente pessoal no voto proporcional.

O número de parlamentares eleitos por cada tipo de voto é, como visto, de 299, totalizando 598 membros, no mínimo, segundo o site oficial do *Bundestäg*. Porém, o número de eleitos pelo voto do distrito pode ser maior que o número de assentos atribuídos ao partido pelos votos de lista, e estes candidatos eleitos não ficam sem assentos na câmara baixa. Neste caso, às vagas do partido são acrescidos assentos excedentes, de forma que todos os candidatos eleitos no voto distrital estejam no parlamento e todos os distritos eleitorais possuam representação.

Lees (2001) argumenta que o sistema de representação proporcional alemão, juntamente com a cláusula de barreira, promove um padrão de governos de coalizão, limitando o número de partidos viáveis no sistema partidário, e serve, ainda, para excluir partidos de extrema direita e esquerda. O fortalecimento dos partidos no pós-guerra deu a estes o papel central na manutenção do Estado, desencorajando os partidos com sentimentos “anti-sistema” que ajudaram a derrubar a República de Weimar (1918-1933).

Burkett (1975) fala também que a formação de governos de coalizão está presente tanto após eleições nacionais, quanto em alguns estados, desde 1960, e já havia evidências também, desde a década de 1970, que os eleitores levavam isso em consideração. O sistema alemão de dois votos gera, de fato, novas modalidades de votação estratégica –

¹¹ Um fato interessante sobre as eleições no país é a alta taxa de comparecimento, pois o número de cadeiras de cada estado só será definido após as eleições, com base no comparecimento dos votantes. Em 1994, enquanto a taxa de comparecimento nacional foi de 79%, o estado de Hessen, com a maior taxa, teve 82% de comparecimento. Dessa forma, ao invés de eleger 22 representantes da lista, elegeu 27. A Saxônia, com 70% de comparecimento, em vez de 21, elegeu 15 representantes (NICOLAU, 2004).

além do não desperdício de votos no distrito em candidatos inviáveis, presente no Reino Unido e nos Estados Unidos.

O eleitor não é obrigado a votar no mesmo partido em cada tipo de voto, podendo votar em um candidato devido à sua competência e no partido de sua escolha apenas no voto de lista. Neste caso, haveria, em tese, o voto motivado por desempenho do candidato. Como afirmam Klingemann e Wessels (2001), pouco se sabe na literatura sobre voto pessoal motivado por desempenho na Alemanha, e o eleitor poderia escolher votar em dois partidos diferentes porque gostaria de ver os dois representados e formando uma coalizão de governo.

Existem alguns distritos que são também considerados “seguros” – a exemplo do que ocorre no Reino Unido – para determinados partidos, e os candidatos nomeados para estes distritos são membros influentes e com prestígio no partido (PATZELT, 1999). Outra forma de se garantir a eleição de importantes líderes nos grandes partidos, a na Alemanha, são as listas partidárias: caso eles não se elejam nos distritos, podem ter sua eleição garantida por uma posição superior na lista (BURKETT, 1975). Paralelamente, para Patzelt (1999), a organização do partido em nível distrital é a unidade de organização mais importante de um partido alemão, e membros de mandatos diretos (distritais) são, comumente, líderes regionais.

O sistema partidário alemão, que continha dez partidos com representação no *Bundestäg* na primeira eleição (BURKETT, 1975), em 1949; conta, na atual Legislatura (18ª), com quatro: Democratas-Cristãos (CDU/CSU); Socialdemocratas (SPD); Verdes; e a Esquerda (*Die Link*).

1.6 Influência do Sistema Eleitoral no Número de Partidos e Escolha de Candidatos no Brasil, Reino Unido, EUA e Alemanha

Cox e Morgenstern afirmam que:

Alguns candidatos precisam competir contra seus copartidários durante as eleições gerais, outros precisam vencer em favor de líderes partidários para ganhar uma vaga na lista do partido, e outros que sentam no topo da lista de seu partido em um sistema proporcional precisam apenas se preocupar com que seu partido ganhe uma pequena fração dos votos (COX; MORGENSTERN, 2002, p. 16, tradução nossa).

Cox (1990) também argumentou que, em sistemas majoritários, os candidatos são os recipientes dos votos, fazendo sentido considerá-los os atores efetivos ou competidores – apesar de, segundo o próprio autor, o Reino Unido ser uma exceção, como será visto no terceiro capítulo: “Brasil, Alemanha, Estados Unidos e Reino Unido: poder de agenda e padrões históricos de formação de maiorias”. Os partidos teriam um papel secundário. Já nos sistemas proporcionais, os partidos seriam quem recebe os votos, efetivamente, sendo estes as unidades de competição. Owens e Loomis (2007) argumentam que os congressistas de ambas as Casas Legislativas estadunidenses são eleitos e reeleitos principalmente por esforços individuais, não por apoio do presidente, partidos, ou outros grupos de interesse.

Interessante assinalar que, no Brasil, os eleitores tipicamente votam em candidatos (AMES, 2003), apesar dos incentivos do sistema proporcional. Segundo Mainwaring (1999 apud AMES 2003), 67% dos eleitores diziam ignorar a legenda do candidato e apenas 24% diziam escolher o partido acima do candidato. A constante troca de legendas dos membros dos partidos, segundo Ames, é um dos fatores que contribui para a baixa identificação partidária no Brasil – e, provavelmente, também para a proliferação de novos partidos. Cabe lembrar que as listas abertas, que ocorrem no Brasil, colaboram para a personalização do voto.

Quando há dois candidatos, apenas, efetivamente competindo no distrito eleitoral, o equilíbrio ideológico tende a ser centrista, e os candidatos vão posicionar-se de acordo com o eleitor médio¹² (COX, 1990), se desejam ter sucesso. Segundo o autor, o aumento no número de candidatos distancia suas posições do eleitor médio e torna suas estratégias eleitorais mais radicais. O mesmo efeito, de dispersão ideológica e aumento da força de minorias, pode ser obtido ao se aumentar a magnitude dos distritos eleitorais.

Para Amorim Neto e Cox (1997), em sistemas distritais, tanto os eleitores irão evitar votar em candidatos que não possuem chances reais de ganhar (favorecimento do bipartidarismo – conhecido como “Lei de Duverger”), quanto as elites vão preferir investir recursos em candidatos viáveis e que têm possibilidade de obter votação significativa, procurando a formação de coalizões capazes de obter uma maioria. O número efetivo de partidos será produto das decisões de vários agentes que irão tentar reduzir uma série de clivagens sociais em um número menor de clivagens partidárias.

¹² A média das preferências de todos os eleitores.

Sartori diz que, quanto mais forte for o sistema eleitoral, mais ele será capaz de reduzir uma multiplicidade de partidos em um número menor, que possua a possibilidade de receber votos (SARTORI, 1968 apud AMORIM NETO; COX, 1997).

Para Amorim Neto e Cox, o número de partidos aumentaria quanto mais permissivo fosse o sistema eleitoral, como no caso dos sistemas de representação proporcional, e quanto maior for a heterogeneidade social. Para eles, estes dois fatores não são mutuamente aditivos, mas são dependentes. Eles observaram que a presença de um só destes fatores nem sempre irá gerar sistemas políticos multipartidários. Um exemplo de país que obteve uma queda no número de partidos, apesar do sistema proporcional, foi a Irlanda (RIKER, 1982), fazendo com que a “hipótese” de Duverger – de que sistemas proporcionais tendem a um aumento da fragmentação do sistema partidário – não tenha a mesma força que a “lei” de Duverger¹³, que estatui que sistemas partidários majoritários de turno único levam a uma tendência de redução do número de partidos para dois¹⁴. Já para Laver e Schofield (1990), um governo majoritário unipartidário – como ocorre no Reino Unido, tipicamente – pode ser resultado de uma lei eleitoral com características específicas, em especial a fuga a sistemas proporcionais, fato que, conforme já comentado, reduz o sistema partidário.

Eleitores que votam de forma estratégica irão levar em consideração a futura Legislatura a ser formada antes de fazerem suas escolhas – sendo isso também levado em consideração pelos candidatos –, inclusive no que concerne à formação de coalizões de partidos e quais políticas seriam implementadas por essa coalizão (AUSTEN-SMITH; BANKS, 1988), principalmente na ocorrência de sistemas eleitorais proporcionais.

Segundo Johnston (1985), a maioria dos eleitores no Reino Unido defendeu a manutenção do sistema eleitoral distrital na reforma eleitoral, pois temiam a formação de governos de coalizão e o distanciamento dos candidatos de seu eleitorado. Além disso, existia o argumento de que a distribuição de recursos de barganha dentro da coalizão seria desigual, portanto não haveria uma distribuição de poder justa entre os assentos ganhos pelos partidos, distorcendo a “vontade nacional”. Para o autor, um sistema proporcional

¹³ Apesar de receber esse nome, segundo Riker, Duverger foi apenas o primeiro autor que afirmou o fenômeno como uma lei, mas “proposições similares já haviam sido amplamente discutidas e reformuladas com algum incremento em grau de sofisticação” (RIKER, 1982, p. 754, tradução nossa).

¹⁴ Na Índia, porém, mesmo com sistema majoritário, o número de partidos no parlamento passou de 150, enquanto o governo, em 2005, foi formado com suporte de 16 partidos e ministros de oito partidos distintos (DUNLEAVY; MARGETTS, 2005).

garantiria que o espectro de opinião da nação estaria garantido no parlamento e nada mais. O sistema britânico, segundo Budge (2008), promove a “criação de um governo majoritário de partido único no cerne do que é efetivamente um sistema tri-partidário a nível eleitoral”. Os partidos majoritários, nessa situação, dificilmente conquistam uma maioria nos votos, apesar de possuírem uma maioria de cadeiras. Dessa forma, segundo o autor, o sistema eleitoral britânico é o principal obstáculo a qualquer reforma constitucional, pois facilitou a criação de uma maioria parlamentar artificial, com governos unipartidários baseados em uma (grande) minoria do eleitorado. Para o autor, qualquer sistema de representação proporcional iria favorecer uma permanente coalizão, com os Liberais-Democratas em uma posição central¹⁵ entre os grandes partidos, mudando a dinâmica dos gabinetes formados. Em um movimento contrário a essa tendência, a Nova Zelândia, parte do sistema parlamentar do tipo *Westminster*, adotou um sistema distrital misto baseado no modelo alemão em 1993, buscando formar governos de coalizão (FLINDERS, 2002).

Herman e Pope (1973) já afirmavam que os partidos e o eleitorado britânicos preferem governos unipartidários, inclusive se for um caso de governo minoritário (com menos que a metade dos assentos no parlamento), mas outros autores, a exemplo de Dunleavy e Margetts (2005), falam em um processo de “transição prolongada” para sistemas de representação proporcional, citando uma queda na soma dos votos dos dois grandes partidos britânicos para um patamar menor que 70% pela primeira vez em 2005, mesmo que os Trabalhistas tenham obtido maioria – Curtice e Steed (1982) mostraram que esse valor era de 96,1% em 1955, 87,5% em 1964, e 75% em 1974. Na eleição seguinte a esta – em 2010 –, o Reino Unido teve seu primeiro governo (sem contar períodos entreguerras) de coalizão, quando os Conservadores não obtiveram maioria no parlamento e governaram com os Liberais-Democratas, contrariando o pensamento tradicional de que britânicos não combinam com governos de coalizão. Entretanto, o sistema proporcional nunca foi adotado no Reino Unido, mesmo com as “revoltas de *backbenchers*” e governos minoritários na década de 1970, que deram origem ao argumento de que um governo de coalizão central daria capacidade de manter uma

¹⁵ Semelhante ao papel dos Liberais (FDP) na Alemanha até a década de 1990, como será visto no terceiro capítulo, apesar de que o peso eleitoral do partido alemão é ainda menor que seria o peso da contraparte inglesa, que tipicamente consegue cerca de ¼ dos votos no Reino Unido.

continuidade nas políticas, bem como garantir que os membros do parlamento se tornassem mais livres das amarras dos partidos (NORTON, 1980).

Por outro lado, o sistema partidário alemão foi caracterizado, desde sua criação, por forte estabilidade, e, o número de partidos com representação no parlamento não se alterou durante vinte anos (1961-1980). Apenas em 1983, os Verdes conseguiram ultrapassar a barreira de 5% dos votos de lista, e, em 1990, o Partido do Socialismo Democrático (PDS), partido com forte teor regionalista, conseguiu realizar o feito, beneficiando-se de uma decisão da corte constitucional, que separou os votos das antigas Alemanha Ocidental e Alemanha Oriental (KLINGEMANN; WESSELS, 2001). O aumento do número de partidos presentes nas listas de votação ao longo do tempo fornece uma indicação de como as cláusulas de barreira são fatores limitantes do número de partidos, especialmente em sistemas eleitorais que possuam o componente da representação proporcional. Os autores mostram com dados empíricos que, antes da cláusula de barreira nos moldes atuais, vigente desde 1957 (inicialmente era necessário apenas 5% de votos nas listas ou 5% de candidatos individuais eleitos), o número de partidos com representação no parlamento era maior. De fato, em 1969, o Partido Nacional Democrata (NPD) ganhou 4,3% dos votos e nenhum assento, enquanto o Partido Democrático Livre (FDP), com 5,8%, ganhou 30 assentos na lista partidária (BURKETT, 1975).

Burkett (1975) afirma que o sucesso eleitoral de pequenos partidos é medido, não pelo número de votos, mas pela capacidade de ultrapassar a barreira dos 5%, suficientes para receberem subvenção do governo para pagar suas campanhas. Mesmo com uma ajuda governamental mais favorável, se comparada com o que ocorre no Reino Unido, houve um declínio dos partidos pequenos, e a Alemanha moveu-se da condição de sistema multipartidário em 1949 a um sistema de “dois-e-meio” partidos a partir de 1961. Já a partir de 1983, como será visto, passou a contar com dois partidos pequenos. Porém, para o autor, não foi a cláusula de barreira a grande responsável por reduzir o número de partidos a este padrão tri-partidário, mas sim a habilidade do CDU em absorver e minar partidos pequenos com teor mais radical e regionalista nos primeiros anos da Alemanha pós-guerra.

Ainda sobre a influência do sistema alemão na escolha dos partidos ou candidatos, Klingemann e Wessels (2001) demonstram que há três fatores que melhoram o

desempenho eleitoral do candidato: em primeiro lugar, candidatos de partidos maiores possuem maior probabilidade de serem eleitos, visto a tendência de o eleitor votar estrategicamente (com medo de desperdiçar votos em um partido pequeno) em um partido maior; em segundo lugar, candidatos que concentram a ação em nível local possuem maior chance de serem eleitos que deputados que são reconhecidos mais por sua ação em políticas nacionais; e, por último, candidatos que já possuem mandato e são conhecidos possuem mais ferramentas para sucesso eleitoral que candidatos novos. Surpreendentemente, o fator mais significativo para o processo eleitoral (17,5% a mais de sucesso eleitoral) foi o desempenho em políticas locais dos deputados.

1.7 A Conexão Eleitoral e os Incentivos ao Localismo na Produção e na Definição da Agenda Legislativa em Perspectiva Comparada

Para se discutir como os incentivos da arena eleitoral podem determinar o comportamento parlamentar, e como os indivíduos se associam para formar uma maioria no parlamento, é importante discutir o conceito de “voto pessoal”. Como já afirmavam Cain, Ferejohn e Fiorina (1984), mesmo que seja pequeno, o voto pessoal tem potencialmente grande significância política, pois, em contraste com votos baseados em partidos, classe, religiões, economia nacional, ou performance nacional do Executivo; este voto possui grande participação do legislador individual, que pode dar a este uma atenção “desproporcional”. O voto pessoal teria implicações para a coesão do partido na legislatura, suporte do partido ao Executivo, e, ultimamente, a habilidade de inserir *accountability* eleitoral no sistema.

Entre os fatores que estão positivamente relacionados ao cultivo do voto pessoal, estão: o baixo controle do partido sobre a escolha da lista de candidatos ou sobre a ordem de preferência (ex: listas abertas); a não distribuição de votos excedentes de candidatos para o partido; e a presença de votos para “abaixo do nível do partido” (voto em candidatos) (CAREY; SHUGART, 1995). Para Carey e Shugart, o Reino Unido é um exemplo de sistema controlado primariamente pelo partido, com controle total das candidaturas e voto vinculado ao partido – como $M=1$, só há um candidato na “lista”, definido pelo partido. Já o Brasil admite competição intrapartidária, além de votos em candidatos, sendo que o “único fator que contribui para o valor da reputação do partido de qualquer forma é o fato que os votos ainda são distribuídos entre todas as listas ou

candidatos do partido”¹⁶ (CAREY; SHUGART, 1995, p. 428, tradução nossa). Por sua vez, os Estados Unidos possuem certa variação entre as regras de seleção de candidatos em cada estado, mas com padrão inferior ao Brasil, em termos de controle do partido sobre esses candidatos. Apesar de não ser contemplada no trabalho de Carey e Shugart, a Alemanha, segundo os critérios de pontuação da importância do voto pessoal, se situa em uma posição intermediária entre Brasil e Reino Unido, com controle da preferência de candidatos nas listas fechadas e possibilidade de escolha do candidato individual pelo eleitor, independentemente da lista do partido, no voto distrital.

Utilizando uma parte da literatura como base, Santos (1997) elenca as seguintes características de parlamentos com membros eleitos pelo voto personalizado: falta de disciplina e de coesão partidárias, particularismo na produção de políticas públicas e paralisia decisória diante de questões de interesse mais geral. Geddes (1994) aproxima o sistema proporcional de lista aberta de sistemas distritais com voto personalizado, como ocorre nos EUA.

O grande exemplo da literatura sobre o poder do voto pessoal é o Congresso estadunidense. Além da separação dos poderes, a preocupação do constituinte neste país, segundo Owens e Loomis (2007), foi estabelecer algumas diferenças em relação ao parlamento britânico, no sentido de que a representação deveria abranger interesses locais e o poder do governo deveria ser limitado. A partir do início do século XX, devido a uma antipatia generalizada, nos Estados Unidos, com organizações partidárias fortes, foram feitas uma série de reformas que enfraqueceram a influência dos partidos e reforçaram a noção de que os membros do congresso deveriam prestar contas a seus eleitores locais, o que levou deputados e senadores a desenvolverem conexões eleitorais altamente individualistas com o eleitorado, independentemente da filiação partidária. Deputados, segundo os autores, são eleitos e reeleitos por esforços individuais, e não devido a suporte externo, como já salientado. A taxa de reeleição para a *House* em 2002 e 2004, para citar exemplos, foi de 96% e 98%, respectivamente (OWENS; LOOMIS, 2007). A vantagem de detentores de mandatos e da antiguidade nos Estados Unidos não possui paralelo no Reino Unido – apesar de haver uma pequena influência do voto pessoal neste país, em especial com candidatos que se elegem por uma pequena margem, diferentemente do que

¹⁶ Cabe lembrar que as coligações enfraquecem esse fator, distribuindo votos entre partidos diferentes, como já discutido.

afirmava a literatura tradicional sobre o parlamento britânico (CAIN; FERREJOHN; FIORINA, 1984).

Barry Ames (2003) observa que as taxas de reeleição no Brasil são significativamente mais baixas, sendo que nas eleições de 1990, 1994 e 1998, cerca de metade dos parlamentares eleitos exerciam seu primeiro mandato. A taxa de renovação, nas eleições de 2014, segundo o site da Câmara dos Deputados, foi de 43,7%, ainda seguindo a mesma tendência, que, segundo Cox e Morgenstern (2002), é predominante em parlamentos latino-americanos¹⁷. Sistemas proporcionais de lista aberta, como o brasileiro, adicionam um componente pessoal no voto, diferentemente do que ocorre em listas fechadas (CAREY; SHUGART, 1995), como o caso do segundo voto para membros do *Bundestag* alemão.

Conforme ressalta Carvalho (2003, p. 22), apesar de os sistemas políticos brasileiro e estadunidense, na versão dos teóricos distributivistas, possuírem traços semelhantes – o imperativo eleitoral, o voto personalizado, a fragilidade dos partidos –, as leis eleitorais de ambos os países diferem em um ponto substantivo: a base geográfica distrital estadunidense permite apenas uma configuração para se eleger um deputado (assim como no Reino Unido), enquanto, no Brasil, um deputado pode se eleger em bases territoriais distintas dentro do distrito eleitoral, que coincide com o território dos estados da federação. De acordo com Carey e Shugart (1995), quanto mais cresce a dimensão do distrito, tanto na magnitude (M), quanto no território, menor é a importância da busca de uma reputação pessoal (incluindo *pork barrelling*). Por outro lado, no Brasil, nomeiam-se mais candidatos nos partidos que o número de vagas no distrito, o que dá um incentivo oposto, segundo Carey e Shugart, aumentando o papel da reputação do candidato.

Geograficamente, o candidato que se elege em um sistema de maioria simples irá buscar uma estratégia eleitoral diferenciada, mais aproximada de seus eleitores (a exemplo do que ocorre nos EUA, no Reino Unido, e também no caso dos parlamentares eleitos por voto distrital na Alemanha, ou seja, em distritos eleitorais menores que o brasileiro). Por conseguinte, a estratégia eleitoral escolhida pode influenciar no seu

¹⁷ Também segundo Cox e Morgenstern, mesmo que 70% dos parlamentares procurassem a reeleição, apenas 62% destes (43% do total de eleitos) tiveram êxito em 1995. Para os autores, apesar de a ambição em reeleger-se no Brasil não atinja os patamares estadunidenses (83% em 1996), também não atinge os números vistos em outras legislaturas, como a argentina. Neste último país, a taxa de reeleição foi de 17% em 1997 – o sistema eleitoral argentino, entretanto, é proporcional com lista fechada.

comportamento como parlamentar, especialmente se um de seus objetivos for a reeleição. Caso se adote uma análise sob a perspectiva distributivista da teoria da escolha racional, a reeleição é o principal dos objetivos do membro do Legislativo. Uma das formas de assegurar seu retorno é investir e assegurar o sucesso de projetos do tipo *pork-barrel*, isto é, que trazem benefícios concentrados ao reduto eleitoral, distribuindo os custos dessas políticas nacionalmente. Cabe lembrar, entretanto, que, por características dos sistemas de governo, para Carey e Shugart (1995), a reputação pessoal é mais importante em um sistema presidencial, se comparado a um sistema parlamentar, pois nesse último, a coesão do partido é necessária para manter o Executivo no poder, como será visto no próximo capítulo.

Por sua vez, autores como Barry Ames (2003) defendem que os parlamentares brasileiros se beneficiariam de tais estratégias localistas, e, como o Brasil se caracteriza por ser composto de estados poderosos agindo por interesses próprios, com desigualdades regionais, e municípios dependentes de empregos e subsídios governamentais; haveria um favorecimento da provisão de benefícios locais, geograficamente separáveis, por parte dos membros do Legislativo. Assim, haveria uma tendência ao clientelismo e ao baixo interesse por questões nacionais. A análise de Ames, como será observado ao longo deste trabalho, descreve o parlamentar brasileiro aproximando-o aos deputados estadunidenses – sob uma perspectiva distributivista, em oposição a uma visão partidária do parlamento (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Raile, Pereira e Power (2011), no mesmo sentido, ainda mantêm que sistemas eleitorais que recompensam benefícios particularistas (*pork*), – como os distritos uninominais nos EUA ou as listas abertas de representação proporcionais no Brasil –, tendem a erodir a influência da liderança partidária e a reduzir a importância da ideologia, podendo levar a coalizão de governo a ser formada, se for o caso (como é no Brasil), a tomar proporções maiores que o “mínimo necessário”¹⁸ para garantir a vitória nas votações.

Apesar de se inspirar no trabalho de Ames, Carvalho (2003) busca uma solução que interaja com a perspectiva distributivista, defendida pelo primeiro, e a perspectiva partidária, defendida por autores como Figueiredo e Limongi (1999). Para Carvalho, diferentemente do que ocorre nos EUA, há um conjunto maior de incentivos oriundos da

¹⁸ Ver Coalizões Majoritárias Mínimas no próximo capítulo.

arena eleitoral brasileira, ora para o particularismo, ora para o universalismo legislativo. Para explicar a conexão eleitoral no Brasil, ele se vale do modelo de distribuição de voto de Ames (2003), que descreve quatro padrões de votação, de acordo com a dominância e concentração de votos nos municípios: concentrado-dominante, disperso-dominante, concentrado-compartilhado e disperso-compartilhado.

O deputado com padrão de votação concentrado-dominante é aquele que possui a maioria dos votos em um município ou grupo contíguo de municípios, sendo um padrão equivalente àquele dos deputados eleitos nos Estados Unidos. Como a conexão eleitoral é semelhante, poder-se-ia esperar que seu comportamento fosse equivalente – caso se desprezem outras variáveis, como: a repartição constitucional de prerrogativas legislativas entre os três Poderes no Brasil, notadamente o domínio do orçamento por parte do Executivo; a descentralização no processo decisório do Legislativo estadunidense com forte papel das comissões, em oposição à centralização deste no plenário e nas lideranças partidárias do Congresso Nacional brasileiro; e outras diferenças institucionais. Dessa forma, o comportamento seria distributivo, aliado à lógica do particularismo, segundo Carvalho, de maneira análoga ao que ocorre nos Estados Unidos. Mas este padrão foi encontrado apenas em 17% dos casos nas eleições de 1994 e 1998.

Um padrão disperso-dominante espelha deputados com votação distribuída em vários municípios, com incentivos semelhantes ao particularismo, pois se beneficiariam da distribuição de recursos para pequenos colégios eleitorais, seja como moeda de pagamento a chefes políticos locais, seja para reivindicar crédito junto a seus eleitores. É o padrão de mais da metade dos deputados eleitos na região Nordeste do Brasil, e de 32 e 35% dos deputados eleitos em 1994 e 1998, respectivamente (CARVALHO, 2003). Ames (2003) notou que a apresentação de emendas ao orçamento (*pork*) contribuiu positivamente para o sucesso eleitoral (reeleição) de candidatos no Nordeste, em Minas Gerais e no Sul, e, em alguns casos, no Rio de Janeiro e em São Paulo, associado a deputados com padrão de votação dominante. Emendas desse tipo são importantes veículos de autopromoção e podem servir como indicativo da importância da reputação pessoal (CAREY; SHUGART, 1995).

Deputados com padrão concentrado-compartilhado geralmente são representantes de capitais e grandes cidades, que, por sua complexidade, tornam difícil estabelecer uma base geográfica concentrada para políticas particularistas, de forma a produzir dividendos

eleitorais. Os deputados eleitos em grandes centros urbanos são incentivados a tomar posição em assuntos sensíveis a suas bases, seja por meio da apresentação de proposições, seja pela forma que votam, ou a presença na mídia. Corresponderiam a 30% dos representantes, em média, entre os eleitos em 1994 e 1998 (CARVALHO, 2003).

Por último, os deputados com padrão disperso-compartilhado têm como referência segmentos sociais dispersos ao longo de todo o estado, como evangélicos, grupos étnicos, trabalhadores sem-terra, etc. 20% dos eleitos em 1994 e 1998 possuíam esse padrão de votação, sendo que os incentivos para obter retorno eleitoral favoreceriam uma tomada de posição político-ideológica ou a apresentação de políticas regulatórias, com custos difusos e benefícios concentrados (CARVALHO, 2003).

Segundo Carvalho, o modelo distributivista, que explica bem o comportamento parlamentar dominante nos Estados Unidos, tem valor analítico apenas para deputados que possuem padrão de votação dominante, pois há uma clara identificação da base geográfica (municipal) dos votos do representante. O trabalho de Amorim Neto e Santos (2003) mostrou que os deputados brasileiros com concentração máxima de votos têm a probabilidade de 20,6% de propor um projeto de lei localista, enquanto um deputado de dispersão máxima tem apenas 4,2%. Apesar de ser uma diferença considerável, pode-se observar que poucos deputados apresentam projetos paroquialistas, o que é diferente do que ocorre nos Estados Unidos. Somente 28 dos 389 deputados que compunham a amostra dos autores apresentaram este tipo de projeto. O que determinaria esta baixa produção legislativa localista seriam as barreiras constitucionais que impedem a transferência de recursos a clientelas restritas, além de o *locus* de influência política ser o Poder Executivo, o que pode dissuadir os deputados de tentarem construir carreiras parlamentares mais duradouras (AMORIM NETO; SANTOS, 2003). A estratégia de tomada de posição pode parecer, por muitas vezes, mais eficiente, especialmente para deputados de partidos políticos da oposição.

Por outro lado, entre 1989 e 1992, o número de emendas orçamentárias por ano cresceu de oito mil para 72 mil, sendo que 90% eram destinadas a municípios específicos (AMES, 2003), porém o Executivo, além de enviar a proposta de orçamento – diferentemente do que ocorre nos EUA –, possui certa discricionariedade para executar as emendas, podendo contingenciar gastos. Ames ainda observou que os parlamentares que mantinham reuniões regulares com ministros, normalmente, votaram com o governo

e tinham perfil mais clientelista. Geddes (1994) descreveu uma relação de dependência entre políticos locais e legisladores nacionais, pois, como a autonomia política e a capacidade de arrecadação dos municípios é pequena, os líderes locais dependeriam dos legisladores para obter recursos junto ao governo central, o que os levaria a ajudar estes a conseguir votos no momento eleitoral. No Brasil, entretanto, líderes locais dependem também de auxílio dos estados¹⁹, diferentemente do resto da América Latina. Mais recentemente, Figueiredo e Limongi (2009) observaram, em relação ao período 1996-2001, que as políticas públicas presentes no orçamento são moldadas não só pelo Executivo, mas também com a participação ativa de membros da coalizão de governo no Legislativo – atuação não restrita a políticas localistas.

Curiosamente, na Alemanha, outro Estado Federal, apenas 30%, ou menos, do orçamento está no poder do governo federal (SCHMIDT, 2008) – o que reduz bastante a influência deste sobre os estados e poderia ser um indicativo institucional de enfraquecimento do comportamento localista dos deputados alemães. Schmidt afirma que, em contraste com os EUA, no federalismo alemão, a autoridade do governo federal (assim como o orçamento) é dividida com o governo dos estados e seus delegados na Câmara Alta (*Bundesrät*). No caso do Brasil, a centralização de recursos em nível federal pode contribuir para que o cenário seja bastante diferente daquele encontrado na Alemanha, e os deputados, em alguns casos – como evidenciado neste estudo –, possuem incentivos para atuarem como delegados de interesses locais. Porém, agiriam perante o Executivo, não possuindo o grau de autonomia dos deputados estadunidenses.

Para Amorim Neto e Cox (1997), não havia no Brasil nenhum partido ou grupo de partidos que detivesse um poder de cartel sobre a agenda legislativa, como parece ser o caso do partido majoritário no Congresso estadunidense (COX, 2001) – até o governo Fernando Henrique Cardoso, iniciado em 1995. O contraste no poder de agenda dos governos brasileiros de Sarney, Collor e Franco, com governos no Reino Unido, é ainda maior, pois lá ocorre um controle, quase total, da agenda legislativa pelo partido

¹⁹ Carvalho (2003, p. 68) argumenta que a unidade eleitoral **de fato** no Brasil tem por sede os municípios, não os estados. Como evidência desta suposição, ele argumenta que os deputados alocam, em média, mais de 92% das emendas individuais ao orçamento para a esfera municipal. A quantidade de deputados que consegue efetivamente emendar o orçamento, ou melhor, terem emendas orçamentárias executadas, pode parecer pequena (devido ao poder discricionário do Executivo), entretanto, como será visto adiante neste trabalho, a execução de emendas orçamentárias (*pork*) parece ser uma importante ferramenta de barganha Executivo-Legislativo no Brasil (RAILE et al., 2011).

majoritário, restando à oposição, principalmente, o papel de tomada de posição, já que a chance de aprovar suas políticas, devido a diversas barreiras institucionais (ver terceiro capítulo), é quase nula.

Apesar de serem os congressistas dos Estados Unidos normalmente caracterizados por meio de relações particularistas, como já salientado, Shugart e Carey (1992) lembram que o voto no Congresso ainda é partidário, e a saliência de políticas localistas não é necessariamente tão grande quanto na ocorrência de sistemas eleitorais com competição intrapartidária (a exemplo de listas abertas em sistemas proporcionais) – aliado ao fato que, nos EUA, o principal legislador é o congressista e o presidente tem poderes Legislativos limitados. Para esses autores, a votação de políticas públicas é mais importante para o sucesso eleitoral nos EUA que em países como o Brasil, mas não alcança a importância que estas têm em países como o Reino Unido. A literatura sobre o Brasil (de maneira geral), entretanto, não atribui a mesma força de elementos como *pork barrel* (políticas particularistas) e prestação de serviços ao eleitorado local como fator explicativo predominante – a exemplo de autores como Fabiano Santos, Octávio Amorim Neto, Argelina Figueiredo e Fernando Limongi – do comportamento parlamentar, com a exceção de autores como Barry Ames e Scott Mainwaring, que adotam uma perspectiva distributivista de análise.

Ainda, Cox e McCubbins (1993), autores que defendem uma perspectiva partidária para o funcionamento do Congresso estadunidense, observam que, mesmo que alguns considerem que o partido influi pouco no sucesso eleitoral dos componentes deste partido, todos são afetados por eventos como escândalos, negativamente; ou mesmo por percepções de honestidade, integridade e competência dos membros, bem como pela plataforma do partido. Além disso, o desempenho do presidente afeta a sorte eleitoral dos membros de seu partido, outra forma de influência partidária que interfere no conjunto dos candidatos à (re)eleição seguinte²⁰.

²⁰ Owens e Loomis (2007) argumentam que, em relação aos Estados Unidos, como consequência das divergentes respostas eleitorais às políticas das administrações de Reagan, de Clinton e de George W. Bush, além de *gerrymandering* (redesenho de distritos eleitorais para beneficiar determinado candidato), distritos predominantemente democratas no sul do país aproximaram-se mais de candidatos republicanos, compensado por um ganho de assentos pelos democratas em distritos mais centristas no nordeste. Isto tornou os partidos mais homogêneos (em especial, se for lembrado o período de divisão democrata entre sul e norte, nas décadas de 1960 e 1970), ideologicamente e geograficamente, além de polarizar mais o eleitorado, tornando o congresso, nas últimas décadas, um pouco mais organizado em torno dos partidos. Os autores ressalvam, entretanto, que mesmo que haja este fortalecimento recente dos partidos, a

Eleitores no Reino Unido – e da Alemanha, nos votos em lista –, de forma distinta dos outros dois países do estudo, Brasil e Estados Unidos, procuram, tradicionalmente, escolher os candidatos de acordo com o partido que desejam que governe. Por esse motivo, a eleição não é baseada na capacidade de um membro do parlamento expressar as opiniões de seu eleitorado, mas sim na capacidade de o partido do votado conseguir assentos suficientes para formar uma maioria. Dessa forma, o sistema britânico é dominado pelos partidos, segundo Johnston (1985), e esta visão tradicional é compartilhada por trabalhos mais recentes, como o de Spirling e Quinn (2009). Para esses últimos, quase todos os eleitores baseiam sua escolha nas plataformas dos partidos em competição, sendo que serviços prestados aos distritos como fundamento para reeleição (na magnitude do que ocorre nos EUA) não são considerados. Além disso, o parlamentar dependeria de patronagem partidária para avançar na carreira e não de seu apelo pessoal.

No mesmo sentido, em relação às nações parlamentaristas, em geral, Laver e Shepsle (1996) argumentam que, se políticos individuais perseguissem suas aspirações pessoais constantemente, a reputação de seu partido no jogo político mais amplo iria ser constantemente ameaçada. As pessoas (eleitores, grupos de interesse e outros) não iriam saber o que o partido defende e não teriam nada para se identificar. O partido, conseqüentemente, perderia sua capacidade de atrair suporte, sendo os eleitores, em última instância, os responsáveis por manterem a disciplina partidária da maneira que ela é (LAVER; SHEPSLE, 1996). Partidos fortes, segundo Weingest e Marshall (1988), controlam a distribuição de importantes recursos que garantiriam benefícios eleitorais a seus membros. Também controlam o acesso a posições de poder e podem construir reputações diferenciadas daquela dos membros que o constituem, de forma semelhante a firmas. É interessante, neste ponto, trazer a contribuição de Cox e McCubbins sobre a estrutura dos partidos no Reino Unido:

A liderança partidária no Reino Unido parece ter sido bem construída para atingir a internalização. Primeiramente, a desigualdade no poder entre os membros comuns (backbenchers) e os líderes (frontbenchers) é enorme, então manter a liderança é mais importante que manter um assento no parlamento. Segundo, a desigualdade de poder entre a maioria e a minoria é grande, então manter o status de maioria é mais importante que reter um assento no parlamento. Terceiro, líderes partidários importantes sempre concorrem em distritos seguros e, mesmo que percam (as eleições), são imediatamente

representação local ainda é o corolário da relação entre eleitores e parlamentares, e o paroquialismo ainda domina a política congressional.

reconduzidos em *by-elections*²¹ (alguns obrigando *backbenchers* a renunciar ao assento com esse propósito). Líderes partidários, portanto, têm poucos incentivos para perseguir interesses eleitorais paroquiais (COX; MCCUBBINS, 1993, p. 133, tradução nossa).

Há outra diferença fundamental entre governos presidencialistas e parlamentaristas trazidas no trabalho de Shugart e Carey (1992). Enquanto em países como Brasil e EUA é possível separar as eleições do Executivo e do Legislativo, conferindo um caráter nacional à primeira, e, possivelmente, um caráter mais localista à segunda; em países parlamentaristas, por sua vez, as eleições do parlamento devem gerar um Executivo (gabinete), portanto o eleitor “precisa escolher entre um foco na política nacional nas eleições e partidos, ou no localismo” (SHUGART; CAREY, 1992, p. 172, tradução nossa). A última opção mostrou-se problemática nos casos da Quarta República Francesa e também no período anterior à ascensão de Mussolini na Itália (período conhecido como *transformismo*). A opção “eficiente” caracteriza o modelo de atuação do parlamento britânico, onde, segundo Cox:

Membros do parlamento tem pouca ou nenhuma influência sobre o processo de políticas independente de seus líderes partidários; eles geralmente não possuem nenhuma organização eleitoral própria com a qual possam atrair votantes, e possuem pouco controle sobre as finanças de suas campanhas; e eles podem entregar pouco no sentido de benefícios particularistas para seus constituintes (COX, 1987, p. 135, tradução nossa).

Os parlamentares britânicos, em especial do partido majoritário, estão mais concentrados em políticas nacionais e votação de projetos de autoria do governo (Poder Executivo), que domina a agenda legislativa, como será visto. O domínio da agenda pelo Poder Executivo parece, segundo alguns autores, ser uma característica também brasileira (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Claro, o sucesso legislativo do Executivo não ocorre nos moldes do Reino Unido, onde a taxa de aprovação média de seus projetos é de 94%, mas certamente é maior que nos EUA, onde esta taxa é de 68% (DIERMEIER; VLAICU, 2011). Figueiredo e Limongi, por sua vez, encontraram o valor de 78%, sendo que 86% das leis aprovadas no Congresso eram de autoria do Executivo.

Já na Alemanha, políticos que se candidatam, tanto pelas listas partidárias, quanto pelo distrito, geralmente aumentam suas chances de eleição (com exceção dos candidatos da CSU²²). Segundo Klingemann e Wessels (2001), esses candidatos possuem incentivos

²¹ Novas eleições que ocorrem quando algum membro do parlamento renuncia, morre ou é expulso, gerando vacância do cargo.

²² União Cristã Social na Bavária (*Christlich-Soziale Union in Bayern*).

para considerar as demandas de seus distritos eleitorais, assim como aqueles que só concorrem em nível distrital. Favorecer políticas em nível local seria uma forma de reduzir a incerteza sobre as chances de reeleição.

Apesar de o sistema eleitoral misto alemão não favorecer o comportamento localista, os dois grandes partidos mantêm escritórios nos distritos para que os candidatos possam, independentemente de ganharem ou não a eleição, prestar serviços à comunidade. Já os partidos menores, por serem desfavorecidos no voto distrital, adotam estratégias que cobrem territórios maiores. É esperado que os candidatos distritais, na Alemanha, se concentrem menos em questões partidárias que os demais, inclusive os partidos incentivam que estes invistam em obter desempenhos positivos em suas bases eleitorais de forma mais incisiva, ao invés de investir em disciplina partidária – mesmo assim, como afirma Schmidt (2008), em função de apenas parlamentares ligados a partidos conseguirem vagas nos distritos, em regra, esses membros estão sujeitos também à disciplina partidária, com raras exceções.

Por outro lado, pela lógica do sistema eleitoral, os parlamentares de lista tenderiam a seguir mais a orientação partidária (KLINGEMANN; WESSELS, 2001) nos moldes do que ocorre no Reino Unido²³. Na mesma linha de raciocínio, Patzelt (1999) argumenta que membros de mandatos diretos (distritais) e candidatos derrotados no distrito são incentivados pelos partidos a serem acessíveis aos eleitores e a dedicarem tempo considerável ao trabalho junto a estes. Parlamentares eleitos pela lista, então, devem concentrar suas atividades em trabalhos “internos” do partido e *lobbying*, não havendo muito espaço para atuação individual, pois são mais dependentes da boa relação com o partido para obterem sucesso político. O elemento distrital do voto, no caso da Alemanha, e diferentemente do que ocorre com o Reino Unido, parece ser um fator que enfraquece a força do partido, mesmo que de maneira não pronunciada, dada a natureza de governos parlamentaristas com o instituto do voto de confiança²⁴.

No caso alemão, os questionários aplicados no Projeto “Estudo Comparativo de Sistemas Eleitorais” (CSES 2000) mostram que a Alemanha está, de fato, situada em um meio termo entre sistemas de representação proporcional e sistemas majoritários, com

²³ Como será visto no último capítulo, entretanto, a disciplina dos parlamentares distritais pode ser maior.

²⁴ Ver próximo capítulo.

alto índice de identificação de eleitores com parlamentares individuais (KLINGEMANN; WESSELS, 2001).

A FORMAÇÃO DE COALIZÕES DE GOVERNO NO PARLAMENTARISMO E A TEORIA DE COALIZÕES APLICADA AO PRESIDENCIALISMO

Nos governos democráticos, nos quais a presença de um parlamento é um dos pré-requisitos centrais de sua existência, surge sempre a necessidade de representação do corpo social nas instâncias de poder. Ao longo da história, os partidos políticos foram se assentando como os locais centrais de organização do corpo político. Nos governos parlamentaristas, o parlamento, além de ser instituição legislativa, é também o local onde se organiza o governo e se forma o Poder Executivo. Para se formar um governo, é também necessário construir alianças, pois o princípio da maioria rege a maior parte das relações que levam o Estado a cumprir seu papel de satisfazer o interesse público. Quando os indivíduos ou grupos negociam e cooperam de forma a aprovar políticas públicas, são formadas coalizões. Como defende Budge (2008), governos de coalizão dificilmente são monolíticos como governos de um só partido – aqueles que ocorrem, tipicamente, no Reino Unido ou nos Estados Unidos.

Neste capítulo, será revisada uma parte essencial da literatura sobre a formação de coalizões em parlamentos, tradição de estudos iniciada na Europa Ocidental, onde o sistema de governo predominante é o parlamentarista. Como será visto, o padrão de governos de coalizão, bastante comum quando nenhum partido consegue a maioria dos assentos parlamentares, não é um fenômeno exclusivo europeu, nem está restrito ao parlamentarismo. Na verdade, na América Latina, é mais comum que governos unipartidários, devido à fragmentação do sistema partidário.

Iniciando-se a abordagem por estudos que analisam as recompensas que os atores políticos perseguem ao associar-se em coalizões de governo, passar-se-á aos estudos das características institucionais que determinam restrições nessa associação. Estas características evidenciam que há uma certa distância no padrão de formação de maiorias até entre países parlamentaristas, com votos de confiança e com a possibilidade de dissolução do corpo legislativo.

Por fim, são revisados alguns estudos comparativos nos quais se aplicam achados teóricos sobre coalizões às nações presidencialistas. As instituições são também fundamentais ao se discernir o comportamento dos atores dentro de uma coalizão de governo neste caso, tendo em vista as diferentes restrições a ações e os diferentes

incentivos do presidencialismo. Como será observado, algumas distinções entre sistemas de governo são necessárias ao se observar o comportamento dos atores em parlamentos multipartidários, como o brasileiro e o alemão. As instituições podem explicar também porque, no parlamentarismo, a maioria que forma o governo normalmente corresponde à maioria que aprova políticas, e, por sua vez, no presidencialismo, as maiorias formadas caso-a-caso e as derrotas do governo podem ser mais comuns.

2.1 Repartição de Cargos x Ideologia: As Primeira Divisões na Tradição de Estudos de Coalizões.

Na ciência política, a Teoria de Coalizões buscou, inicialmente, estudar o fenômeno de formação destas em governos parlamentaristas, ou seja, como que os governos se formavam em torno de um partido majoritário ou de uma coalizão de partidos que constituíssem uma maioria. O pioneiro nesse estudo foi o estadunidense William Riker (1920-1993), que, no princípio da década de 1960, desenvolveu o primeiro modelo teórico robusto para a formação de coalizões, cujo principal postulado era o “princípio da mínima coalizão majoritária” (*Minimal Winning Coalition Principle*), revisando as hipóteses de Neumann e Morgenstern (1953) e o modelo de formação de coalizões de governo de Gamson (1961).

Riker (1962) observou que as coalizões eram formadas porque seus membros desejavam obter ganhos, portanto, formavam-se em torno de objetivos comuns. Ao se aprovar políticas, os ganhos são distribuídos entre os membros da coalizão, portanto, quanto mais membros, menor seria a parcela de cada um. Dessa forma, para o autor, uma coalizão seria mais eficiente para os objetivos de cada participante na medida em que tivesse membros suficientes para constituir uma maioria vitoriosa, apenas; e de modo que não houvesse membros excedentes que somente reduzissem os ganhos dos demais. Isto aconteceria principalmente se os custos de transação para formar as coalizões fossem altos, e se a informação sobre as preferências dos atores envolvidos fosse robusta. O modelo de Riker serve de base para vários estudos de coalizões que surgiram nas décadas seguintes, em especial àqueles que privilegiam a análise do tamanho das coalizões e a repartição de recursos.

De forma análoga à lógica de Riker, Lijphart, posteriormente, afirmou que “para entrar no gabinete, um partido minoritário terá que se associar a um ou mais partidos, mas vai resistir à inclusão de partidos desnecessários na coalizão, pois isso iria reduzir sua cota de ministérios no gabinete” (LIJPHART, 1984, p. 48). Essa afirmação do autor insere uma moeda de troca fundamental para a formação de governos: a repartição de cargos, pelo Executivo, entre os participantes da coalizão.

O princípio do tamanho das coalizões foi sempre uma importante ferramenta no estudo de coalizões e da motivação dos atores. Straffin e Grofman (1984), posteriormente, afirmaram que a maior parte dos países formam coalizões mínimas majoritárias com bastante frequência, apesar de que é também comum encontrar governos com coalizões majoritárias maiores e inclusive governos minoritários em democracias ocidentais. Para outros relevantes autores (LAVÉ; SCHOFIELD, 1990; STROM, 1990; LAVÉ; SHEPSLE, 1996), governos que fogem do princípio do tamanho são tão comuns quanto aqueles que formam coalizões majoritárias mínimas.

Existem alguns obstáculos que devem ser considerados, a cada caso, quando se analisam modelos racionais e matemáticos de previsão da formação de coalizões. Se alguém considera que os partidos políticos de certo país tendem ao centro, isto é, satisfazem o eleitor médio, fica mais fácil imaginar que uma coalizão possa ser formada entre qualquer partido que possua representação no parlamento. Porém, pode-se claramente também imaginar que partidos distantes no espectro ideológico evitem formar coalizões, mesmo que isso numericamente favoreça a formação de coalizões majoritárias mínimas com foco na distribuição de recursos entre membros.

O Princípio da Coalizão Majoritária Mínima Conectada (AXELROD, 1970) estatui que somente serão formadas coalizões majoritárias mínimas que respeitem a proximidade dos objetivos de seus membros. Partidos, portanto, só colaborariam com outros partidos se partilhassem de objetivos comuns, ou seja, próximos ideologicamente (políticas públicas afins), o que diminuiria os custos de transação intracoalizão – uma visão também aliada ao princípio do tamanho da coalizão. De Swaan (1973) é um autor clássico do período que igualmente privilegia o papel da ideologia na formação de coalizões, sem romper com o princípio de tamanho – mas diminuindo, relativamente, sua importância –, predizendo que se formariam coalizões majoritárias mínimas conectadas

com a menor distância entre os participantes em um espaço ideológico unidimensional (direita x esquerda).

Quando a ideologia é um forte preditor do comportamento legislativo, para autores como Morelli (1999), as políticas do partido mediano (representa o legislador médio) são sempre implementadas, o que poderia significar uma vantagem de partidos do centro, em relação a partidos extremistas, na formação de coalizões. Strom (1990) observou que, em testes empíricos, teorias de distância ideológica tiveram desempenho, no mínimo, tão bom quanto teorias em volta do princípio do tamanho.

Estudos mais recentes, como o de Warwick (2005), Laver e Shepsle (1996), e Strom (1990) ainda enfatizam bastante o papel da ideologia dos partidos na formação de coalizões, mas sem perder de vista motivações do tipo *office-seeking* – distribuição de cargos. Segundo Warwick, os líderes de partido, ao buscarem alianças, vão levar em consideração a melhor combinação entre políticas e benefícios de gabinete (*office benefits*), rejeitando inclusive recompensas maiores, se o efeito de formar uma coalizão ideologicamente desfavorável comprometer suas políticas e/ou o apoio dos eleitores do partido. Esse argumento inclusive poderia explicar a ocorrência de governos minoritários, ou seja, com número de parlamentares abaixo de uma maioria mínima. Nas palavras do autor:

(...) partidos não veem políticas simplesmente como um bem público: eles se importam não só com qual política é implementada, mas também com quem a implementa. Especificamente, os líderes de partidos querem ser associados com a implementação de políticas que são próximas aos ideais do partido, mas não com aquelas que estão muito longe (WARWICK, 2005, p. 385, tradução nossa).

Alguns modelos possuem preocupação central com a repartição de poder, enquanto outros com a ideologia dos partidos, como visto. Os modelos que consideram o poder como finalidade principal para as ações dos atores consideram que políticos do tipo *office-seeking* são preocupados, sobretudo, com alcançar este poder, mesmo às expensas de mudanças em suas políticas, que seriam apenas ferramentas para ganhar eleições (DOWNS, 1957; AUSTEN-SMITH; BANKS, 1988). Outros autores assumem que, acima de tudo, os atores políticos estão preocupados com políticas públicas e ideologia (DE SWAAN, 1973; LAVER; SHEPSLE, 1996; WARWICK, 1998), mesmo que o poder seja a maneira de colocar essas políticas em prática. Para Laver e Shepsle (1996), da mesma forma que políticos *office-seeking* podem reforçar políticas com as quais não se

importam, políticos *policy-seeking* podem mudar políticas que são importantes para si, se necessário, para atingir o poder e implementar outras políticas.

Existem ainda os modelos matemáticos de formação de coalizões, exemplificados no trabalho de Straffin e Grofman, como o Modelo Espacial derivado da Teoria dos Jogos, de Aumann e Mascler (1964 apud STRAFFIN; GROFMAN, 1984), que considera que os partidos, antes de formarem coalizões, irão antecipar todas as alternativas e os ganhos que poderão ser obtidos com a aliança (sejam políticos ou do tipo *office-seeking*); ou mesmo modelos dinâmicos, também derivados da Teoria dos Jogos, que focam mais em resultados de curto prazo para os agentes. Esses modelos vão funcionar melhor em situações determinadas, e não há um deles que seja o melhor, segundo Straffin e Grofman, em termos generalizados, para prever o comportamento das coalizões (STRAFFIN; GROFMAN, 1984). Laver e Schofield (1990) comentam que os modelos derivados da Teoria dos Jogos foram desenvolvidos por teóricos nos Estados Unidos, mais familiarizados com modelos matemáticos que os seus contrapartes europeus, o que gerou um rompimento entre as tradições de estudos de política europeia e tais estudos. Segundo os autores, mais recentemente, alguns pesquisadores da tradição da Teoria dos Jogos reconheceram que alguns detalhes institucionais e achados empíricos são parte importante da explicação da formação de coalizões. As teorias que orbitam em volta do princípio do tamanho da coalizão e da ideologia foram desenvolvidas em sua maioria nas décadas de 1960 e 1970 (RIKER, 1962; AXELROD, 1970; DE SWAAN, 1973), e utilizam ferramentas da Teoria dos Jogos cooperativos e modelagem espacial, como observado, mas versam muito pouco sobre variáveis institucionais que influenciam o processo de formação de governos, como já observaram Martin e Stevenson:

A formação da coalizão é um resultado político complexo que é, sem dúvida, gerado por políticos com motivações variadas realizando barganhas em ambientes institucionalmente ricos. Como homens cegos, cada um tocando diferentes partes do mesmo elefante, cada uma das teorias existentes de formação de governos foca apenas em uma parte do todo, portanto, possuem apenas um limitado poder explanatório (MARTIN; STEVENSON, 2001, p. 49, tradução nossa).

Nos estudos legislativos de coalizões, em especial aqueles de pesquisa com várias nações, é também comum a abordagem livre das instituições, isto é, de regras específicas que podem limitar a formação de determinadas combinações de partidos dentro da coalizão, pois essa é uma forma conveniente de se estabelecer certos padrões neste tipo de estudo comparativo (STROM; BUDGE; LAVER, 1994). Geralmente, os participantes

em coalizões são tratados pelos teóricos como atores racionais que buscam aumentar suas parcelas individuais na repartição dos ganhos (BROWNE; RICE, 1979). Os ganhos mais óbvios para os partidos seriam cargos no governo, independentemente de outras formas de recompensa; enquanto o maior benefício que o partido traz para o governo são os votos no parlamento (BROWNE; FRANKLIN, 1973). Empiricamente, para se entender as especificidades de cada parlamento, entretanto, é necessário observar mais atentamente limites institucionais de cada país, de forma a prever mais precisamente a formação da coalizão governamental, caso a caso. Alguns destes possíveis limites serão expostos, de maneira exemplificada, em outra seção deste capítulo.

Outra característica dos estudos de coalizões é que eles, em regra, enfatizam os partidos como atores unitários, devido à escolha centralizada nas lideranças destes para direcionar o resultado da formação do governo. Para Laver e Schofield (1990), em relação aos governos europeus, tratar os partidos como atores unitários tem sido uma escolha metodológica eficaz, pois em apenas alguns casos – por exemplo, a Quarta República Francesa e a Islândia nos anos 1980 –, os partidos não eram caracterizados por possuir membros que agiam de maneira disciplinada. Os partidos possuem mecanismos internos que garantem a disciplina, sendo que a tensão interna, para os autores, pode ser motivo para que alguns partidos tenham mais facilidade em se associarem em coalizões que outros, e mesmo em casos onde há divisões internas severas, como no Partido Trabalhista irlandês, o partido pode agir como ator unitário nas votações – afinal, votar contra as lideranças pode significar a expulsão do partido.

Não se pode perder de vista, entretanto, que os partidos são formados por diversos atores com motivações distintas, e a inobservância deste fato pode trazer uma informação incompleta para compor resultados e conclusões, em muitos casos, principalmente se o objetivo do estudo for a política intrapartidária ou a observação de parlamentos com sistema partidário fraco ou descentralizado.

Além da assimetria de relações dentro de um partido, pode haver uma hierarquia de poder entre partidos de uma coalizão, influenciada pelo número de membros de cada um, mas não restrita a esse critério. Ansolabehere et al. (2005) consideram que a recompensa distribuída aos membros de um partido seria proporcional ao número de assentos que esse partido detém no parlamento, caso pertença à coalizão (MORELLI, 1999; MONTEIRO, 2003 apud ANSOLABEHHERE et al., 2005). Porém, para os autores,

cada partido recebe os ganhos, a exemplo de cargos no gabinete e outros benefícios pós-eleitorais, de acordo com o peso do voto de seus membros. O partido “fundador” (*formateur*) da coalizão, que é, na maioria das vezes, o maior partido; possui, para os autores, uma vantagem política desproporcional em relação aos outros membros. Essa vantagem foi reconhecida por outros autores, como Warwick e Druckman (2001) e Debus (2011), e a diferença na proporção de cargos distribuídos resultaria da combinação do princípio majoritário com os fortes poderes de agenda do *formateur*. A vantagem não está restrita a critérios quantitativos, mas à qualidade dos cargos dentro do governo, em especial o primeiro-ministério – às vezes, o *formateur* se contentaria com menos cargos que seria esperado na repartição dentro da coalizão com esse objetivo (BROWNE; FRANKLIN, 1973)²⁵.

2.2 A Importância do Voto de Confiança na Formação de Governos e Manutenção de Coalizões no Parlamentarismo

Como Reisinger lembrou, em relação à literatura sobre a formação de governos – o que envolve o assunto discutido neste capítulo –, a “ubiquidade das coalizões na vida política não deveria induzir acadêmicos a buscar um conjunto de postulados teóricos que podem ser aplicados a todas as configurações” (REISINGER, 1986, p. 551, tradução nossa). No mesmo sentido, Warwick (1996, p. 472, tradução nossa) já avisava que os esforços para controlar as condições do processo de barganha e o “caos” produziram, com frequência, teorias tão complexas de trabalhar, que sua “testabilidade empírica, para não mencionar sua probabilidade de caracterizar corretamente o processo real, se torna problemática”.

Os modelos teóricos, como visto, possuem certas limitações explicativas. Para Browne e Rice, faz sentido que agentes racionais busquem maximizar seus ganhos com coalizões majoritárias mínimas, porém, o que ocorre se os membros da coalizão não conseguirem atingir suas expectativas iniciais? Os resultados podem ter, segundo estes, natureza “ambígua”. Além disso, cada partido participante na coalizão poderia esperar receber ganhos proporcionais a seu investimento ou subordinar sua participação na

²⁵ Ler, no próximo capítulo, sobre a formação da coalizão entre Conservadores e Liberais-Democratas no Reino Unido, uma fuga do padrão de governos unipartidários do local.

coalizão não a ganhos individuais simplesmente, mas a outras normas convencionadas pelo grupo para controlar o comportamento dos membros (BROWNE; RICE, 1979).

Para outros autores, outra preocupação relevante é que os estudos de coalizões de governo têm concentrado sua análise no fato de que elas são coalizões, ignorando muitas vezes que “são também governos” (LAVÉR; SHEPSLE, 1990a; 1990b). Estes autores afirmam que coalizões de governo não são meras coalizões legislativas formadas para aprovar determinadas políticas – como parece ser o caso de coalizões em sistemas de governo presidencialistas (DIERMEIER; VLAICU, 2011). Ademais, a distribuição de cargos em gabinetes é muito mais que uma mera “recompensa” determinada pela barganha dentro da coalizão. Conforme relatam Laver e Shepsle (1990b), a formação de governos parlamentares envolve barganhas que garantem, com frequência, uma estabilidade e uma previsibilidade de maior magnitude do que aquilo que geralmente se assume quanto às votações por maioria, em geral.

Nos sistemas parlamentaristas, de fato, há uma mútua dependência entre os Poderes Executivo e Legislativo, e o governo só sobrevive se for capaz de manter a confiança do parlamento, sob pena de haver dissolução deste e convocação de novas eleições. Isso pode ocorrer de duas formas: na primeira, o governo deve ser aprovado pelo parlamento, evitando um voto de não confiança (ou desconfiança); na segunda, o governo, durante a sessão legislativa, pode se comprometer a recuar, caso não aprove alguma medida, invocando um voto de confiança (DIERMEIER; VLAICU, 2011). Neste último caso, a ameaça de dissolução do governo pode servir para manter a coalizão fortalecida e é um importante instrumento de barganha do Primeiro-Ministro.

Segundo Diermeier e Vlaicu (2011), a existência do instrumento do voto de confiança pode ser uma das mais importantes ferramentas para o maior sucesso do governo em aprovar suas políticas em sistemas parlamentaristas, se comparado aos níveis de aprovação de sistemas presidencialistas. Como será visto adiante, a relação de mútua dependência entre Executivo e Legislativo no parlamentarismo, em contraste com a separação de poderes – em maior ou menor grau – nas nações presidencialistas, é fator essencial para que o processo de formação de maiorias. A manutenção destas maiorias, ao longo do tempo, nos parlamentos, é determinada significativamente pelo sistema de governo adotado pelas constituições nacionais de cada país.

Como os membros da coalizão de governos parlamentares tendem a apoiar as proposições do governo, de forma a manter o fluxo de aprovação das políticas de seus interesses, os atores com poder de agenda (ex: lideranças, membros do gabinete, Primeiro-Ministro, etc.) consideram mais barato “comprar” membros da coalizão (DIERMEIER; FEDDERSEN, 1998). Essa atitude varia com o poder da coalizão. Ou seja, quanto maior o poder de agenda do governo, mais ganhos poderiam ser extraídos dos membros da oposição para aprovação de políticas, e esse ganho serve para fortalecer a disciplina dentro da coalizão. Um governo com uma coalizão legislativa muito grande, ou com baixo poder de agenda, distribui menos ganhos entre seus membros, e, conseqüentemente, perde suporte destes (DIERMEIER; VLAICU, 2011).

Por outro lado, um colapso de um governo precipita uma nova eleição, portanto, essa mera possibilidade afeta profundamente a estabilidade da coalizão governista. Além disso, as elites políticas possuem acesso a várias fontes de previsão de resultados para uma nova eleição (pesquisas de opinião), portanto, os partidos do governo que estejam em um período de aumento de popularidade possuem incentivos para derrubar o governo, de forma a aumentar sua força em uma coalizão nova. Isso, sozinho, já pode servir para aumentar o poder de barganha perante o resto da coalizão. Se as eleições são fixas no tempo, entretanto, esse fator não se mostra presente (STROM; BUDGE; LAVER, 1994), como é o caso de sistemas de governo presidencialistas.

Outro mecanismo que pode também fortalecer uma coalizão de governo é a ameaça de punição. Os partidos da coalizão só serão capazes de auferir ganhos caso todos cooperem. Se um partido deixa a coalizão, seus parceiros podem perder o governo ou serem delegados ao status de uma coalizão minoritária. Uma forma de punir partidos “desertores” é sua exclusão de uma futura coalizão, e a simples ameaça nesse sentido pode desencorajá-los. Contudo, não há expectativa de punição caso esse partido seja indispensável à formação de qualquer coalizão (TAVITS, 2008). A título de exemplo, Tavits (2008) recorda que membros de partidos com muitos parceiros em potencial (devido ao tamanho e à ideologia) são menos constrangidos pelo medo de punição que aqueles que sempre se unem ao mesmo parceiro. Na Alemanha, antes da emergência dos Verdes no início da década de 1980, o FDP podia formar uma coalizão tanto com o SPD, quanto com o CDU. Nos anos 1960 e 1970, o FDP optou, diversas vezes, por não coalizar com o CDU (o CDU obteve mais votos e assentos que o SPD nas legislaturas de 1969-1972, 1976-1980, e 1980-1983; mas foi preterido pelo FDP), mesmo sabendo que se este

se recusasse a pertencer a uma mesma coalizão no futuro, como forma de punição, o SPD ainda o aceitaria como parceiro - evidência de que a “infidelidade” em relação a um parceiro não necessariamente constrange a formação de uma coalizão com outros parceiros. Já nos anos 1980, com o surgimento dos Verdes, a ameaça de que uma quebra de coalizão poderia ser punida com uma parceria alternativa e, conseqüentemente, com a possível exclusão de sua participação no governo, fez com que o FDP se mantivesse em coalizão com o CDU, apesar de recorrentes discordâncias entre os parceiros.

Por fim, cabe lembrar que, como já observado, os estudos de coalizões tratam os partidos como atores unitários, entretanto, Laver e Shepsle (1990b) consideram como unidade de análise os membros dos partidos da coalizão. Para os autores, as negociações envolvendo a formação dos governos parlamentares devem envolver compromissos críveis, pois a estabilidade do governo depende de os atores manterem sua palavra, sem sucumbir a oportunismo, infidelidade ou deserção posteriores. Uma das formas de se garantir isso é a distribuição de cargos no gabinete (*portfolio allocation*), pois garante que os atores movimentem as políticas de acordo com suas preferências pessoais (LAVÉR; SHEPSLE, 1990b). Para os autores, a distribuição de cargos é muito mais que pagamento para manter a coalizão unida: ela faz parte da própria definição de governo. Ou seja, um ministro perseguirá as políticas preferenciais de sua jurisdição e isto pode ter impacto entre os membros de seu partido. Normalmente, o partido escolherá um político experiente com interesse em certa área, e esse político, normalmente, representaria uma facção dentro do partido.

O processo de barganha intrapartidária também é, portanto, uma variável a ser considerada e se espera que esteja mais presente em sistemas partidários com um nível mais baixo de polarização ideológica – tipicamente, no presidencialismo. Em nações presidenciais, como no caso dos Estados Unidos, considerar os partidos como atores unitários pode trazer sérios problemas analíticos, apesar desta abordagem ser a predominante na literatura de coalizões referente à Europa parlamentarista. Segundo Cox e McCubbins (1993), no caso dos EUA, o estudo teórico deve se iniciar com políticos individuais e suas preferências tipicamente diversas, explicando posteriormente porque está no interesse de cada um apoiar um padrão particular de organização e atividades para o partido.

Em uma legislatura pré-estruturada em linhas partidárias – típica em sistemas parlamentares –, onde os partidos diferem em várias políticas, solicitar votos de membros do partido de oposição pode ter vários custos políticos. Nesse contexto, será esperado que legisladores previnam essas alianças com barganha e estratégias anteriores ao processo de votação. Combinando a distância ideológica com a necessidade de se obter vitórias mais expressivas, legisladores tentariam maximizar a presença, em coalizões, de membros de seu partido e minimizar a participações de membros externos (HINCKLEY, 1972). Como será observado no terceiro capítulo, a Alemanha possui um parlamento que permite, com certa frequência, a participação da oposição na formação de políticas governamentais, fato que tem relação com o federalismo e as relações entre as duas Casas Legislativas, o *Bundestäg* e o *Bundesrät*. Este fenômeno demonstra que outras instituições podem determinar padrões no comportamento do voto que ultrapassam a influência pura do sistema de governo, exigindo uma observação mais profunda de cada parlamento.

2.3 A Lógica por Trás das Coalizões Minoritárias e Supermajoritárias – Desvios do Princípio do Tamanho

O fenômeno das coalizões que governam efetivamente em formatos diferentes do majoritário mínimo intrigou vários autores (STROM, 1990; LUEBBERT, 1983; VOLDEN; CARRUBBA, 2004; HERMAN; POPE, 1973). Apesar de haver um consenso de que a lógica proposta por Riker (1962) continua tendo alto poder explicativo, uma diversidade substancial de gabinetes nacionais e uma alta variação de conformações destes em um mesmo país mostram que outros fatores são determinantes, e, por vezes, mais relevantes que a mera separação das “fatias do bolo” entre os partidos da coalizão. Surge, então, a necessidade de compreender o fenômeno das supermaiorias e também dos governos minoritários, os quais foram vistos por muito tempo como soluções indesejáveis, em especial no segundo caso – em decorrência de experiências históricas como a Quarta República Francesa ou a República de Weimar na Alemanha (STROM, 1990). Entretanto, o próprio Riker reconheceu que as coalizões podem exceder o mínimo (fugindo do princípio do tamanho), caso os atores não possuam certeza suficiente da vitória.

De Swaan (1976 apud LUEBBERT, 1983) testou empiricamente a ocorrência de governos minoritários em um estudo envolvendo 108 formações de governos, sendo estes encontrados em 55 deles, ou seja, pouco mais da metade. Herman e Pope (1973), previamente, encontraram coalizões minoritárias em 74 governos dentro de uma amostra de 207, um percentual de 35,8%, sendo que 42% destes controlaram mais de 45% dos assentos, em uma situação de “quase maioria”. Strom (1990), excluindo governos minoritários de um partido, encontrou um número de 79 governos minoritários em 197 gabinetes (40,1%).

Esses resultados, ainda na década de 1970, são evidências de que outras formas de coalizões, diferentes daquelas do tipo *minimal winning* (majoritárias mínimas), como as minoritárias ou as supermajoritárias, são também comuns na prática. Como lembram Laver e Schofield (1990), ambos os tipos de coalizão que violam o princípio de tamanho são tão comuns na política europeia quanto as coalizões majoritárias mínimas, sendo que governos minoritários são cerca de um terço entre todos os tipos, enquanto um quarto são governos compostos por supermaiorias. Já entre os governos majoritários formados por mais de um partido, apenas 40% são formados por coalizões majoritárias mínimas²⁶ (LAVER; SCHOFIELD, 1990).

De acordo com Luebbert (1983), pode-se assumir que a barganha entre os partidos, que precede a formação do governo, é mais importante do que as eleições que a precedem, inclusive no que concerne à definição de políticas. Coalizões majoritárias são esperadas quando os partidos observam uma vontade generalizada de barganhar, o que não ocorreria no caso contrário, onde se esperaria encontrar governos minoritários. Porém, deve-se ainda adicionar, segundo o autor, uma variável: a certeza da informação. Quanto maior a certeza sobre a informação das preferências dos participantes, maior a chance de que se formem coalizões majoritárias mínimas, ou, inversamente, se a informação for imprecisa, maior a chance de que se formem supercoalizões²⁷. A certeza

²⁶ Importante lembrar que o princípio da Coalizão Majoritária Mínima Conectada (AXELROD, 1970), entretanto, e no que concerne a este estudo, teria um bom valor preditivo para o parlamento alemão no pós-guerra, no qual várias coalizões formadas foram majoritárias mínimas (ou com supermaiorias pequenas) e apenas uma (1966-1969) não foi conectada (a primeira “grande coalizão”) – até a década de 1980, data do estudo de Luebbert (LUEBBERT, 1983). Já no início deste século, contrariando estes resultados, foram formadas duas coalizões supermajoritárias entre CDU/CSU e SPD, os maiores partidos alemães, como será visto adiante no terceiro capítulo.

²⁷ Argumento também utilizado por Amorim Neto e Santos (2001) para explicar este tipo de coalizão no Brasil de 1946-1963.

da informação, segundo Luebbert (1983), não pode ser, entretanto, superestimada como variável explicativa, pois os líderes de partidos e outros parlamentares possuiriam, em regra, informações robustas sobre seus pares.

Uma possível razão para a ocorrência de governos supermajoritários, para Warwick (1998), é a baixa disciplina dos partidos, em especial quando coincidente com sistemas partidários polarizados e fragmentados. Ele cita como exemplo o caso da França (Quarta República), onde incluir partidos extras na coalizão poderia fazer a diferença entre a queda do governo e sua permanência. Para o autor, 90% dos governos majoritários formados nesses sistemas altamente fragmentados eram compostos por supercoalizões. Como será visto no próximo capítulo, esta característica de países parlamentares parece ser compartilhada com alguns governos brasileiros, em especial, a partir do governo Cardoso.

Axelrod (1970) sugeria que coalizões com supermaiorias surgiriam quando partidos pequenos do centro ideológico fossem incluídos na coalizão, de forma a reduzir o conflito de interesses entre partidos do governo. Como explicam Volden e Carrubba (2004), essas coalizões surgem quando um governo menor seria muito instável para permitir que o pacote básico de políticas fosse aprovado. Eles ainda afirmam que, por mais que a lógica por trás da formação de coalizões majoritárias mínimas seja robusta, existem mais governos minoritários ou com supermaiorias do que governos com maiorias mínimas, como visto acima (DE SWAAN, 1976 apud LUEBBERT, 1983; HERMAN; POPE, 1973; STROM, 1990) – o que pode ser evidência de que as posições em relação às políticas seriam mais determinantes que princípios de tamanho na configuração das coalizões nas democracias parlamentaristas.

Para Volden e Carrubba os partidos que formam coalizões possuem objetivos próprios em termos de políticas e precisam de maiorias viáveis para aprovarem suas políticas particulares por meio de troca de favores (*logrolling*). Como as votações são independentes, os partidos que conseguissem aprová-las antes não teriam incentivos para permanecerem coalizados. O único incentivo para não deixar a coalizão seria o fato de que haveriam futuras votações das quais esses partidos não desejariam estar excluídos. Seguindo essa lógica, quando o custo de ser excluído de futuras coalizões é maior do que o benefício de trair a coalizão em determinadas votações, seriam esperadas coalizões majoritárias mínimas, pois, para o partido formador da coalizão, adicionar membros

extras iria apenas aumentar o custo da cooperação. Se o incentivo para traí-las fosse muito alto, entretanto, esperar-se-ia a formação de coalizões supermajoritárias. Os resultados empíricos da pesquisa dos autores sugerem que a escolha da coalizão pode ser mais um produto da necessidade de se criar maiorias sustentáveis ao longo do tempo do que a necessidade de esculpir uma maioria para apoiar uma determinada política multidimensional.

Ainda segundo os autores, coalizões supermajoritárias seriam formadas porque as coalizões majoritárias mínimas não seriam capazes de sustentar o *logroll* porque: 1 – Há muitos atores decisivos na câmara; 2 – Atores externos com poder de veto dificultam a passagem da legislação; e 3 – Proposições que tendem a beneficiar um grupo tendem a ser mais custosas para outros grupos. As coalizões conectadas seriam mais frequentes porque têm a tendência a ser menos polarizadas, fazendo com que as políticas de preferência dos partidos possuam custos menores, na média, para os membros da coalizão (VOLDEN; CARRUBBA, 2004). Governos com coalizões supermajoritárias são comuns em parlamentos do Oeste Europeu. Volden e Carrubba notaram que mais governos desse tipo foram formados desde a 2ª Guerra Mundial que governos com coalizões majoritárias mínimas.

Uma explicação alternativa para as supermaiorias é fornecida por Laver e Shepsle (1996): partidos podem possuir mais a oferecer que o peso em votos para manter um gabinete equilibrado. Alguns partidos possuiriam, segundo os autores, políticos experientes que seriam escolhidos para cadeiras estratégicas no Executivo, de forma a contribuir com políticas públicas relevantes ou centrais para a coalizão. Esta é, claro, uma explicação que se distancia de motivações do tipo *office-seeking*.

Já para explicar os governos minoritários, é importante assinalar que a divisão ideológica entre os partidos da oposição pode ser tão relevante para a viabilidade dos gabinetes, quanto a divisão ideológica dentro do governo (LAVER; SCHOFIELD, 1990). Uma possível razão para que governos minoritários sobrevivam é que eles efetivamente exploram diferenças por assunto entre os partidos de oposição (STROM, 1990), afinal, um governo deste tipo sempre deve buscar auxílio fora da coalizão para formar maiorias e aprovar suas políticas. Com outras palavras, Laver e Shepsle (1996) expõem que muitas vezes o gabinete possui posição central no espectro político, enquanto a oposição está dividida nos dois extremos, fazendo com que alguns gabinetes minoritários possam ser

bastante estáveis. Para Luebbert, seguindo o mesmo raciocínio, a ocorrência frequente de governos minoritários até a década de 1980 nos países escandinavos (Noruega, Suécia e Dinamarca) pode ser atribuída à facilidade de barganha com partidos fora da coalizão. Por outro lado, na Itália e na Finlândia, onde este tipo de governo é bastante comum, a causa parece ser a dificuldade de cooperação entre os partidos do gabinete (LUEBBERT, 1983). No caso do Reino Unido, quando governos minoritários ocorreram, a razão parecia ser uma preferência acentuada por governos unipartidários (HERMAN; POPE, 1973).

Uma explicação alternativa para governos minoritários é fornecida por Strom em sua obra *Minority Government and Majority Rule* (1990): eles ocorrem porque os membros centrais da coalizão não querem a entrada de mais partidos, ou estes partidos marginais não desejam entrar no governo, ou mesmo, as duas coisas. Isso pode acontecer porque o desgaste de governar (a exemplo da típica queda em popularidade para as próximas eleições) pode ser maior do que os ganhos em participar deste governo, portanto, a decisão de possuir uma minoria no governo seria uma decisão tomada por atores racionais (STROM, 1985; 1990). Em um governo minoritário, como ressalta Strom, mesmo que não possa negociar com outros partidos postos no governo, o(s) partido(s) governista(s) pode(m) barganhar postos fora do gabinete, e, principalmente, concessões em termos de políticas públicas. Essas concessões fora da coalizão podem incluir *logrolling*, quando um partido se compromete a votar de determinada forma em determinada matéria, em troca de apoio para outra completamente diferente; e podem incluir também concessões particularistas, com políticas para áreas geográficas que concentram clientelas de partidos “de apoio” (fora da coalizão).

Por fim, cabe lembrar que, como afirmam Laver e Schofield (1990, p. 67, tradução nossa), “enquanto a coalizão executiva é composta por um conjunto de partidos que controla posições no executivo, a coalizão que determina a viabilidade do governo é legislativa”. De acordo com os autores (em relação ao parlamentarismo), é quase certo que os membros dos partidos no gabinete irão apoiar o governo, e não é certo que os partidos fora do gabinete irão se opor a este governo. Enquanto os partidos no governo mantêm-se os mesmos durante a vida deste governo, os partidos que o apoiam fora da coalizão podem variar a cada voto. Portanto, um mesmo governo pode sobreviver com uma coalizão legislativa variável. Strom (1990) traz uma oportuna contribuição para esta afirmação de Laver e Schofield com o exemplo da Dinamarca: neste país, havia, à época, uma variedade de coalizões legislativas formadas sobre diversos assuntos, de maneira

estável. Isto significa dizer que a coalizão construída para assuntos orçamentários poderia ser distinta daquela constituída para aprovar política externa, por exemplo, e podia ser distinta das coalizões em outros assuntos.

Interessante observar nesse último exemplo é que maiorias *ad hoc* podem ser construídas não só para deliberação caso a caso, mas para temas específicos que atravessam diversas políticas, e, portanto, envolvem diversas deliberações.

2.4 Limites Institucionais à Formação de Coalizões

Reisinger (1986) observou que a maior parte dos estudos se inicia de uma premissa de que os atores querem maximizar a utilidade de suas ações, em outras palavras: todos atores são agentes racionais. A premissa da racionalidade, entretanto, não fornece informação suficiente por si só para que teóricos possam prever, com exatidão, que coalizão irá se formar. A natureza do pagamento aos membros da coalizão vencedora é determinante nas escolhas que os atores racionais irão fazer, segundo o autor. Além disso, diversos fatores institucionais podem restringir a formação de uma coalizão.

Dentro dos estudos neo-institucionalistas de coalizões das últimas décadas, surgiu a necessidade de se buscar o papel das instituições como fatores determinantes no resultado da coalizão formada. Como ressaltam Laver e Schofield (1990, p. 196, tradução nossa), o uso de teorias de coalizão para o estudo de qualquer sistema político específico deve levar em consideração que: “cada país possui características especiais que devem ser levadas em conta antes que uma interpretação substantiva da política de coalizões local seja desenvolvida”.

Ao se buscar uma abordagem menos teórica e mais empírica para a formação de coalizões, deve-se ter em vista que os atores e partidos são dotados de outras motivações que influenciam na escolha dos parceiros da coalizão. Além de motivações de ordem interna dos partidos, há, principalmente, instituições que limitam muitas vezes as opções, mudando o poder de barganha. Essas barreiras são grande parte da explicação da falha dos modelos matemáticos de coalizões na predição de quais serão suas composições, sejam elas coalizões meramente legislativas (formadas em torno de políticas, caso a caso), sejam elas coalizões de governo (mais estáveis).

De acordo com Martin e Stevenson (2001, p. 35, tradução nossa), uma “alternativa para as explicações ligadas ao tamanho e à ideologia na formação de governos começou a emergir no início da década de 1980”. Esta alternativa seria uma abordagem neo-institucionalista, ou seja, que enfatiza o efeito das diferentes instituições (regras) no resultado das coalizões. O estudo de Strom, Budge e Laver (1994), bem como outros estudos, trazem um conjunto de exemplos de barreiras presentes em diversos parlamentos europeus que devem ser levadas em consideração na análise de formação de coalizões em sistemas parlamentaristas, pois tornam a política de barganhas mais complexa. Algumas dessas barreiras serão descritas a seguir, a título de exemplo.

Primeiramente, pode-se observar as regras constitucionais vigentes no país selecionado, em busca dessas instituições. Em alguns países, por exemplo, na Itália, qualquer nova coalizão que busque substituir o governo atual deve antes ser aprovada pelo parlamento em um voto de investidura, o que fortalece bastante o governo que está no poder. Esta regra modifica a dinâmica da barganha e normalmente não é levada em conta nos estudos teóricos de coalizões. Na prática, países como o Reino Unido e a maior parte das nações do Oeste Europeu não possuem em seu regramento um voto de investidura, mas o governo está sempre sujeito a um voto de não confiança, como já exposto. Porém, neste último caso, o fardo inverte em favor da oposição, que pode escolher apoiar tacitamente um governo (não apresentando um voto de não confiança) que não poderia apoiar abertamente, no caso de um voto de investidura (STROM; BUDGE; LAVER, 1994). Em casos como o italiano, a oposição provavelmente deveria votar sim para o novo governo, já que se opõe ao atual e deve satisfação ao seu eleitorado.

Na Alemanha, porém, existe um mecanismo que também confere maior estabilidade para o gabinete: o voto de desconfiança construtivo. Segundo essa provisão constitucional, o Chanceler só pode ser destituído por um voto de desconfiança que especifique o sucessor. Essa regra foi incluída no ordenamento em reação à instabilidade da República de Weimar, como forma de tornar os governos mais difíceis de derrubar, tendo contribuído para aumentar a durabilidade dos gabinetes de coalizão na República Federal da Alemanha (BURKETT, 1975; LAVER; SCHOFIELD, 1990). Esse processo, segundo Schmidt (2008), previne as maiorias negativas no *Bundestäg*, isto é, que a oposição ao governo consiga derrubá-lo, mas não consiga se unificar em uma maioria sobre um nome alternativo. Apesar da estabilidade maior, a norma não impediu, por

exemplo, a destituição de Helmut Schmidt (SPD) em favor de Helmut Kohl (CDU), em 1982.

Em alguns casos, o Chefe de Estado faz parte do processo de barganha para a escolha do Primeiro-Ministro e da combinação de partidos que formarão o governo. É o caso da Finlândia e da Itália, por exemplo, mas não é o caso da Alemanha, país onde os poderes do presidente foram reduzidos no período pós-guerra a patamares comparáveis aos do monarca britânico (BURKETT, 1975). Na Alemanha, assim como no Reino Unido, o Chefe de Estado limita-se a nomear para o cargo a pessoa indicada pelo parlamento (STROM; BUDGE; LAVER, 1994) e possui funções cerimoniais²⁸ (SCHMIDT, 2008).

Por sua vez, em alguns países, uma supermaioria (dois terços, por exemplo, na Bélgica) é necessária para se emendar uma Constituição. Portanto, qualquer governo que tenha em seu programa alterar o ordenamento constitucional vigente deve aliar-se a outros partidos, no caso de coalizões majoritárias mínimas, ou formar governos com grandes maiorias, caso se refira a coalizões de governo que excluam o(s) partido(s) de oposição na formação de políticas (STROM; BUDGE; LAVER, 1994). Alternativamente, nesses casos, Laver e Schofield (1990) observam que o ponto que definiria uma coalizão majoritária mínima passaria de uma maioria absoluta de membros (metade + um) para dois terços.

Há ainda, segundo Strom, Budge e Laver, limitações “endógenas” aos partidos. Os autores citam o exemplo do Partido Trabalhista irlandês no final do ano de 1986, que teve uma queda significativa na opinião pública ao aliar-se ao partido *Fine Gael*, passando por um rompimento durante a elaboração do orçamento de 1987. Devido a esse fato, o Partido Trabalhista aprovou uma resolução que proibia a formação de coalizões com outros partidos até que fosse recuperada sua popularidade perante o eleitorado, só podendo se aliar a outros partidos no caso de aprovação em uma conferência especial do partido (LAVER; SCHOFIELD, 1990; STROM; BUDGE; LAVER, 1994). Paralelamente, Margit Tavits (2008) observou que, posteriormente, o Partido Trabalhista irlandês também declarou publicamente que, não importando o resultado das eleições de 1997, não formariam coalizões com o partido *Fianna Fail*, tendo preferido o Partido

²⁸ Em períodos de crise política, entretanto, quando o Chanceler não possui uma maioria estável na Câmara Alta (*Bundesrat*), ou quando um voto de confiança não recebe apoio de uma maioria no *Bundestag*, o presidente pode dissolver o parlamento, como fez em 2005 (SCHMIDT, 2008).

Democrata Progressivo, mesmo sendo ideologicamente mais próximo do primeiro (e podendo, da mesma forma, obter maioria). Isso ocorreu porque uma coalizão formada entre Trabalhistas e o *Fianna Fail* em 1992 implodiu com apenas dois anos no poder. O próprio partido *Fianna Fail* divulgou declarações, na maior parte do período pós-guerra, em que governaria de forma unipartidária (MARTIN; STEVENSON, 2001).

Já quanto à Alemanha, Klingemann e Wessels (2001) lembram que o conflito entre os antigos partidos de esquerda prevenia que estes formassem um governo, mesmo que atingissem a maioria dos assentos no parlamento. Governos minoritários de outros partidos são mais prováveis nesse tipo de situação, o que leva, segundo os autores, a população a votar estrategicamente para favorecer coalizões de governos desejáveis em seus votos. Outro exemplo de limitações partidárias, relativo à Alemanha, foi a recusa do CDU/CSU em se aliar ao SPD em qualquer circunstância após as eleições de 1949 e 1953 (MARTIN; STEVENSON, 2001).

É importante salientar também o impacto das leis eleitorais, pois podem ter o poder de forçar a formação de coalizões no período pré-eleitoral. Sistemas eleitorais que se distanciam da representação proporcional tendem a forçar os partidos a formarem coalizões antes das eleições, mudando o período de barganha, para aproveitar efeitos de economia de escala, segundo Strom, Budge e Laver. Isso, para os autores, não garante que a coalizão formada irá se converter em uma coalizão de governo, mas seria danoso para os partidos comprometerem-se a enfrentar eleições como uma coalizão e depois recusarem o compartilhamento do poder, caso tenham a chance (STROM; BUDGE; LAVER, 1994). Como já visto, alguns partidos fazem compromissos pré-eleitorais de não coalizar com determinados partidos. Já os acordos pré-eleitorais entre Liberais e Socialdemocratas, no Reino Unido, na década de 1980, culminou com a posterior fusão destes partidos.

Uma recusa a entrar em coalizão, entretanto, pode ser uma eficiente estratégia eleitoral para um partido que visa a obter a maioria legislativa sozinho, com argumento de aumentar a eficiência em relação a um governo de coalizão. Segundo Strom, Budge e Laver, um dos exemplos marcantes onde isso ocorre é no Reino Unido. Tanto os Trabalhistas, quanto os Conservadores, evitam a possibilidade de formar coalizões durante as campanhas eleitorais, mesmo quando as pesquisas de opinião mostram que um parlamento multipartidário é uma possibilidade. A intenção é dissuadir um certo número

de eleitores estratégicos a votarem em partidos menores. Com ajuda do sistema eleitoral distrital, até então, essa estratégia tem obtido sucesso, com a exceção da eleição de 2010, como será visto no próximo capítulo.

2.5 O Estudo de Coalizões Aplicado ao Presidencialismo

Na década de 1960, conforme ressaltam Michael Laver e Kenneth Shepsle, devido ao impacto de estudos como o de Riker (1962), vários trabalhos sobre coalizões foram desenvolvidos em “ambos os lados do atlântico” (referindo-se à Europa e aos Estados Unidos da América), entretanto, esses estudos tornaram-se secundários na literatura estadunidense a partir do meio da década de 1970, na qual se focou em modelos com ênfase em instituições específicas do Legislativo e Executivo estadunidenses (LAVÉR; SHEPSLE, 1996). Essa lacuna só começou a ser preenchida no final do século XX, a partir de alguns trabalhos transnacionais pioneiros, entre os quais, alguns serão citados nesta seção.

Nas últimas décadas, de fato, alguns pesquisadores têm dedicado seu tempo a estudos que buscam estender as análises de teorias de coalizões a contextos presidencialistas, em especial na América Latina, pegando emprestado *insights* do mais desenvolvido estudo de coalizões em regimes parlamentares (AMORIM NETO, 2000; ALTMAN, 2000; COX; MORGENSTERN, 2002). Em países como o Brasil, não é incomum observar comparações na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo com a formação de gabinetes parlamentaristas, como já salientado. Cox e Morgenstern (2002) explicam que estudos de parlamentos latino-americanos utilizam, com frequência, modelos estadunidenses de análise, pois este país possui um regime presidencial bastante estudado. Para estes autores, entretanto, modelos de sistemas parlamentares multipartidários possuem interessantes paralelos com legislaturas latino-americanas. Apesar de esta tendência de comparação entre diferentes sistemas de governo estar se tornando mais comum na literatura, há, porém, um relativo consenso no sentido de que o Presidente da República tende a possuir uma taxa de aprovação inferior – comparada às taxas de gabinetes parlamentares – nas proposições legislativas que apresenta, ou se posiciona explicitamente favorável à aprovação – o presidente estadunidense, por exemplo, não tem poderes formais para apresentar projetos de lei.

No presidencialismo há uma multiplicidade de atores com poder de veto e a aprovação de políticas – que dependeria de frágeis barganhas e *logrolls* –, usualmente, é mais difícil. Em uma legislatura do tipo Westminster, dois partidos competem por um eleitorado, e, ao obter uma maioria, o partido consegue implementar seu programa com facilidade, devido à disciplina no parlamento (MOE; CALDWELL, 1994).

A título de exemplo, observa-se que o sucesso legislativo médio do Primeiro Ministro no Reino Unido, no período 1995-2003 foi de 94%, enquanto, nos Estados Unidos, referente ao período 1953-2003, esta taxa de sucesso (proposições apoiadas) foi de apenas 68% ou 54%, se for considerada apenas a legislação mais “substancial” (EDWARDS III; BARRETT; PEAKE, 1997). Na Alemanha, a taxa de sucesso do Primeiro-Ministro foi de 85% (SHINDLER, 1994 apud DIERMEIER; VLAICU, 2011). Figueiredo e Limongi (2000) encontraram uma taxa de aprovação de 78% de projetos enviados pela Presidência da República à Câmara dos Deputados brasileira.

Diermeier e Vlaicu (2011) salientam que, enquanto os governos parlamentares necessitam obter suporte da maioria a todo tempo, os governos presidenciais não possuem essa necessidade, pois as eleições do Legislativo e Executivo são independentes entre si, e os mandatos em ambos os Poderes são fixos. Ainda de acordo com os autores, assumindo-se inicialmente que os partidos são perfeitamente disciplinados, esta diferença entre as taxas de aprovação, citadas acima, só seria observável se o presidente liderasse uma coalizão minoritária, o que não poderia ocorrer no parlamentarismo na mesma situação – o governo depende de vitórias sistemáticas. Em um sistema parlamentar, como lembra Morelli (1999), a coalizão majoritária normalmente vota da mesma forma em todos os assuntos, o que não ocorre com o presidencialismo, no qual, segundo Amorim Neto (2000), devido aos mandatos fixos, é mais comum os legisladores se sentirem livres para votar contra o Executivo sem o risco de terem que enfrentar novas eleições. Além disso, os membros da coalizão de governo não são tão constrangidos a votar de acordo com a posição do Executivo, por não haver ameaça de votos de confiança ou instrumentos de dissolução do parlamento (DIERMEIER; VLAICU, 2011) – um exemplo de exceção a essa regra é o Equador, onde a dissolução é permitida.

Nesse sentido, a duração e a independência dos mandatos são, portanto, fatores essenciais para diferenciar ambos os sistemas de governo. Negretto (2006) ainda acrescenta que as principais diferenças entre coalizões de governo em sistemas

presidenciais e parlamentares surgem das diferentes condições que determinam a formação e a duração de governos nos dois sistemas. Enquanto no presidencialismo, o presidente tem o poder de apontar o governo, não importando o tamanho do seu partido, no parlamentarismo, o *formateur* é, normalmente, o maior partido ou o partido mais central, em relação ao legislador médio (ALTMAN, 2000; NEGRETTO, 2006).

Apesar de as coalizões de governo serem mais comuns no parlamentarismo, onde ocorrem 78,1% das vezes, estão longe de serem incomuns no presidencialismo. Foram encontradas em 53,6% dos governos presidencialistas (CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2004). Já Canello, Figueiredo e Vieira (2012) encontraram uma frequência de 74,8% de governos de coalizão nos gabinetes latino-americanos no período de 1979-2011, o que aproxima bastante a ocorrência do fenômeno nos dois sistemas de governo.

Na verdade, apenas 59,7% das coalizões de governos presidenciais são majoritárias, e governos minoritários, entretanto, também ocorrem em países parlamentaristas. Nestes últimos, como visto, no caso dos governos minoritários, é evidente que nenhuma maioria tem o interesse em derrubá-lo, pois, se quisessem, o fariam, e concessões seriam feitas a outros partidos fora da coalizão de forma a obter maiorias necessárias para a aprovação de políticas (CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2004). Strom (1985), inclusive, afirma que, se o compromisso dos atores externos ao governo for tão forte quanto aquele dos partidos da coalizão, não haveria razão para considerar que a performance dos governos minoritários seria inferior a dos governos majoritários.

A diferença principal quanto aos governos minoritários nos dois sistemas de governo é que, em governos parlamentaristas, há duas alternativas: 1 – buscar apoio fora da coalizão por meio de barganhas e transformar a coalizão em majoritária (caso a caso ou definitivamente); ou 2 – convocar novas eleições. Esta última opção não existe no presidencialismo, e poderia ocorrer um impasse, caso o apoio externo não fosse possível. Já o primeiro exemplo, segundo Cheibub, Przeworski e Saiegh, faz com que alguns governos presidenciais minoritários se aproximem, em seu funcionamento, de governos parlamentares minoritários, no sentido de que ambos governam com uma maioria legislativa – se não na coalizão formal.

Em relação aos Estados Unidos, Mayhew (1991 apud CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2004) bem como Edwards III, Barrett e Peake (1997)

observaram que, mesmo em governos divididos (onde o partido majoritário do Congresso é diferente daquele do presidente), o sucesso legislativo do presidente não é afetado – governos divididos em sistemas presidenciais são quase uma exclusividade estadunidense (CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2004). Neste país, isto pode indicar que ocorre barganha, normalmente, com membros do partido de oposição. Como lembram Diermeier e Vlaicu (2011), coalizões legislativas podem mudar de assunto a assunto, e o sucesso legislativo pode variar ao longo do tempo. Se os partidos possuem disciplina, toda coalizão de governo funciona como uma coalizão legislativa, mas é comum que não haja essa disciplina e, portanto, os atores podem votar juntos em uma proposição e não em outra (CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2004). Como defende Mainwaring (1990), sistemas bipartidários lidariam melhor com problemas de impasse entre Executivo e Legislativo porque facilitariam a formação de uma maioria e porque tornariam uma polarização ideológica menos provável.

Como não há risco de que o governo caia – salvo no caso de *impeachment* – antes do fim do mandato do presidente, uma derrota legislativa possui efeitos apenas em curto prazo (DIERMEIER; VLAICU, 2011), conforme exposto. A coalizão de governo continua mesmo após sucessivas derrotas. Isso é uma diferença central em relação a governos parlamentares. Comparado ao que ocorre com estes últimos, o custo da barganha para aprovação de proposições por parte de agentes com poder de agenda pode ser mais alto em sistemas presidencialistas, porque a incerteza de votos deve ser mitigada por transferências de recursos aos legisladores. No parlamentarismo, onde os incentivos políticos são mais fortes do que incentivos de curto prazo de proposições individuais, os atores com poder de agenda podem contar com membros da coalizão de governo, sem necessidade de transferir grandes quantidades de recurso a cada votação (DIERMEIER; VLAICU, 2011). Como já explicitado, coalizões de governos parlamentares possuem vários incentivos a mais para votarem de forma coesa e estável.

Além disso, mesmo governos minoritários, no parlamentarismo, precisam, ao menos implicitamente, obter apoio de uma maioria legislativa para governar. Cheibub (2002) lembra que, no caso de governos minoritários no presidencialismo, há ainda outra possibilidade devido aos mandatos fixos: o impasse entre Presidente e uma maioria opositora, mas sem votos suficientes para derrubar um veto (*deadlock*) – mais comum quando o quórum para derrubar o veto é grande (como os dois terços nos Estados Unidos

e no Brasil de 1952-1964); ou quando a legislatura é bicameral, e o presidente só obtém maioria em uma das Casas.

No que concerne a países com alta fragmentação partidária, como é o caso do Brasil, Cheibub, Przeworski e Saiegh (2004) observaram que esta aumenta a probabilidade de se formarem coalizões, inclusive a chance de que estas coalizões sejam majoritárias é maior quando a Legislatura é bastante fragmentada²⁹. Amorim Neto (2000) observou que o Presidente Sarney governou com o suporte de três diferentes coalizões, enquanto o governo do Presidente Collor contou com quatro, e seu sucessor, Itamar Franco, com cinco. Apesar dessas trocas de parceiros, o padrão de coalizões nestes governos não foi sempre majoritário, o que mudou a partir de 1995 com o governo Cardoso e um novo padrão de supermaiorias³⁰.

Raile, Pereira e Power (2011) argumentam que em muitos sistemas com separação de Poderes como o brasileiro, diferentemente do que ocorre tipicamente no parlamentarismo, o sistema partidário é fraco e indisciplinado, sendo a ideologia uma força que não tem muito poder explicativo para se entender a dinâmica da formação de coalizões. Os estudos de países parlamentares assumem que há uma troca, invariavelmente, de assentos no governo e status de coalizão por votos no legislativo, enquanto os regimes presidenciais multipartidários, por razões históricas e institucionais, frequentemente não contam com partidos fortes e disciplinados, além de não poderem rearranjar o governo com novas eleições. Estudos, nesse caso, tendem a buscar explicações em mecanismos separados para uso do Executivo no processo de barganha, como distribuição de benefícios localistas. Como afirmam os autores:

Do ponto de vista do Executivo, o presidencialismo multipartidário não é um formato muito “palatável” (*userfriendly*). Além de terem que adquirir as habilidades necessárias para construir políticas públicas, presidentes também devem aprender a se tornarem efetivos domadores de alianças interpartidárias e devem dominar o uso estratégico e interdependente de múltiplos recursos (RAILE; PEREIRA; POWER, 2011, p. 331, tradução nossa).

Para Patzelt (1999), quem prefere um sistema parlamentar de governo deve aceitar a ação coletiva de partidos parlamentares disciplinados e tem, como retorno, um governo fortemente ligado à opinião pública e suas preferências expressas em políticas dominadas

²⁹ Apesar de esta última afirmação, a princípio, contrariar um senso comum – pois mais partidos significaria diminuir o peso de cada um e a chance de se formar maiorias de um ou poucos partidos –, um maior número de partidos aumenta a quantidade de opções de parceiros, possivelmente com maior proximidade ideológica do *formateur*.

³⁰ Ver o próximo capítulo.

por partidos. Quem prefere legisladores ativos individualmente, por outro lado, deve aceitar um sistema presidencial de governo com risco de governos divididos e possibilidade de impasses políticos.

Outra diferença em relação à formação de gabinetes em nações parlamentaristas é que presidentes possuem, como defende Amorim Neto (2006), mais opções que primeiros-ministros na montagem de gabinetes, o que será visto no próximo capítulo, em relação ao Brasil. Enquanto primeiros-ministros devem recrutar, para o gabinete, componentes da coalizão de forma altamente proporcional ao peso de cada partido, presidentes podem escolher outros critérios para designar postos ministeriais, muitas vezes desrespeitando a proporção da coalizão. Enquanto o peso atribuído aos partidos em regimes parlamentares é imenso, nos sistemas presidenciais esse peso seria variável.

2.5.1 Presidencialismo Multipartidário na América Latina

No caso da América Latina, além de ser predominante o presidencialismo como sistema de governo, este quase sempre está ligado à presença de múltiplos partidos compondo o Legislativo. No caso específico do Brasil, como já discutido, essa característica torna-se ainda mais evidente.

Negretto (2006) observou a ocorrência de governos minoritários na América Latina e a performance presidencial, de acordo com a posição do partido do presidente em relação ao resto do parlamento, estudando governos no período 1978-2003. O trabalho agrega informação que confronta os temores explicitados por autores da década anterior, como Juan Linz (1990), em relação aos “perigos do presidencialismo” quanto à continuidade democrática – no caso de um impasse entre Executivo e Legislativo, não há ferramentas de voto de desconfiança ou dissolução da Legislatura, o que pode levar a soluções extraconstitucionais de conflito –; ou Scott Mainwaring (1990), sobre a incompatibilidade entre governabilidade e um Executivo diante de um Legislativo multipartidário.

David Altman (2000), que estudou o fenômeno das coalizões no Uruguai, afirma que como os cidadãos avaliam o desempenho do governo relacionado ao Presidente – consequentemente, o seu partido –, os outros membros da coalizão têm poucos incentivos para se unirem ou permanecerem na coalizão. A permanência dependeria de uma gama

complexa de fatores, como afinidade ideológica entre a fração (facção) de apoio ao presidente e outras frações da coalizão, a proximidade das eleições, a justiça do acordo da coalizão, as taxas de aprovação do presidente, e o fato de se as frações da coalizão pertencem, ou não, ao partido do presidente. Entretanto, mesmo com os temores aí expressos em relação à estabilidade do regime presidencialista – se forem considerados regimes adotados em países do “Terceiro Mundo”³¹ – enquanto cerca de metade (52,2%) de regimes presidencialistas foram desfeitos, uma porcentagem maior de regimes parlamentares (59,1%) foram interrompidos – a maioria na África e Ásia (SHUGART; CAREY, 1992). O tema “estabilidade de regimes” ainda é bastante controverso na literatura.

A ideia de que só um presidente com maioria legislativa poderia garantir um regime democrático estável recebeu suporte empírico na experiência da América Latina nas décadas de 1960 e 1970, segundo Negretto. De fato, no período 1950-1990, a expectativa de vida média de uma democracia parlamentar era de 73 anos, enquanto a de uma democracia presidencial era de 21 anos (CHEIBUB, 2002). Apenas a Colômbia, a Costa Rica e a Venezuela não sofreram interrupções em regimes democráticos no período e todos contavam com presidentes pertencentes a partidos com maiorias e legislativos bipartidários ou com dois grandes partidos e um pequeno. Porém, de 1978 a 2008, apenas 32% dos presidentes latino-americanos governaram com maiorias unipartidárias. O restante eram presidentes “minoritários”, e, apesar de algumas crises constitucionais e variações no desempenho dos governos, a maioria deles conseguiu governar e implementar, inclusive, desgastantes reformas econômicas com forte impacto social (NEGRETTO, 2006).

Os padrões de maioria flutuam bastante entre governos minoritários e majoritários, sendo que em países como Chile e República Dominicana apenas governos majoritários foram formados no período 1979-2011; ao passo que, no Equador e no Peru, estes raramente foram formados (CANELLO; FIGUEIREDO; VIEIRA, 2012).

Em sistemas presidenciais puros, a frequência de presidentes minoritários³² varia de 38,67%, nos anos em que há dois partidos efetivos, para 41,01%, quando há de dois a três partidos efetivos; sobe para 89,43%, quando há de três a quatro partidos efetivos; e

³¹ Termo utilizado por Shugart e Carey (1992).

³² Minoritários no sentido de seu partido não obter uma maioria por si só – independentemente da constituição de uma coalizão com outros partidos.

atinge 90,38%, quando há de quatro a cinco partidos (CHEIBUB, 2002). Esses dados são evidência de que o multipartidarismo aumenta o risco de impasse, caso não se construam maiorias com outros partidos que não o do presidente.

Apesar de haver um consenso entre estudantes em que a probabilidade de o partido do presidente obter maioria legislativa no Congresso se reduz com o aumento do número de partidos no Legislativo, o argumento de que o multipartidarismo levaria, invariavelmente, a uma crise institucional entre os Poderes perdeu força. Negretto (2006) afirma que o status minoritário do partido do presidente no Legislativo não significa, sozinho, um impacto necessariamente negativo em nível de cooperação entre os Poderes. Presidentes minoritários também contariam com coalizões legislativas informais, e, segundo o autor, o poder de barganha do partido do presidente pode ser mais importante que o número de assentos que este possui, ou mesmo que o nível de fragmentação partidária.

No presidencialismo, apesar de haver uma baixa dependência entre os Poderes Legislativo e Executivo, devido à dupla legitimidade dos cargos, isto é, eleições separadas e independentes (mesmo que ocorram concomitantemente); o presidente possui ferramentas que aumentam seu poder de barganha, como poderes de decreto, veto, iniciativas legislativas e outras (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; NEGRETTO, 2006). Mais importante, se necessário, o presidente pode disponibilizar cargos no governo como forma de obter apoio e formar uma coalizão, inclusive majoritária, semelhante ao que ocorre com primeiros-ministros.

Segundo Negretto (2006), a capacidade de presidentes minoritários melhorarem sua performance está relacionada a três fatores: a capacidade de alcançar maiorias (coalizão), a posição em relação ao votante médio (presidentes próximos a estes teriam custo menor para obter apoio), e a proximidade do legislador com poder de veto (com capacidade de formar maiorias e derrubar proposições ou vetos presidenciais). O estudo do autor tem, portanto, foco em políticas, assim como diversos estudos de democracias parlamentares.

Como no parlamentarismo, para Negretto, um presidente minoritário tendente ao centro ideológico pode formar um governo viável se nenhuma coalizão de partido de oposição puder derrotar suas propostas com uma maioria de votos. Já um presidente que possua um partido distante do votante médio e do legislador com poder de veto possuiria

apenas duas opções: aceitar a força do Congresso e formar um governo de coalizão, contornando a desvantagem com a distribuição de cargos entre os partidos participantes; ou desafiar o Congresso, utilizando-se de instrumentos unilaterais providos pela Constituição, como o poder de decreto; ou extraconstitucionais, como a dissolução do parlamento.

Na amostra de 1978-2003, dos 51 presidentes minoritários, 27 (53%) formaram coalizões de governo, sendo que, em relação ao Brasil, apenas no governo Collor (1990-1992) foi mantido, até o término prematuro do governo, o status de coalizão minoritária. Uma alta frequência de coalizões majoritárias formadas foi encontrada no caso de presidentes distantes do legislador médio e com poder de veto (71%), enquanto presidentes com partidos na posição do legislador médio formaram coalizões majoritárias em 40% das vezes. Dos 14 casos de terminação prematura de governos (incluindo o governo Collor), cinco ocorreram com presidentes minoritários distantes do legislador médio e daqueles com poder de veto, e seis em governos nos quais o presidente estava distante apenas do legislador médio (NEGRETTO, 2006). Esses dados evidenciam que o status minoritário não é a variável mais importante para o insucesso de governos presidenciais, mas sim a capacidade de governar próximo ao centro ou construir coalizões. Como Negretto afirma:

A taxa de presidências interrompidas por tipo de governo presidencial indica que fatores mais cruciais que a cota de assentos do partido do presidente são a localização desse partido no espaço político, a capacidade de o presidente sustentar um veto, e o status legislativo dos partidos incluídos no gabinete (NEGRETTO, 2006, p. 85).

Ainda, Raile, Pereira e Power (2011) sustentam que existem duas ferramentas institucionais para explicar a capacidade de presidentes conseguirem manter o apoio de suas coalizões na literatura. A primeira se refere à transferência de recursos (*pork*) aos legisladores (AMES, 2001) e a segunda, semelhante ao citado em estudos de legislativos parlamentaristas, seria a distribuição de cargos e outros benefícios de coalizão (*coalition goods*) (AMORIM NETO, 2000).

Como a importância da ideologia parece ser menor em sistemas presidenciais como o brasileiro, o *formateur* pode achar mais barato formar supermaiorias que não são vulneráveis a outros captadores de votos, considerando também as ferramentas de barganha disponíveis. Os governos FHC e Lula são exemplos de governos que contaram

com supercoalizões (RAILE; PEREIRA; POWER, 2011), como será visto adiante, no terceiro capítulo.

BRASIL, ALEMANHA, ESTADOS UNIDOS E REINO UNIDO: PODER DE AGENDA E PADRÕES HISTÓRICOS DE FORMAÇÃO DE MAIORIAS

Como visto nos capítulos anteriores, as instituições podem ser determinantes na formação do comportamento legislativo, porém, além dos sistemas eleitoral e de governo, existem outras variáveis que são fundamentais na orientação da formação de maiorias em um dado parlamento. Neste capítulo, será enfatizada a relação construída entre os Poderes Executivos e Legislativos nos países do estudo, bem como serão descritos, a partir da literatura, os padrões de formação de maiorias, com ênfase na atual ordem constitucional dos países. A dimensão tempo não será considerada de forma estática e linear entre os quatro parlamentos da amostra, devido aos diferentes estados de amadurecimento das regras e das diferentes abordagens na literatura específica e seu estágio de desenvolvimento. O objetivo inserido nesta parte do estudo é descrever padrões, de forma a se poder comparar os parlamentos.

Enquanto, no primeiro capítulo, foi feito um recorte das regras dos sistemas eleitorais de forma a confrontar os padrões partidários e comportamentais dos parlamentos estudados, neste capítulo será feita a revisão da bibliografia nacional específica separadamente, de forma a descrever a trajetória traçada de cada legislatura do estudo, a partir do último século, na definição do comportamento de votação dos atores legislativos – a formação de maiorias. Este capítulo também irá fornecer subsídios para o quarto capítulo, no qual serão comparados os países a partir de certas características, como a formação de gabinetes, poderes legislativos institucionais do Executivo, e organização do processo decisório. Os padrões aqui descritos servirão de subsídio também para preencher as informações sobre as seguintes variáveis na Tabela-Resumo presente no Capítulo “Características que determinam o comportamento das maiorias:comparando os parlamentos”: Sistema de Governo; Participação da Oposição na Formação de Maiorias; Número de Partidos no Governo; Proporcionalidade na Distribuição de Cargos nos Gabinetes; Domínio do Executivo em Relação à Agenda; Nível de Disciplina do(s) Partido(s) no Governo; e Tipo Predominante de Maioria.

Além da preocupação com a relação entre Executivo e Legislativo, que pode ser determinante na estabilidade, ou não, das maiorias, um dos principais eixos desta parte do estudo é a identificação dos atores públicos e dos órgãos com poder de agenda, que

podem estar tanto no parlamento, quanto fora dele, sendo essa ação determinante para concluir se uma estrutura decisória é mais ou menos centralizada – seja em torno do governo, seja em torno dos partidos. Determinar a localização do poder de agenda envolve observar os poderes institucionais que determinam a barganha que precede a formação de uma norma legislativa. Além disso, podem ser encontrados diferentes arranjos de papéis no processo legislativo, mesmo entre instituições com mesmo sistema de governo – neste sentido, o contraste entre a Câmara dos Deputados e a *House of Representatives* é marcante, como já bem descrito na literatura; porém, podem ser vistas algumas diferenças fundamentais também na trajetória do *Bundestag* e da *House of Commons*, em especial quanto ao papel da oposição. Portanto, a análise descritiva das instituições, neste ponto, vai além da caracterização de sistemas de governo, adentrando as especificidades de cada um dos parlamentos e da literatura que descreve seu funcionamento.

Serão também descritos, neste capítulo, os padrões de formação de maiorias e sua relação, se existente, com a formação de um gabinete ou a distribuição de outros recursos como forma de obtenção de apoio para aprovar uma determinada agenda. Como será observado, alguns parlamentos, em especial aqueles que fortalecem prerrogativas e a independência de seus membros perante o Executivo, o poder de agenda é mais descentralizado, podendo, inclusive, a oposição possuir um importante papel na construção de políticas públicas – principalmente quando a polarização ideológica, ou a força dos partidos, é menor. Tal independência não é esperada em sistemas parlamentares, mas também não pode ser associada, como regra, a sistemas de separação de poderes, como será evidenciado a seguir.

3.1 Brasil: Presidencialismo Parlamentar?

3.3.1 Agenda Definida pelo Executivo, Disciplina Partidária e Relação Entre os Poderes

Há, conforme já salientado neste trabalho, um grande consenso no sentido de que o Executivo brasileiro possui um alto domínio da agenda legislativa brasileira, e, segundo Shugart e Carey (1992), presidentes que possuem – além do poder de iniciar o processo legislativo – a iniciativa exclusiva de legislação em certos temas (como no Brasil), normalmente se tornam os principais legisladores, estando o Congresso em uma posição mais reativa. Ainda, segundo os autores estadunidenses, os presidentes brasileiros estão

entre os mais poderosos do mundo – perdendo apenas para os chilenos no regime constitucional de 1969-1989.

Figueiredo e Limongi, ainda, sugerem que o Congresso Nacional falha em atuar como um *Veto Player* institucional e vota de forma disciplinada de acordo com a orientação dos partidos políticos³³. De acordo com os autores, “em média, 89,4% do plenário vota de acordo com a orientação de seu líder, taxa suficiente para predizer com acerto 93,7% das votações nominais” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 20). Por conseguinte, apesar dos incentivos ao particularismo, provindos do sistema eleitoral, a disciplina partidária seria maior do que a esperada.

Zucco Jr. (2009) argumenta, por sua vez, que os partidos políticos têm se tornado menos ideológicos e os padrões de comportamento parecem ser mais facilmente explicáveis pela relação com o Executivo, através da distribuição de cargos e de benefícios (*pork*) entre os agentes.

O multipartidarismo brasileiro gerado, em parte, pelas eleições, leva à necessidade de o presidente eleito, conforme já mencionado, constituir acordos de modo a formar uma base majoritária e obter apoio no Congresso para suas políticas. Existe um consenso na literatura de que a capacidade de o Presidente da República implementar sua agenda depende da manutenção de coalizões de governo construídas com a distribuição de cargos estratégicos na Administração Pública entre os partidos políticos (AMORIM NETO; COX; MCCUBBINS, 2003; SANTOS, 1997, 2002).

O termo Presidencialismo de Coalizão foi cunhado por Sérgio Abranches (1988), ao reconhecer o Brasil, à época, como sendo a única democracia moderna a combinar representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo, além de organizar os governos com base em grandes coalizões partidárias. Atualmente, pode-se observar que esse modelo extremamente peculiar à realidade brasileira continua em vigor e parece garantir a governabilidade³⁴, apesar das críticas já mencionadas no capítulo anterior. De fato, alguns estudos foram realizados para aplicar a Teoria das Coalizões, mais

³³ Na definição de *veto player* de Tsebelis (1995), entretanto, o ator ou corpo coletivo pode escolher vetar, ou não, a política em deliberação.

³⁴ O segundo mandato da presidente Dilma Rouseff e sua relação problemática com o Congresso, entretanto, ainda devem ser objeto de trabalhos acadêmicos nos próximos anos.

direcionada a democracias parlamentaristas, ao caso brasileiro (AMORIM NETO, 2000; 2006).

As coalizões formadas nas eleições não necessariamente refletem os acordos formados após elas. Cheibub, Przeworski e Saiegh (2004) evidenciam que, em um mesmo governo, pode haver diferentes arranjos de partidos nas coalizões, citando como exemplos o governo Sarney, que formou três diferentes coalizões; o governo Collor, com quatro; e o governo Itamar Franco, com cinco – uma perspectiva, por outro lado, diferente do tipicamente observado em nações parlamentaristas. Os autores, analisando o sucesso do Executivo em obter maiorias na coalizão, concluíram que, em países parlamentaristas, há êxito em 79,1% dos casos; enquanto, em países presidencialistas, o sucesso ocorre em 59,7% das vezes. Nicolau (2000), trazendo dados sobre o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, observou que, nas votações em que o líder do governo manifestou seu posicionamento, obteve 90% de aprovação nas matérias, sendo os partidos mais contemplados com ministérios – PSDB e PFL – os mais disciplinados, com mais de 77% de deputados votando de acordo com a orientação do governo.

A coalizão do governo possui taxas de disciplina da ordem de 85,6% (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; 2000). Figueiredo e Limongi atribuíram esse sucesso aos instrumentos institucionais disponíveis ao presidente, como medidas provisórias, poder de veto e pedidos de urgência, além da iniciativa legislativa exclusiva em diversos assuntos (Art. 61, § 1º da CF/88) (BRASIL, 2015a). Além disso, as decisões na Câmara dos Deputados seriam centralizadas nas lideranças dos partidos, facilitando a comunicação de demandas do Presidente da República, segundo os autores.

Os resultados quantitativos obtidos por Figueiredo e Limongi indicando a predominância do Executivo são corroborados por pesquisas sobre períodos posteriores, como a de Gomes (2013), que encontrou o valor de 76,9% de proposições aprovadas no Legislativo como sendo de autoria do Poder Executivo no período 1999-2006 – Figueiredo e Limongi (2000) encontraram 86%, e, além disso, uma taxa de aprovação de 78% de todos os projetos enviados pela Presidência. Achados desse tipo parecem indicar, entre outros fatores, que, no caso do Brasil, há uma tendência de delegação de poderes legislativos ao Executivo, semelhante ao que ocorre com gabinetes de regimes parlamentaristas. Não se pode considerar a informação da autoria como evidência absoluta desta tese, entretanto, e mesmo presidentes estadunidenses, que não possuem

domínio da agenda e não possuem autoria formal de proposições, podem pedir a um congressista aliado que as apresentem, ou podem escolher proposições para apoiar abertamente (COX, 2001). Além disso, o resultado final da aprovação da proposição pode estar distante da intenção original de quem a apresentou; e nada impede, alternativamente, que o Executivo influencie a tramitação de uma proposição à qual não lhe pertença a autoria formal.

Amorim Neto (2006) buscou uma conexão entre os modelos “otimista”, defendido por autores como Figueiredo e Limongi – além de Santos –, e o “pessimista”, defendido por autores como Ames e Mainwaring. Para os primeiros, como visto, os presidentes formam governos da mesma maneira que primeiros-ministros, e a linha que separa os sistemas de governo parlamentarista e presidencialista seria mais tênue do que o previsto na literatura tradicional (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, 2009). As conclusões destes autores baseiam-se principalmente no estudo de votações nominais na Câmara dos Deputados como evidência da disciplina partidária e centralização do processo decisório em torno das lideranças partidárias e do presidente. Segundo Figueiredo e Limongi (2000), os poderes institucionais do Executivo (iniciativa legislativa, medidas provisórias, pedidos de urgência, iniciativa orçamentária) e o sistema de decisão centralizado na legislatura – lideranças – restringem a agenda e o papel dos legisladores, individualmente, no resultado das políticas. “O executivo e os líderes partidários neutralizam, através do controle da agenda, os incentivos para cultivar o ‘voto personalizado’ dos representantes” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2000, p. 152, tradução nossa). No mesmo sentido, Santos (1997) afirma que o deputado médio tem apenas o poder de concordar, ou não, com as propostas, pois o poder está concentrado nas lideranças e no Executivo.

Enquanto os “otimistas” rejeitam o particularismo como fator relevante para o funcionamento do parlamento brasileiro, autores como Ames e Mainwaring tendem a diminuir o papel dos presidentes no domínio da agenda legislativa. Segundo Ames (2003), os presidentes não conseguem aprovar suas agendas no Congresso, tendo em vista o número de projetos que, apesar de serem políticas prioritárias, sequer são apresentados às Casas Legislativas – fator que, para Figueiredo e Limongi (2000, p. 157, tradução nossa), tem importância menor e faria “parte do funcionamento normal de qualquer sistema democrático”.

Por sua vez, para os “pessimistas”, os legisladores seriam guiados pelo particularismo, pouco interessados em questões nacionais, e barganhariam caso a caso com o presidente em troca de apoio em projetos ou emendas localistas (*pork*) ao orçamento – um equivalente ao modelo distributivista da Teoria da Escolha Racional aplicado também aos Estados Unidos. Dessa forma, o presidente teria dificuldade de governar e sua sobrevivência política dependeria da distribuição de convênios de obras públicas e de nomeações de puro interesse político para governadores, prefeitos, deputados e senadores. Para Ames, partidos brasileiros seriam fracos e indisciplinados, em relação aos partidos europeus, com exceção dos partidos pequenos de esquerda e do PT. Assim, os presidentes seriam prejudicados pelo excessivo número de *veto-players* presentes no Legislativo, e a fraqueza dos líderes partidários em disciplinar suas bancadas ficaria evidente principalmente em votações bastante contestadas/divididas. Por outro lado, Mainwaring e Liñan (1997) lembram que a fraca disciplina aumenta a probabilidade de se obter apoio de “desertores” na oposição, como será observado adiante, ao se discutir sobre a reforma da previdência no governo Lula, a partir do trabalho de Raile, Pereira e Power (2011).

Amorim Neto faz uma análise interessante do “presidencialismo de coalizão”. Segundo ele, presidentes brasileiros possuem duas estratégias para governar: 1) construir maiorias estáveis – e um cartel de agenda legislativa – no Legislativo através da formação de gabinetes proporcionais ao tamanho das bancadas da coalizão, e governar primariamente através de projetos de lei; ou 2) governar com prerrogativas do Executivo, primariamente com decretos e usando o poder de veto, e preencher o gabinete com tecnocratas, asseclas, e outros, que serviriam para diferentes propósitos, tais como trazer experiência técnica para o governo ou estabelecer laços diretos com grupos de interesse (AMORIM NETO; COX; MCCUBBINS, 2003; AMORIM NETO, 2006). A primeira estratégia seria preferida por presidentes que tendem ao centro ideológico e que possuem uma proporção maior de cadeiras no Legislativo, enquanto a segunda estratégia estaria relacionada a presidentes extremistas e com partidos de baixa representação no Congresso (AMORIM NETO, 2006).

Para ilustrar o fenômeno, podem-se tomar os primeiros governos brasileiros pós-1988 como exemplo. O governo Collor se iniciou, em 1990, com a característica de que o partido do presidente só possuía 5% dos assentos na Câmara. Ademais, valendo-se de instrumentos constitucionais unilaterais – como medidas provisórias e decretos

regulamentares –, enfrentou a crise econômica hiperinflacionária, que se arrastava desde 1987 (AMORIM NETO, 2000), governando uma coalizão minoritária (AMORIM NETO, 2006). Em 1991, Collor assinou apenas oito medidas provisórias, que, ao se comparar com as 163 do ano anterior, indicariam o declínio de seu apoio parlamentar (AMORIM NETO, 2000) e, como será visto, isto culminou no fim prematuro de seu governo.

Por outro lado, Fernando Henrique Cardoso, vencedor das próximas eleições, governou principalmente com o uso de projetos de lei e emendas constitucionais, contando com um gabinete sólido e majoritário, apesar de seu partido possuir apenas 12% de assentos na Câmara. Enquanto Fernando Henrique governou de maneira mais estável (e foi reeleito), Collor alienou, de maneira perigosa, os partidos e o Legislativo, e teve seu mandato interrompido em 1992. Para Amorim Neto, a lógica atomística de Barry Ames serviria para descrever o padrão de governança do Brasil de Itamar Franco e Fernando Collor, enquanto a visão otimista de Figueiredo e Limongi descreveria bem o governo de Fernando Henrique Cardoso (AMORIM NETO, 2006).

Para Figueiredo e Limongi (2000), a participação no governo dá aos partidos acesso a recursos que legisladores individuais precisam para sua sobrevivência política: patronagem e influência em políticas. Os líderes partidários negociariam com o Executivo, que, por sua vez, forneceria meios de punição em relação aos *backbenchers* (membros secundários, coadjuvantes), caso não sigam a disciplina. Entre as punições possíveis impostas pelo Executivo e pelas lideranças partidárias estaria a negação de recursos de patronagem – importante para aqueles que buscam a reeleição –, o que tornaria os partidos disciplinados, mesmo que não possuam fortes raízes ideológicas na sociedade. Mainwaring e Liñan (1997), apesar de concordarem que houve um aumento acentuado na disciplina dos partidos – admitem, inclusive, que a disciplina de partidos de centro e direita no período 1989-1994 foi ligeiramente maior do que a encontrada nos EUA –, não descartam o “tradicional faccionalismo” dos partidos brasileiros. Para esses últimos, o *locus* de conflito foi deslocado do plenário para as negociações que precedem os votos. Já Santos (1997), em posição semelhante à de Figueiredo e Limongi (2000), aponta que o executivo e as lideranças possuem duas estratégias para manter a coalizão unida: distribuição de patronagem e poder de agenda.

Entre os recursos que o Executivo brasileiro possuiria para garantir a aprovação de suas políticas, como já comentado, estão a distribuição de *pork* para legisladores, por

meio de execução de emendas orçamentárias individuais e coletivas; e o estabelecimento de coalizões. Enquanto a divisão do gabinete entre os partidos da coalizão ocorre, em regra, antes da distribuição de *pork*, há uma aparente desconexão temporal entre os dois institutos. Em primeiro lugar, o Executivo estabelecerá uma base para a troca com a distribuição de benefícios de coalizão, utilizando-se de *pork* para necessidades legislativas mais correntes, posteriormente. Caso ainda não seja possível a construção de uma maioria sólida na coalizão formal, pode ser necessário o uso de recursos para garantir votos fora desta (RAILE; PEREIRA; POWER, 2011).

No Brasil, a afirmação de Tsebelis (1995, p. 325, tradução nossa) que “em sistemas parlamentares, o Executivo (governo) controla a agenda, e a legislatura (parlamento) aceita ou rejeita propostas, enquanto em sistemas presidenciais, a legislatura faz a proposta e o Executivo (presidente) assina ou veta” deve ser revista. Ela pode parecer válida em relação às propostas originadas nas Casas Legislativas, que são a minoria entre as proposições convertidas em lei, mas, certamente, não é o caso das proposições do Poder Executivo, que, como Figueiredo e Limongi bem mostraram, é o Poder que direciona a agenda – semelhantemente aos países parlamentares, ainda que por razões institucionais distintas. Evidentemente, definir a agenda não significa necessariamente obter aprovação desta na maneira que se desejaria. Neste sentido, é interessante observar que, em trabalho mais recente, Figueiredo e Limongi (2009) defenderam que a agenda aprovada pelo Legislativo seria a agenda da maioria, ou a “agenda do governo”, em oposição a uma “agenda do Executivo”. A chamada agenda do governo possui um caráter de complementaridade entre as vontades políticas dos dois Poderes, formada principalmente com a participação de parlamentares da coalizão governista na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – da qual participam deputados e senadores.

Recentemente, ainda, o término prematuro do segundo governo Rouseff (2015-2016) foi precedido por impasse entre as agendas do Executivo e Legislativo, dando nova força às teorias sobre a dificuldade de se obter governabilidade em um presidencialismo multipartidário³⁵. Ao final, contribuições dos “otimistas” ou “pessimistas”, mais que formas conflitantes de se interpretar as relações entre os Poderes, podem ser vistas como duas faces da mesma moeda. Difícil de definir – e a questão ainda está aberta – é o papel

³⁵ Entretanto, este período ainda deve ser objeto de estudos por vir. Para outras reflexões sobre este momento histórico, ir até o capítulo de conclusão deste trabalho.

de cada explicação e quais variáveis são mais relevantes em cada caso: a disciplina de votações, ou o modelo desagregador provindo de incentivos do sistema eleitoral. Quem ganha mais: um presidente com formidáveis poderes de agenda e com preocupações nacionais ou um colégio de legisladores com incentivos acentuados ao particularismo?

3.1.2 Formação de Coalizões Supermajoritárias a Partir de 1995

O governo Sarney (1985-1990) teve sérias dificuldades em implementar uma agenda substancial de reformas, pois não contava com maiorias estáveis. Como relatou Mainwaring, a partir do depoimento de um parlamentar, “na metade de 1989, o governo poderia contar com apenas 31 dos 570 votos na legislatura” (MAINWARING, 1990, p. s/n, tradução nossa). Este governo é um bom exemplo para os defensores da teoria do conflito entre os Poderes Executivo e Legislativo sob sistemas de governo presidencialistas, e não operou como em um típico “presidencialismo de coalizão”.

Uma primeira tentativa de formação de coalizões de governo ocorreu ainda no governo Fernando Collor, quando em 1990 o senador Jarbas Passarinho – à época, no Partido Democrático Social (PDS), sucessor do ARENA (antigo partido do governo militar e extinto em 1993) –, em conjunto com o presidente, formou o Movimento Parlamentar Social Liberal. Este era composto pelo Partido da Reconstrução Nacional (PRN), partido do presidente, e pelo antigo partido de direita Partido da Frente Liberal (PFL) – que, por sua vez, era uma dissidência do PDS formada em 1984. O governo contava ainda com apoio informal do PDS (posteriormente, Partido Progressista Brasileiro – PPB, e atual Partido Progressista – PP), do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e do antigo Partido Democrata Cristão (PDC), além de vários micropartidos (AMORIM NETO; COX; MCCUBBINS, 2003). De fato, o PRN possuía, no início do mandato de Collor, apenas 5,1% das cadeiras na Câmara dos Deputados (AMORIM NETO, 2000).

O Movimento Parlamentar Social Liberal foi construído principalmente com uso de *pork*, em especial para o PFL, mas nunca obteve maioria legislativa formal. Esta maioria formou-se principalmente em função de pagamentos a governos locais sob responsabilidade de políticos do Partido Democrático Trabalhista (PDT), sendo que o Rio de Janeiro, governado pelo líder Leonel Brizola, recebeu o equivalente a 576 milhões de

dólares em repasses federais em 1991 (AMORIM NETO; COX; MCCUBBINS, 2003). Com o suporte formal do PDT, a aliança do governo obteria uma maioria de 53,3%, entretanto, de acordo com Amorim Neto, Cox e McCubbins, essa maioria não garantiria a vitória, devido à indisciplina dos partidos brasileiros, visão partilhada por Barry Ames (2003).

Além do problema da disciplina da coalizão e do status minoritário de seu gabinete, Collor enfrentava uma crise hiperinflacionária, e, como visto, formou gabinetes desproporcionais e tecnocratas (AMORIM NETO, 2000, 2006). Em janeiro de 1992, reformou seu ministério, mas os manteve desproporcionais, até que, dois meses depois, demitiu os titulares das pastas, admitindo negociar com os partidos políticos pela primeira vez para formar uma maioria legislativa (AMORIM NETO, 2000). Seu governo, assolado por denúncias de corrupção, foi interrompido no mesmo ano, após sua renúncia durante o andamento de um processo de *impeachment*. Ames (2003) sugere que a estratégia de Collor era articular com parlamentares individualmente para conseguir apoio, ao invés de negociar com líderes partidários na formação de gabinetes. Ele teria tentado negociar com os líderes apenas no final de seu mandato interrompido, como ocorreu na substituição dos ministros do Trabalho, da Ação Social e da Justiça.

Analisando os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e o primeiro governo Lula (2003 até 2005 – primeiro biênio), a literatura mostra padrões interessantes sobre a formação de coalizões no Brasil. Como Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) observaram, Cardoso governou de uma forma que lembrou um cartel de agenda parlamentar. Após seu primeiro ano de governo, ele construiu uma coalizão de centro-direita que incluía quase 75% da Câmara dos Deputados – uma supermaioria –, dividindo os cargos do gabinete de uma maneira extremamente proporcional, com exceção de seu último ano de governo, quando sua popularidade despencou (RAILE; PEREIRA; POWER, 2011). Para Barry Ames (2003), a nomeação de ministros é uma arma fundamental para conseguir apoio parlamentar, mas esse apoio não estaria garantido, pois os caciques estaduais, muitas vezes contemplados nessas negociações, não possuem controle suficiente sobre suas bancadas, devido à indisciplina partidária. Isto poderia explicar, mesmo que em parte, a necessidade de se construir supercoalizões no Brasil³⁶.

³⁶ Essas explicações coincidem com o já exposto por autores como Warwick (1998) e Volden e Carrubba (2004) sobre as supercoalizões em regimes parlamentaristas na Europa – ver o capítulo anterior.

Ainda segundo Ames, a aliança com o PFL retirou o caráter político-ideológico de centro-esquerda do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) de forma significativa, marginalizando antigas lideranças do partido, e concentrando no oferecimento de incentivos individuais à base para sustentar seu governo. Enquanto as reformas administrativa e previdenciária foram um importante teste da coalizão, a votação da emenda constitucional que permitia a reeleição foi outro desafio, pois interessava, por um lado, a governadores e seus aliados no Congresso; e, por outro, criava obstáculos às ambições de alguns deputados. O governo FHC, portanto, se valeu de todas as armas a seu alcance para obter aprovação de Propostas de Emendas à Constituição (maioria de três quintos, ou seja, 308 deputados): projetos de obras públicas, ofertas de cargos, propinas e concessões de essência na legislação (*logrolling*) (AMES, 2003). Essa indisciplina ficou evidente também no trabalho de Nicolau (2000), pois, como mostrou o autor, mesmo após a adesão do PPB ao governo, que elevou a soma de deputados da base governista para 396 deputados, bem acima do quórum necessário para aprovar emendas à Constituição –, este contou apenas (mediana) com 331 votos, incluindo votos favoráveis de deputados da oposição (13).

Já o Presidente Lula, por exemplo, teve mais dificuldade em formar coalizões e enfrentou resistências internas em seu partido para formar maiorias e implementar reformas impopulares. Durante seu primeiro ano como presidente, ele liderou com uma coalizão minoritária na Câmara e aumentou significativamente o número de ministérios para satisfazer facções do seu partido (Partido dos Trabalhadores – PT). Simultaneamente, distribuiu *pork*, fora da coalizão formal, a oponentes ideológicos, como forma de obter maioria. No final do ano de 2003, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), um dos maiores partidos, foi adicionado à coalizão, apesar de que, inicialmente, o PMDB não recebeu compensação proporcional a seu tamanho em benefícios de coalizão. A partir deste momento, entretanto, uma proporção muito maior de *pork* foi utilizada dentro da coalizão formal como instrumento de barganha (RAILE; PEREIRA; POWER, 2011).

Dessa forma, um Executivo que consegue construir uma coalizão maior, em termos de assentos na câmara baixa, como FHC, de fato consegue concentrar o *pork* dentro da coalizão, e, ainda, consegue construir gabinetes mais proporcionais, diversificando a recompensa. Como já observado no capítulo anterior, o custo de construir coalizões legislativas, associadas ao presidencialismo (tipicamente nos EUA), pode ser

maior, no longo prazo, do que aquele envolvido em coalizões de governo, devido à perenidade destas (DIERMEIER; VLAICU, 2011).

Para Raile, Pereira e Power (2011), o *pork* tem um papel fundamental em regimes presidenciais como o brasileiro, pois pode atuar como substituto para benefícios de coalizão. Executivos com gabinetes mais ideologicamente diversos (fragmentados) e mais proporcionais na divisão de cargos seriam mais baratos, e o *pork* poderia servir de compensação, no curto prazo, em um gabinete menos proporcional ou mais restrito ideologicamente (como ocorreu no governo Lula). Os autores argumentam que em estudos tradicionais de coalizões parlamentares assume-se que o número de assentos na coalizão seria suficiente para prever seu comportamento, o que não seria tão evidente no presidencialismo brasileiro, caracterizado pela separação de poderes e por uma fluidez ideológica maior.

Um presidente popular também consegue mais poder de barganha, inclusive, construindo gabinetes menos proporcionais, ou seja, reduzindo os custos para se formar uma coalizão. Essa relação entre a popularidade e o benefício legislativo, entretanto, é indireta. Os resultados de Raile, Pereira e Power (2011) mostraram que a utilização de *pork* foi menor quanto maior a popularidade dos presidentes.

A relação entre distribuição de *pork* e benefícios de coalizão pode ser bem ilustrada com um estudo de caso sobre a reforma da previdência no primeiro governo Lula. Para Geddes (1994), gabinetes onde a patronagem é distribuída de forma proporcional entre os partidos (e facções) mais fortes tendem a ter mais facilidade em aprovar reformas. Porém, nesse caso o efeito da flexibilidade oposição-situação na Câmara dos Deputados serve como alternativa à distribuição de cargos no governo.

Como a reforma da previdência era impopular perante a população e facções internas do Partido dos Trabalhadores, Lula teve que recompensar os membros do seu próprio partido com pastas ministeriais, de forma a obter coesão. A fluidez ideológica dos partidos gerou malefícios e benefícios nessa situação, pois tanto havia oponentes que votariam contra o governo, mesmo concordando com as políticas, quanto aliados dispostos a votar contra seus princípios, dados os incentivos adequados. Lula ainda trouxe apoio fora da coalizão formal, obtido através de *pork*, e agregou partidos pequenos para a coalizão formal. O resultado foi a construção de uma supermaioria de aproximadamente 70% dos votos na Câmara dos Deputados, mesmo que só cerca de 42% dos votos viessem

da coalizão formal (RAILE; PEREIRA; POWER, 2011). No mesmo sentido, sobre esse fenômeno, Amorim Neto (2006) comenta que, se os partidos são pouco disciplinados, um presidente minoritário terá maior facilidade em cooptar legisladores da oposição para compor maiorias vencedoras, enquanto a disciplina rígida levaria a um impasse³⁷.

Raile, Pereira e Power observaram que quase 41% de todo *pork* distribuído em 2003 foi para indivíduos associados ao PSDB e ao antigo PFL, opositores ao governo PT, enquanto aproximadamente 89% do *pork* distribuído em nível estadual foi para estados governados por políticos de partidos fora da coalizão, no mesmo ano. O *pork*, além de ser um complemento para benefícios de coalizão distribuídos a aliados (em coalizões fragmentadas), parece ser a via preferencial para obter suporte de adversários partidários e ideológicos. Apenas em 2004, com a entrada do PMDB na base do governo, a coalizão atingiu sua forma supermajoritária, e o *pork* pôde ser concentrado entre aliados, como visto acima.

Por fim, faz-se conveniente citar passagem do trabalho de Amorim Neto (2006) sobre presidencialismo e governabilidade:

Finalmente, o leitor deve estar se perguntando se a disciplina dos partidos não afetaria a durabilidade dos gabinetes. Tal não ocorre. Partidos pouco disciplinados podem ser uma causa da instabilidade ministerial, mas não necessariamente da durabilidade dos gabinetes (...). Ademais, se partidos indisciplinados integram um determinado gabinete, isto certamente cria uma diferença entre o apoio legislativo nominal do governo e seu apoio efetivo em plenário. Porém, o próprio fato de serem os partidos indisciplinados pode implicar que, em uma dada conjuntura, alguns ministros abandonem o governo ou que o presidente se veja forçado a demitir os titulares de alguns ministérios, mas significa também ser improvável que todos os ministros de uma agremiação (indisciplinada) saiam do governo ao mesmo tempo. O caso do PMDB, o mais indisciplinado partido brasileiro (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999), é típico nesse sentido. Políticos filiados à legenda serviram em quase todos os gabinetes desde que o Brasil se redemocratizou em 1985. Apesar disso, a taxa de apoio da agremiação aos presidentes nunca esteve entre as mais altas (AMORIM NETO, 2002). Em algumas ocasiões, a liderança nacional do PMDB fazia oposição aberta ao governo, mas, mesmo assim, políticos do partido encontravam-se no ministério. É o caso dos dois primeiros gabinetes de Collor (1990) e do primeiro gabinete de Itamar Franco (1992).

Ou seja, a indisciplinada partidária é um problema para o governo na arena legislativa e pode causar instabilidade ministerial, mas isto não significa necessariamente que afete a composição partidária dos gabinetes. Portanto, não há razão plausível para uma hipótese de a disciplina partidária estar associada à longevidade dos gabinetes presidenciais (AMORIM NETO, 2006, p. 81).

³⁷ A baixa disciplina dos partidos estadunidenses é um dos fatores que permitem o sucesso de governos divididos nos EUA, como será comentado adiante.

3.1.3 O Brasil de 1946 a 1964, e o de hoje: os efeitos das instituições no relacionamento Executivo-Legislativo

O Brasil do período 1946-1964 já possuía, como mostrou o trabalho de Abranches (1988), um padrão de formação de coalizões de governo. Em legislaturas que possuíam de 10 a 13 partidos com representação, sendo que apenas quatro a seis destes possuíam mais de 3% de cadeiras na Câmara dos Deputados, foram formados três gabinetes multipartidários no governo Dutra (1946-1951), dois no governo Vargas (1951-1954), dois no governo Café Filho (1954-1955), um nos governos de Kubitschek (1956-1961) e Quadros (1961), e cinco no governo Goulart (1961-1964). Esses gabinetes variaram, em termos de cadeiras, de 56% (no governo Goulart) a 92% (no governo Quadros) da composição da Câmara, sendo que a média dos gabinetes foi de, aproximadamente, 78% - valor também encontrado por Ames (2003) –, ou seja, consistente com supercoalizões. Abranches afirma que essas supercoalizões surgiram por razões de sustentação de apoio parlamentar (hipótese da indisciplina partidária) ou por razões de apoio regional.

Durante esse período, segundo Amorim Neto e Santos (2001), com a exceção dos partidos estadunidenses, os partidos brasileiros possuíam taxas de disciplina mais baixas que seus equivalentes europeus e americanos. Assim como no período atual, o Executivo se utilizava de patronagem (posições no Executivo) para angariar apoio no Legislativo, cujos membros atuavam como lobistas de interesses regionais perante o governo federal. O apoio era conquistado entre apoiadores e opositores ao governo, pois, segundo os autores, “as facções pró e antigoverno são coalizões fluidas que tornam o cenário legislativo em que atuam tão volátil quanto elas mesmas são” (AMORIM NETO; SANTOS, 2001, p. s/n).

O quadro de produção legislativa, no período 1946-1964, era bastante distinto do atual, apesar de as regras fundamentais do sistema eleitoral serem as mesmas (SANTOS, 2002). Enquanto as leis aprovadas, por origem, naquele período, seguiram uma proporção de 42,8% no Executivo e 57,2% no Legislativo; no período 1988-1994, por sua vez, essa proporção foi de 84,9% e 15,1%, respectivamente (SANTOS, 1997). Como visto nos trabalhos de Figueiredo e Limongi (1999) e Gomes (2013), esse padrão se replicou em anos seguintes a 1994. No período anterior à ditadura militar, ainda, os índices de coesão partidária (no sentido de disciplina) eram inferiores; e os maiores índices de coesão do passado não chegaram a atingir o mínimo encontrado no período pós-constituente.

A disciplina média dos partidos da base, de 1946 a 1964, ao votarem os projetos do Executivo, segundo Santos (1997), foi inferior àquela encontrada no trabalho de Figueiredo e Limongi para o período mais recente. A explicação principal seria que a agenda decisória era compartilhada pelo presidente e pelos deputados, em contraste com o domínio do Executivo no pós-88 – os poderes de agenda, e não o sistema eleitoral ou de governo, seriam os responsáveis pela diferença na relação entre os Poderes nas duas épocas. Além disso, para Santos, os projetos do Executivo, no período antigo, sofriam alterações mais substanciais pela legislatura. Entre os poderes de agenda do Executivo no período atual, em contraste com o período pré-ditadura, estariam: o domínio do orçamento; a facilidade de negociar com as lideranças (que controlam a pauta do plenário, emendas e “encaminham” – orientam – os votos) de partidos mais fortes (SANTOS, 2002); maior iniciativa de legislação; o pedido de urgência para proposições; e a faculdade de enviar medidas provisórias (poder de decreto) (SANTOS, 1997).

3.2 EUA: Modelo De Presidencialismo e Forte Poder Legislativo

3.2.1 A Influência Restrita do Executivo no Processo Legislativo: Divisão de Poderes e Governos Divididos entre Partidos

O país que fundou o sistema de governo presidencialista possui peculiaridades em seus mecanismos de separação de poderes que distanciam seu Congresso dos órgãos legislativos de outros países do continente. A relação de seus presidentes com o Legislativo é um dos maiores contrastes, em termos comparativos. Barrett e Eshbaugh-Soha (2007) observaram que pouco pode ser conquistado sem a construção de maiorias no Congresso estadunidense. Os mecanismos de se interromper uma legislação em produção são inúmeros e, apesar de uma liderança presidencial ser necessária para os legisladores, a Constituição não garante, segundo o autor, muitas ferramentas de interferência legislativa ao presidente, com a exceção da poderosa ferramenta do veto.

Os presidentes estadunidenses, diferentemente dos outros chefes de executivo dos países deste estudo, não possuem a prerrogativa constitucional de iniciar o processo legislativo, atuando diretamente apenas no final. Segundo Marshall e Prins (2007), presidentes têm recursos limitados e, por isso, devem escolher cuidadosamente itens de agenda, proposições e até votos específicos para exercer influência. Em estudo, Edwards III e Barrett (2000) mostraram que mais de 60% das matérias legislativas patrocinadas

pelo presidente eram aprovadas em alguma das Casas Legislativas, mas apenas 42% se tornaram leis.

Para Shugart e Carey (1992), as críticas ao presidencialismo estão corretas em apontar que as dificuldades de presidentes na construção de suporte a sua agenda legislativa podem afetar negativamente a governabilidade, se nenhum dos poderes consegue exercer seu poder. Porém, para os autores, os Estados Unidos são evidência que a construção de uma coalizão pode não ser o mecanismo escolhido pelo Executivo para coordenar o Congresso, que funcionou, na maior parte do período pós-guerra com maiorias de oposição (governos divididos). Por outro lado, para os autores, o Legislativo – devido aos incentivos eleitorais já comentados no primeiro capítulo – tende a delegar poderes ao Executivo para este ser protagonista em políticas nacionais³⁸. Dessa forma, os membros da maioria podem avançar em suas carreiras perseguindo objetivos de seus eleitores e de chefes locais, enquanto um agente central, o presidente, pode ser responsável por políticas públicas, dentro de limites estabelecidos pelo próprio Congresso, que não estaria abrindo mão de suas prerrogativas. Presidentes, segundo Moe e Caldwell (1994), por causa do eleitorado nacional, pensam mais sobre políticas amplas e resistem mais a apelos de grupos menores.

Segundo Peterson e Greene (1994), outro fator que afeta o apoio ao presidente é a lealdade de políticos ao seu partido. Esta aumenta se o congressista for eleito por uma pequena margem, pois será mais dependente do apoio partidário para a reeleição, tendendo a seguir a orientação partidária, seja este partido o do presidente ou da oposição. A *House*, antes conhecida como uma Casa mais partidária, parece compartilhar essa característica recentemente com o Senado, conforme os autores. Enquanto membros mais independentes podem ser mais difíceis para barganhar por apoio, por parte do presidente, este conflito entre ramos do Poder parece estar diminuindo. Para eles, essa mudança deve-se ao fato de que os estados parecem estar ficando mais homogêneos, reduzindo o conflito distributivo potencial. Isto aumenta a importância do fator partido, daí a necessidade de o governo obter maioria no Congresso. Porque os Estados Unidos possuem um sistema

³⁸ Eleitores de congressistas estariam mais preocupados com efeitos locais de políticas nacionais – política externa, de forma geral, gera menos conflito, devido ao baixo efeito distributivo –, por isso, se uma política deste tipo não afeta diferencialmente distritos no país, é mais fácil de o presidente obter apoio do Congresso (PETERSON; GREENE, 1993).

de separação dos poderes, para Owen e Loomis, é mais fácil se observar flutuações na relação entre Congresso e presidente do que o observado em países parlamentaristas (OWENS; LOOMIS, 2007).

O poder institucional principal conferido ao presidente, e sua arma principal perante o Legislativo, é o veto, por demandar uma supermaioria de dois terços para ser derrubado. Muitas vezes, a simples ameaça de vetar um dispositivo ou proposição pode servir como poder de barganha entre presidente e seus opositores (CONLEY, 2007).

Além do poder de veto do presidente, existe uma característica ímpar no sistema de separação de poderes bipartidário estadunidense: a possibilidade de um partido conquistar o Executivo, enquanto o outro obtém uma maioria no Legislativo. Para Laver e Shepsle (1996), governos divididos nos EUA são análogos a governos minoritários nas democracias da Europa Ocidental, pois, em ambos os casos, a oposição controla uma maioria de assentos na legislatura. Uma das ferramentas que pode ser utilizada pelo presidente para contornar um possível status minoritário no Congresso é a utilização do apoio do público; entretanto, uma baixa popularidade pode tornar necessário um maior uso de vetos e estes aumentariam em períodos de governos divididos (ROHDE; SIMON, 1985).

A eleição de 1992, que colocou os Democratas no poder tanto no Executivo como no Legislativo, pode ser vista, na verdade, como uma exceção em um padrão de governos divididos (LAVER; SHEPSLE, 1996). Estes governos, que parecem ser a regra, ocorreram em 14 legislaturas, de um total de 23, no período 1947-1992³⁹ (EDWARDS III; BARRETT; PEAKE, 1997). O fato de o possível impasse (*deadlock*) dessa situação nunca ter resultado em uma quebra de regime nos Estados Unidos mostra que, além das instituições serem fortes, os partidos são fluidos o suficiente para repartir o poder e dividirem recursos entre seus membros – mesmo que existam críticas quanto à força dos partidos e à descentralização do processo decisório.

Por mais que governos divididos tornem mais difícil o sucesso na passagem de legislação importante (“substancial”) – com uma redução de 45% na aprovação destas (EDWARDS III; BARRETT; PEAKE, 1997) –, não parece haver efeito significativo – mesmo que os governos estejam divididos tanto entre presidência e Legislativo, quanto

³⁹ Ocorreram posteriormente também nas administrações de Clinton, Bush (filho) e Obama.

entre *House* e Senado – na taxa de sucesso das votações dos partidos, se comparado a períodos onde o partido majoritário controla o congresso e a presidência (COX; MCCUBBINS, 2002). E ainda, como defendem Edwards III, Barrett e Peake (1997), o presidente estadunidense não tem reduzida a probabilidade de aprovar as proposições que apoia, conclusão semelhante àquela de Mayhew (1991 apud EDWARDS III; BARRETT; PEAKE, 1997). Portanto, pode-se afirmar que não há uma tendência ao impasse, pois ambos os partidos apresentam níveis similares de suporte a presidentes do outro partido. O que o presidente precisa fazer para obter sucesso em políticas importantes, segundo Edwards III, Barrett e Peake, é construir um amplo apoio bipartidário, a exemplo do ato da Seguridade Social (1935), da votação dos Direitos Civis (1964), do ato do Direito ao Voto (1965), da legislação sobre poluição (1970) e da reforma tributária de 1986.

No caso de governos unificados, entretanto, o presidente atuaria como uma espécie de líder nacional do partido (em oposição a um papel apenas de líder da nação), o que não tende a ocorrer em governos divididos, onde o protagonismo do presidente da *House* (*speaker*) pode ser maior (ALDRICH; ROHDE, 2000).

3.2.2 Papel do Partido Majoritário e Das Comissões na Definição da Agenda Legislativa e Formação de Coalizões Legislativas nas Votações

Em todas as Legislaturas, alguns membros possuem prerrogativas especiais (como os líderes no Brasil). Diermeier e Feddersen (1998), ao comparar sistemas presidenciais e parlamentares, afirmam que o presidente da *House* (*speaker*) e outros líderes partidários, juntamente aos presidentes das comissões, possuem controle considerável da agenda, utilizando-se do controle da tramitação de proposições, de regras de definição de votações das proposições no plenário (*closed rules*) e do direito de oferecer contraemendas. Esses poderes de agenda seriam semelhantes àqueles que membros do gabinete (ou seja, do Poder Executivo) possuem em regimes parlamentaristas.

Entre os poderes de agenda do partido majoritário na *House* estão: (1) seleção de todos os líderes institucionais, como o *speaker*, e os presidentes de comissões e subcomissões; (2) uma supermaioria na comissão de regras (*Rules Committee*); (3) controle da indicação de membros às comissões; (4) cota desproporcionalmente maior de recursos legislativos e de pessoal; (5) e, por causa de todos esses pontos, controle da agenda do plenário (COX; MCCUBBINS, 2002). A agenda legislativa nos Estados

Unidos é, para Cox e McCubbins, definida principalmente pelo partido majoritário, sendo que, de 5.628 proposições examinadas no Congresso no período de 1877 a 1986, a maioria foi derrotada apenas em quatro casos, nos quais as proposições a serem enviadas para a análise do plenário faziam parte da agenda da minoria. Estas proposições, entretanto, não prosperaram – duas foram derrotadas no Senado, uma foi revertida, e a outra não chegou a ser analisada no plenário.

O controle da agenda legislativa pela maioria parece, para alguns, se aproximar ao que ocorre no Reino Unido, com a tradicional divisão entre Democratas do sul e do norte (COX, 2001). Em relação à aprovação de proposições dessa agenda, entretanto, as taxas de sucesso diferem, segundo Cox: no Reino Unido, variam de 95% a 100%; nos EUA, esse sucesso varia de 75% a 80%.

O partido majoritário, segundo Cox e McCubbins (1993), domina a agenda do legislativo – em uma espécie de cartel – com duas estratégias: dando a seus membros maior poder para vetar iniciativas legislativas da minoria e dando a seus membros maior poder para enviar proposições legislativas ao plenário (a exemplo do poder conferido aos presidentes das comissões). Outra forma de garantir o poder de agenda do partido majoritário é deslocar membros leais para comissões mais importantes para a agenda, deixando a “autosseleção” de membros apenas para as demais comissões (ALDRICH; ROHDE, 2000).

É importante observar que a visão do domínio da agenda pelo partido majoritário não é compartilhada por todos os teóricos, em especial aqueles que defendem a perspectiva distributiva da Teoria da Escolha Racional⁴⁰. Os que defendem que as comissões são as que realmente determinam a agenda legislativa argumentam, por exemplo, que o presidente (*speaker*), mesmo sendo do partido majoritário, possui poucos dos elementos críticos do poder de agenda, dependendo extensivamente de seu poder de persuasão; diferentemente de primeiros-ministros britânicos, que contam com posição privilegiada em relação a seus ministros e à legislatura, e com sistemas de comissões sem poderes de veto (SHEPSLE; WEINGAST, 1987) que assegurem certa independência a seus membros. Todas as abordagens teóricas explicativas (sejam partidárias ou distributivas), no caso dos Estados Unidos, não só focam no trabalho das comissões, mas

⁴⁰ Há ainda a perspectiva informacional (KREHBIEL, 1991), que considera as comissões como repositórios de informações e expertise que orientam as votações do plenário, sendo esta a raiz de sua força no Congresso. Entretanto, a discussão dessa perspectiva não está abrangida no escopo deste trabalho.

assumem que a institucionalização é, em parte, uma troca de direitos para assegurar ganhos de cooperação no Legislativo (SHEPSLE; WEINGAST, 1994). Contudo, há um consenso de que nenhuma dessas abordagens explica de maneira completa a complexa relação entre os membros do Legislativo, seu eleitorado e seus partidos.

Os estudos sobre disciplina trazem importantes achados sobre a relação entre membros dos partidos, suas lideranças e o papel da oposição nas votações – ou seja, de que forma se organizam as maiorias. Na análise de votações nominais de plenário (*roll-call votes*) na *House* durante o período 1949-1970, observou-se uma diferença no comportamento dos membros dos dois partidos estadunidenses em congressos com maioria de democratas: a maioria democrata manteve taxas de defecção de seus membros em níveis que variavam desde 10,4 % até 21,9% por legislatura, diminuindo apenas ligeiramente a taxa quando possuía mais membros no Congresso (variou de 53% a 68% da composição total); já os republicanos, oposição, votaram contra a orientação do partido de 15,0% a 30,2% em cada legislatura, aumentando a coesão significativamente nos casos em que a maioria dos democratas estava acima de 60% da composição total (HINCKLEY, 1972). As maiorias, conforme o estudo das votações nominais, tendiam a ser mais bipartidárias quanto menor fosse a composição do partido majoritário, o qual, apesar de manter níveis de coesão com menor variação no período, necessitaria de barganhar com o partido de oposição.

Os dados do trabalho de Hinckley ainda mostram que as maiorias construídas na *House* naquele período ultrapassavam a proporção das coalizões majoritárias mínimas (variavam de 56% a 64%, em média, por legislatura). Segundo a autora, os partidos majoritários precisam agregar todo o suporte necessário para garantir a votação de suas proposições, o que envolve negociar com o partido minoritário quando sua maioria é menos significativa.

Nos anos 1930 até a década de 1970 houve uma redução na disciplina partidária. O voto conforme a orientação do partido (votações nominais) variou entre 73,1%, 60,3%, 65,5%, 62,1% e 57%, respectivamente, por década do período. Cox e McCubbins (1991; 1993) assinalam que se deve distinguir entre os chamados votos “abertos” e as votações nas quais o líder (*whip*) manifesta a posição do partido, caso queira-se comparar, por exemplo, os EUA e o Reino Unido.

É comum, para os autores, que líderes dos partidos se abstenham de manifestar seu voto caso o partido esteja ameaçado com uma derrota. Outra explicação para a abstenção é que, nestes casos, o líder do partido no plenário e o líder (*whip*) podem estar em lados opostos. Portanto, o efeito esperado nestas situações não seria a redução da coesão do partido na definição da agenda, mas a redução do tamanho da agenda. De fato, a agenda do partido majoritário diminuiu de um total de, aproximadamente, 65% das votações no início da década de 1930; a 45%, aproximadamente, no final da década de 1970 (COX; MCCUBBINS, 1991; 1993; 2002).

Já quanto aos republicanos, a redução da disciplina em votações constantes da agenda do partido, no período 1930-1970 é mais constante e linear, diferentemente do ocorrido com os democratas, que só tiveram um declínio significativo durante o movimento dos direitos civis e da guerra do Vietnã, recuperando substancialmente a coesão na década de 1980, segundo os autores. Nesse período, Cox e McCubbins (2002), contrariando o “senso comum” de que uma coalizão conservadora (formada entre Democratas do sul e Republicanos) controlava a *House*, em detrimento do partido majoritário (que era Democrata, a maior parte do tempo); não encontraram nenhuma proposição que tenha saído de alguma comissão com as assinaturas coincidentes com membros da coalizão conservadora. Esta coalizão teria atuado principalmente no estágio de emendamento das proposições, e não em votos do plenário (*passage votes*). No plenário, a coalizão conservadora se opôs a uma maioria Democrata em 8,3% dos votos, derrubando a maioria em apenas 1,5% dos votos, no período 1955-1986 (COX; MCCUBBINS, 2002).

Ainda, em relação à liderança do partido majoritário, no período de 1933 a 1946, o partido majoritário venceu em 75% das votações nominais; sendo esse percentual de 77%, no período de 1947 a 1964; 74%, no período de 1965 a 1978; e 81%, no período de 1979 a 1988 (COX; MCCUBBINS, 1991). Nos votos de partidos, como se vê, não houve uma redução na disciplina partidária ao longo do período, mas uma redução da agenda dos partidos pode ser evidência de que mais matérias foram votadas em maiorias construídas pelos dois partidos. Os números de redução na coesão, que incluem todas as votações nominais (inclusive os votos “abertos”), evidenciam isso. Como os próprios autores, que defendem uma abordagem partidária, reconhecem, os líderes preferem não manifestar suas posições quando o risco da derrota é iminente. Esse achado é compatível com a teoria do “governo condicional”, na qual o partido majoritário, por meio de sua

liderança, só agirá em assuntos relevantes para o partido, e se essa ação for ferramenta necessária (ou suficiente) para vencer ou facilitar a vitória em determinado assunto – se os líderes do partido majoritário desejam influenciar o resultado de uma política, devem obter suporte ao menor custo possível, o que, “sob algumas circunstâncias, (...) **pode** ser de membros do próprio partido” (ALDRICH; ROHDE, 2000, **grifo nosso**).

O período coberto pelo trabalho de Hinkley (1972) e Cox e McCubbins (1991), principalmente no pós-guerra, é conhecido por alguns autores como “governo das comissões” (*committe government*), pois há um grande consenso em que tanto a agenda, quanto o teor das votações na *House*, eram definidos nas comissões, sendo o partido majoritário, na maior parte do período, o Democrata (com exceção de 1947-1949 e 1955-1957). Segundo defensores da perspectiva partidária (COX; MCCUBBINS, 1993), existem explicações comuns para o fato de que as decisões das comissões eram, nessa época, dificilmente revertidas no plenário, envolvendo noções de reciprocidade, especialização e expertise. Reciprocidade se referiria à deferência de membros de comissões distintas às proposições dos colegas na expectativa de que todos respeitassem sua jurisdição (*logrolling*). Os deputados se especializariam em determinadas áreas temáticas (comissões), o que tornariam os membros de comissões mais informados para a tomada de decisão que os demais, e isso também levaria os outros membros do plenário a respeitarem essas decisões. Esse padrão teria sido quebrado, segundo os autores, na década de 1980. Por sua vez, Aldrich e Rohde (2000) indicam que os partidos mudaram suas regras e suas práticas visando um maior controle da legislatura pelo partido majoritário, desviando os resultados das votações para a preferência deste, em detrimento do legislador médio.

O antigo consenso sobre o governo das comissões, de acordo com Shepsle e Weingast (1987), expoentes da perspectiva distributiva, envolve alguns fatos sobre a natureza das comissões nos Estados Unidos: são “gatekeepers” de suas jurisdições; são repositórios de expertise em políticas; são incubadores de políticas; possuem controles desproporcionais de agenda em sua jurisdição; e deferem políticas de outras comissões – o tratamento é recíproco. Para estes autores, entretanto, existem diversos grupos com poderes de veto, como: o plenário, que pode derrubar proposições de comissões (já que todas as proposições são votadas em plenário); o presidente (*speaker*), que pode controlar o debate de forma desfavorável à comissão; os senadores, com poderes de obstrução; e a Comissão de Regras (*Rules Comittee*), que pode se recusar a determinar regras de votação

favoráveis a outra comissão⁴¹. O que daria poder real às comissões seria a possibilidade de vetar alterações após a votação no plenário (*ex-post veto*) por meio da comissão de conferência, uma comissão de composição bicameral, já que seus membros são tipicamente pertencentes às comissões que analisaram a proposição. As comissões, nesse sentido, competiriam com os partidos na distribuição de recursos para seus membros.

Diferentemente de outros países deste estudo, a formação de maiorias na câmara baixa estadunidense ocorre, como visto, principalmente no âmbito das comissões, e o poder concentrado nestas, em detrimento do plenário, é a base para o particularismo das políticas no Congresso (abordagem distributiva). Para Cox e McCubbins (1993), esse tipo de conclusão levou a diversos autores considerarem os partidos como fracos e com influência mais restrita ao plenário, e, para estes, mesmo a capacidade dos partidos em construir maiorias lá estaria comprometida. Entretanto, os dois defendem que a baixa autoridade do partido, inclusive em relação à indicação dos presidentes de comissão, derivou mais de uma divisão interna do partido majoritário (entre sul e norte nos Democratas), do que de uma suposta autonomia das comissões. Segundo os autores, o padrão de declínio nos votos partidários até a década de 1970 foi revertido na década seguinte, o que marcaria uma transição do “governo das comissões” para o “governo dos partidos”.

Outros autores, posteriormente, também destacaram um fortalecimento dos partidos nos Estados Unidos, em relação ao período mais recente. No final da década de 1970, segundo Owen e Loomis, uma maioria de republicanos se opôs a uma maioria de democratas em dois de cada cinco votos, sendo que, no início dos anos 1990, entretanto, quase dois terços dos votos já eram partidários. Esse fato parece decorrer do aumento dos poderes do presidente da House (*speaker*), garantindo que as agendas do plenário e das comissões, bem como as decisões do plenário, refletissem melhor as prioridades do partido majoritário – um exemplo disto é o poder de exclusividade do *speaker* em reconhecer moções para suspender procedimentos (AMORIM NETO; COX; MCCUBBINS, 2003), o que facilita que algumas proposições tramitem mais depressa. Como os partidos se tornaram mais coesos e polarizados, fortaleceram as prerrogativas de seus líderes centrais, inclusive reduzindo o poder de membros mais experientes nas

⁴¹ A exemplo da *closed rule*, que obriga o plenário a aprovar todo o pacote de políticas das comissões ou rejeitar toda a proposição.

comissões (com fortes poderes de agenda), especialmente na atual era de maioria republicana no Congresso (OWENS; LOOMIS, 2007).

Uma indicação da força dos partidos, em dados retirados da amostra de oito congressos no período de 1955 a 1985, é a alta disciplina de votação dentro das comissões. Cox e McCubbins (1993) observaram que mais de 99% dos Democratas, em média, apoiaram as proposições aprovadas dentro das comissões, quando o partido foi majoritário. Além disso, só houve votos contra o partido em 4.4% das vezes, no caso de democratas, e 10,2%, no caso dos republicanos.

Esses números, entretanto, não invalidam necessariamente uma visão mais distributiva do Congresso: o fato de haver pouquíssimos desvios pode significar não só a centralização da decisão nos partidos, mas também o fato de que os membros da comissão podem ter inserido suas políticas particularistas nas proposições, o que daria motivos para apoiar sua aprovação. Como Cox e McCubbins (1993) também reconhecem, existem diversas políticas que são votadas de forma unânime entre os partidos, o que denota uma concordância (ou, possivelmente, negociação) que vai além da esfera interna do partido majoritário. As votações dessas políticas, entretanto, não são incluídas tipicamente em análises de disciplina, por não serem, em regra, votações nominais (*roll-call voting*). Ademais, para Shepsle e Weingast (1994), um modelo puramente partidário é incompleto, pois só mostra parte da explicação, conforme ilustrado a seguir:

Em um mundo onde as preferências do legislador diferem substancialmente, partidos podem não apenas organizar comissões com fortes poderes, mas também ajudá-las a formar coalizões para sustentar a legislação e manter aquele acordo intacto no plenário. Se membros da legislatura (que são também membros dos partidos) preferem comissões com poderes fortes e independentes, então partidos, como agentes de seus membros, devem suprir esse tipo de comissão (SHEPSLE; WEINGAST, 1994, p. 173, tradução nossa).

Interessantemente, Weingast e Marshall relatam que comissões fortes e partidos fortes, ao longo da história do Congresso, atuaram como substitutos no papel de mecanismos de definição de trocas legislativas. Quando os partidos eram mais fortes, na virada do Século XX, era comum estes violarem princípios como o *seniority*. Em contraposição – em relação ao período do “governo das comissões” –, segundo os autores, “virtualmente todas as mudanças institucionais durante esse século que fizeram os direitos das comissões mais fortes vieram à expensa dos partidos e da liderança centralizada” (WEINGAST; MARSHALL, 1988, p. 159, tradução nossa). Segundo

König e Braüninger (1996), ainda, uma estratégia de governo de partido nos Estados Unidos, como ocorre na Alemanha (ou no Reino Unido), é impedida pelo baixo grau de coesão organizacional típica dos partidos estadunidenses.

3.3 Alemanha: Coalizões Bipartidárias Assimétricas e Consenso entre Oposição e Situação

3.3.1 Perfil dos Principais Partidos políticos no Bundestäg e Padrões de Formação de Governo desde o Pós-Guerra

O sistema partidário Alemão, desde o período pós-Segunda Guerra Mundial, foi sempre dominado, principalmente, por dois grandes partidos: os Cristão-Democratas (CDU/CSU) e os Socialdemocratas (SPD). Estes tipicamente necessitam da formação de coalizões para obterem maioria no Parlamento, havendo um único caso no qual o CDU obteve mais da metade dos assentos da Casa, em 1957 (MARTIN; VANBERG, 2004). Ainda assim, governou junto ao pequeno Partido Alemão (DP), extinto em 1960, com vários membros unindo-se à CDU/CSU, formando um governo unipartidário por um breve período (LEES, 2001).

Shugart e Carey (1992) argumentam que, se o dilema do sistema britânico é a significativa diminuição da representação local, o dilema de sistemas parlamentares multipartidários é que – apesar de serem mais representativos dos interesses de setores, classes e outros segmentos da sociedade, graças ao sistema eleitoral de representação proporcional – a durabilidade dos gabinetes tende a ser menor, pois a confiança nestes deve conciliar interesses de diversos partidos. No caso da Alemanha, entretanto, a estabilidade do gabinete parece bem maior, se comparada a outros países com componente proporcional.

Observa-se que, nas três primeiras legislaturas do parlamento, havia mais de três partidos com representação no *Bundestäg*, a câmara baixa alemã: 10 partidos em 1949 a 1953, e cinco partidos em 1953-1956 e em 1957-1960 – importante lembrar que, destes, um partido foi expressamente banido em 1956: o Partido Comunista Alemão (LAVÉR; SCHOFIELD, 1990). A partir de 1961, a legislatura assumiu a forma tri-partidária – com o CDU/CSU, o SPD e os Liberais (FDP) –, que duraria até 1983, com a emergência dos Verdes (*Grüne*). Segundo Burkett (1975, p. 98, tradução nossa), a eleição de 1957 foi

“um divisor de águas (...), com o estabelecimento do CDU/CSU como o partido governante ‘natural’ na República, e o rompimento definitivo com a síndrome multipartidária do passado da Alemanha”.

O CDU e o CSU, seu braço no estado da Bavaria – há um acordo entre os dois partidos para evitar a competição multipartidária e esse acordo só foi desfeito uma vez, por um curto espaço de tempo (LAVER; SCHOFIELD, 1990) –, representam um partido de centro-direita no espectro político. Alguns autores, como lembram Laver e Schofield, chegam a tratá-los como dois partidos separados (BURKETT, 1975).

Para os antigos líderes do CDU, segundo Burkett (1975) – como ocorre para o Partido Conservador no Reino Unido – atingir o poder, para o CDU, era mais importante que enfatizar a “mera ideologia”, e essa postura foi essencial para seu sucesso nos primeiros anos da República Federal. Este período terminou por moldar o sistema de governo alemão. Em termos organizacionais, o CDU era, nas décadas de 1950 e de 1960, uma “associação fluida direcionada para promover o Chancellor” (SCHMIDT, 2008). Na década de 1970, entretanto, o partido passou por uma transformação, se tornando um partido mais organizado e de forte apelo popular.

Já o SPD, o outro grande partido alemão, é considerado mais progressista. Os dois maiores partidos alemães podem ser considerados hoje como partidos “*catch-all*” (*Volkspartei*), com estruturas internas complexas e descentralizadas, caracterizados também por possuírem diversas facções internas (BRAÜNINGER; DEBUS, 2005). Além disso, o SPD já foi um partido de ideologia mais forte, e só se tornou efetivamente um *Volkspartei* a partir de 1959, 10 anos depois do início da república do pós-guerra (BURKETT, 1975), gerando um equilíbrio centrista no espectro político na Alemanha semelhante ao que acontece na ocorrência de sistemas eleitorais majoritários, como nos EUA e Reino Unido. Interessantemente, o Partido Trabalhista britânico, originalmente um partido de massas, tornou-se também um partido “*catch-all*”, acomodando preferências do público (BEVAN; JOHN; JENNINGS, 2011), da mesma forma. A guinada do SPD ao centro foi fundamental para que este atingisse o governo, finalmente, após entrar em uma “grande coalizão” supermajoritária com seu principal rival, o CDU/CSU, em 1965.

Os Socialdemocratas (SPD), apesar de estarem em um extremo oposto dos Liberais (FDP) na dimensão política socioeconômica (intervenção x livre mercado), a

mais importante no sistema partidário alemão, mantiveram, com este, uma coalizão duradoura no período de 1969 a 1982, mesmo sendo o outro grande partido, CDU/CSU, pertencente a uma posição mediana na dimensão – ou seja, mais próxima. Isso ocorreu porque na dimensão social (valores), a segunda maior dimensão política no país, os Socialdemocratas e os Liberais mantêm uma posição progressista, oposta à política mais conservadora dos Democratas-Cristãos⁴² (BRAÜNINGER; DEBUS, 2005; SCHMIDT, 2008).

Interessantemente, a existência de facções intrapartidárias no SPD – e o conflito entre facções de esquerda e o *establishment*, mais conservador e pragmático – foi uma das causas do desgaste posterior entre SPD e FDP que culminou com a quebra da coalizão entre os partidos em 1983 e prejudicou uma possível aliança nos anos seguintes⁴³ (LAVER; SCHOFIELD, 1990). Portanto, em um ambiente de alta disciplina partidária, o ponto de conflito pode ser transferido para a arena intrapartidária, trazendo importantes consequências para o comportamento do partido na arena legislativa e na formação de coalizões, inclusive determinando a escolha de parceiros. O próprio FDP, um partido menor e mais centralizado, sustentou-se com conflitos entre duas alas do partido, o que resultou em cinco trocas de liderança no período de 1949-1960 (BURKETT, 1975).

O surgimento dos Verdes no *Bundestäg*, no período pós-1983, partido de atuação mais concentrada na área ambiental – segundo Schmidt (2008), é um partido formado por grupos descentralizados e tendências faccionais –, modificou o cenário político, uma vez que seria então possível a formação de uma coalizão majoritária que excluísse os Liberais (FDP). Esse fato só havia ocorrido em 1957 (quando havia também mais de três partidos na câmara baixa) e em 1965, quando formou-se a “grande coalizão” supermajoritária entre CDU/CSU e SPD que compreendia mais de 90% dos assentos no *Bundestäg*. Apesar de ser um partido com menos expressão numérica, antes de 1983 o FDP contava com uma posição extremamente privilegiada, pois ambos os partidos grandes dependiam deste para formar coalizões majoritárias, o que sempre ocorreu na Alemanha; e, conseqüentemente,

⁴² Além disso, cabe lembrar que o rompimento do FDP com o CDU/CSU – sobre questões de balanço orçamentário – que levou o SPD a ser um parceiro preferencial para CDU/CSU no governo seguinte (a grande coalizão, a partir de 1965), como já comentado, pode ter levado também à posterior parceria de mais de 10 anos do SPD e FDP.

⁴³ Além disso, desde a perda de membros de sua facção esquerdista, em 1982, o FDP passou a preferir formar novamente coalizões com o CDU/CSU (DEBUS, 2009), apesar do rompimento prévio, também contribuindo para o fim da parceria com o SPD.

este partido escolhia qual dos grandes formaria o governo⁴⁴ – de 1965 a 1969, manteve-se aliado ao CDU/CSU; posteriormente, juntou-se ao SPD; e, por fim, voltou à parceria com o primeiro em 1983.

Além disso, o FDP era o partido que possuía, alternadamente com o CDU/CSU, posição que representava o legislador médio até a década de 1990, e desde a década de 1960 até então, o único governo que não incluiu o partido que representava o legislador médio foi a supracitada “grande coalizão” de 1965 (LAVER; SCHOFIELD, 1990), formada após o já mencionado desentendimento entre CDU/CSU e FDP. Muitas vezes, os Liberais formaram coalizões com o partido que era o segundo mais votado (como em 1969, 1976 e 1980 – no caso, com o SPD). De fato, as coalizões formadas com este partido nos anos anteriores foram, em várias ocasiões, do tipo majoritária mínima. Pequenos partidos “pivotais” – como foi o FDP – podem obter vantagens desproporcionais ao seu tamanho na barganha da coalizão, a exemplo de um número maior de ministérios (BROWNE; FRANKLIN, 1973).

A perda do status numérico privilegiado do FDP em 1983 (além da perda de sua centralidade, como representante do legislador médio) não prejudicou sua presença em coalizões de governo até 1998, mesmo porque, até o final da década de 1980, nenhum partido tinha intenção de formar coalizões com os Verdes, que preferiam permanecer na oposição. Entretanto, os Liberais perderam grande parte de seu poder de barganha, que era significativo, pois, mesmo com o fraco desempenho eleitoral, os grandes partidos eram obrigados a negociar com ele quase sempre, de forma a pertencerem ao governo (LEES, 2010).

Com a mudança numérica para quatro partidos, o CDU/CSU, maior beneficiado, foi capaz de dominar o governo no período 1983-1998, pois era o único partido que conseguiria uma maioria absoluta coalizando-se com apenas um parceiro. O SPD, para obter maioria, necessitaria de formar uma coalizão com dois partidos, os Verdes e o FDP (KÖNIG; BRAÜNINGER, 1996; LAVER; SHEPSLE, 1996).

Para Warwick (1996), um governo de coalizão pode ser formado tanto com poucos parceiros quanto com parceiros de tamanho pequeno, o que ofereceria vantagens ao *formateur*, pois partidos menores têm influência limitada nas políticas. Posteriormente,

⁴⁴ O FDP era conhecido como *kingmaker*.

este autor também afirmou que os partidos maiores podem preferir inclusive negar a parceria com um parceiro mais próximo, em termos de ideologia, se o custo em coalizar com um parceiro pequeno, e mais distante, for menor (WARWICK, 1998).

De fato, todas as coalizões formadas na Alemanha pós-guerra, a partir de 1961 – após o governo unipartidário da CDU/CSU do Chanceler Konrad Adenauer –, foram formadas por dois partidos (LEES, 2001), e de tamanhos bastante distintos – um grande e um pequeno –, com exceção das “grandes coalizões” entre SPD e CDU/CSU.

A partir de 1990, um novo partido entrou no parlamento: o PDS, partido de esquerda oriundo da extinta Alemanha Oriental, aumentando o número de partidos com representação no *Bundestäg*, novamente, para cinco, situação que permaneceu inalterada até a 17ª Legislatura (2009-2013). Desde 2005, o PDS se fundiu com o WASG – a alternativa eleitoral (*Wahlalternative Arbeit und Soziale Gerechtigkeit*) –, formando um novo partido, denominado, em 2007, como A Esquerda (*Die Link*), agregando também alguns dissidentes do SPD (DEBUS, 2009). A Esquerda, que iniciou sua presença com cerca de 2,5% da composição da câmara, possui cerca de 10% na 18ª Legislatura alemã, assim como os Verdes. Nas eleições de 2005 para a 16ª Legislatura, a Esquerda, que conseguiu 8,9% dos votos, preveniu que uma maioria fosse formada, tanto por CDU/CSU com FDP – coalizão que governou da 10ª à 13ª Legislaturas –, quanto por SPD e Verdes – coalizão que governou as duas legislaturas seguintes, a 14ª e a 15ª (sob a tutela do Chanceler Gerhard Schröder). Nestes dois últimos períodos, o SPD havia conseguido recuperar sua força, tornando-se o partido que representava o legislador médio, devido a uma mudança do espectro político partidário em direção à esquerda (LEES, 2001). A alternativa escolhida pelos grandes partidos após estas eleições foi a formação de uma nova “grande coalizão” entre CDU/CSU e SPD, com aproximadamente 73% da composição do *Bundestäg*, ou seja, uma supercoalizão.

As eleições de 2005, ainda, segundo Schmidt (2008), marcaram o papel do CDU/CSU como o maior partido alemão – média⁴⁵ de 43,2% de votos no período 1949-2005, contra 37,4% do SPD, segundo maior partido em 15 das 18 eleições até hoje. Com uma pequena maioria – 35,2% de votos na eleição de 2005, contra 34,2% do SPD – o primeiro partido controlou a “grande coalizão” dos dois partidos na 16ª Legislatura.

⁴⁵ Referência no voto das listas do partido, não o voto distrital.

Uma coalizão com supermaiorias já havia sido formada, como visto, em outros dois períodos: durante a 2ª (multipartidária) e a 5ª (bipartidária) Legislaturas. Uma explicação para a ocorrência dessas coalizões é que um governo supermajoritário promove uma zona de conforto para a administração de coalizões em períodos de instabilidade política, o que explicaria essas duas ocorrências (LEES, 2001). Além disso, como será visto adiante, o bicameralismo alemão gera um componente consensual entre os partidos, que faz com que a Alemanha receba o apelido de “Estado da Grande Coalizão” (*Grand Coalition State*), fazendo com que a oposição, diferentemente do que ocorre no Reino Unido, possua importante papel na definição de políticas, em muitos casos.

Em termos nominais, a distribuição dos pesos dos partidos na Alemanha se alterou ao longo do tempo, o que ficou evidente nas eleições de 2009 para a 17ª Legislatura. Os partidos pequenos (FDP, Verdes e Esquerda) conseguiram mais assentos, ocupando mais de 38% da composição da câmara, enquanto CDU/CSU e SPD no período 1961-1987 possuíam 80% ou mais de assentos em todas as oito eleições que ocorreram. Entretanto, o surgimento, primeiramente, dos Verdes, e, posteriormente, do PDS; modificou o sistema partidário, no sentido em que nenhum partido pequeno gozou da mesma vantagem que o FDP possuía. Paradoxalmente, para alguns autores, a perda numérica dos grandes veio acompanhada do fortalecimento de seu poder de barganha, além da existência, para estes, de mais opções de parcerias que favoreceram ganhos em proximidade ideológica das coalizões (LEES, 2010). O FDP, que possuía 93 deputados na 17ª Legislatura, cerca de 15% da composição da câmara, pela primeira vez não conseguiu romper a barreira eleitoral e ficou de fora da 18ª Legislatura no *Bundestag* após as eleições de 2013, que deu origem a mais uma “grande coalizão” entre CDU/CSU e SPD sob a liderança da Chanceler Ângela Merkel.

Por fim, cabe observar que o padrão de governos de coalizão na Alemanha, segundo dados de Schmidt (2008), é de governos com maioria superior ao mínimo – nada comparado às supermaiorias nominais brasileiras, entretanto, exceto nas grandes coalizões. Houve coalizões majoritárias mínimas em alguns períodos (1969-1972; 1976-1982; 1987-1991; e 1998-2002) e um curto período de governo minoritário unipartidário (1960-1961). Os governos foram formados com a associação de dois partidos, em regra. Apesar de serem poucas as grandes coalizões entre os dois maiores partidos no governo federal, em nível estadual, estas foram bastante comuns. As coalizões formadas na

Alemanha são, na maioria, conectadas ideologicamente e contam com a presença do partido que representa o legislador médio (SCHOFIELD; LAVER, 1985), o que denota a importância das políticas, em um espectro direita-esquerda, no processo de barganha na formação das coalizões.

3.3.2 A Extensão do Poder de agenda do Executivo, Governos Divididos e Disciplina Legislativa na Câmara Baixa

Segundo König e Braüninger (1996), no parlamentarismo alemão, a maioria que mantém o governo resulta das eleições e de negociações entre partidos com alto grau de disciplina. Contratos de coalizão, uma forte disciplina entre os partidos, e o poder organizacional do Chanceler facilitam a construção de coalizões no *Bundestäg*. Em relação estes contratos, Braüninger e Debus (2005) afirmam que os partidos constroem acordos principalmente para obter cargos no gabinete, e não em torno de políticas, apesar da existência de contratos da coalizão previamente à barganha por cargos. A distribuição de cargos serve, também, segundo os autores, para satisfazer facções de dentro dos partidos governistas, bem como tornar desvios eventuais do programa da coalizão menos severos.

Diferentemente dos governos de coalizão de outras nações, como Bélgica, Holanda e Itália; na Alemanha, a estabilidade – auxiliada pela existência do voto de desconfiança construtivo – tem sido a regra. As exceções foram o voto de confiança sem suporte parlamentar em 1972 (renúncia de Willy Brandt, do SPD) e os votos de desconfiança de 1982 e 2005 (ambos casos de troca de governo entre SPD e CDU/CSU) (SCHMIDT, 2008).

Segundo Martin e Vanberg (2004), uma visão comum de sistemas de governo Parlamentaristas na maioria dos trabalhos comparativos é que o gabinete domina a formulação de políticas públicas, tendo o parlamento uma importância moderada no processo. Os autores discordam desta posição quanto à Alemanha e defendem que as legislaturas atuam fortemente na defesa das posições dos partidos na coalizão mesmo quando poucas proposições são iniciadas no parlamento ou as proposições do Executivo são pouco alteradas no Processo Legislativo. Paterson e Southern (1991) observaram que os parlamentares alemães não aceitam de forma acrítica as propostas do governo, especialmente quando estas propostas derivam de ministérios em posse de parlamentares

do outro partido da coalizão. No mesmo sentido, Sieberer (2006), ao comparar o parlamento alemão com a *House of Commons*, afirma que os poderes de agenda do governo no *Bundestag* são reduzidos, por motivos históricos⁴⁶, e o governo não seria dominante perante o parlamento, o que fica claro na análise qualitativa do parlamento. Conforme reforçam Martin e Vanberg (2004), o simples fato de o Legislativo monitorar as propostas do governo é suficiente para induzir os ministros dos partidos da coalizão a permanecerem dentro dos limites do acordo mútuo. Estes últimos autores também assinalam que trabalhos recentes têm evidenciado que países parlamentaristas possuem Legislativos que fazem mais além de confirmar posições do gabinete, podendo influenciar bastante o resultado das políticas por meio do sistema de comissões com assentos proporcionais – porém, estes trabalhos tenderiam a focar nos partidos de oposição.

Entre os poderes de agenda do governo no parlamento estão a remoção de membros dos partidos da base nas comissões; a possibilidade de encurtar debates, evitando obstrução; e a apresentação da proposta orçamentária⁴⁷, bem como a imposição de limites ao orçamento. O acordo da coalizão serve como limite, e poderia ser um substituto, segundo Döring (2001), para o poder de agenda. O controle da agenda pelo governo na Alemanha, para esse autor, em contraste com o Reino Unido, se classifica como moderado. Já para Sieberer, “nem o ramo executivo, nem os partidos do governo são capazes de controlar unilateralmente o trabalho do parlamento, e, de forma mais ampla, a produção de políticas na Alemanha (SIEBERER, 2006, p. 67, tradução nossa).

A visão de que o governo não domina (totalmente) a agenda legislativa, em especial, do plenário, é reforçada por algumas variáveis institucionais, como a presença do Conselho de Anciões (*Ältestenrat*), que é o grande corpo de coordenação no *Bundestag*. O Conselho é formado pelo presidente da câmara e delegados dos partidos, na proporção de suas bancadas, e sendo órgão informal, decide por consenso a pauta do plenário⁴⁸ – não havendo consenso, a decisão é majoritária no plenário, onde o governo

⁴⁶ Por uma necessidade de separação de poderes tradicional na política alemã, desde a monarquia, mantida tanto na República de Weimar, quanto nas regras procedimentais aprovadas em 1951 para o parlamento, em parte, por receio de aumentar o poder do Executivo logo após o domínio nazista. Sieberer (2006) ainda argumenta que, por os partidos alemães atuarem como atores unitários nos votos, os governos não necessitam de lutar por instrumentos para disciplinar sua base de apoio. Aumentar o poder de agenda no *Bundestag* também não resolveria o problema de lidar com eventuais maiorias da oposição no *Bundesrat*.

⁴⁷ Como Döring (2001) ressalta, o parlamento também pode fazer propostas deste tipo, mas, na prática, não o faz. Diferentemente do Reino Unido, entretanto, não há restrição de emendamento, por parte de parlamentares, da proposta orçamentária.

⁴⁸ Interessante observar que esse Conselho pode funcionar de maneira semelhante ao Colégio de Líderes na Câmara dos Deputados brasileira (BRASIL, 2015b), que define a pauta de plenário, geralmente por

deve garantir sua maioria, caso não obtenha uma agenda favorável no Conselho (SIEBERER, 2006). A atuação do governo seria enfraquecida por não possuir papel formal, tanto no Conselho de Anciões, como na Comissão de Mediação formada para mediar conflitos entre as duas Casas Legislativas⁴⁹ – *Bundestäg* e *Bundesrät* – nas proposições aprovadas. Para Sieberer⁵⁰, as regras formais na definição da agenda favorecem ainda ganhos pela oposição, o que traria um componente consensual na definição do que será votado, componente reforçado pela centralização dos trabalhos nas comissões – e menor papel do plenário –, e também pela mediação de conflitos entre as duas câmaras, como será visto adiante, no caso de governos divididos.

Chandler, Cox e McCubbins (2005), por outro lado, não enfatizam as regras formais em sua análise da magnitude do poder de agenda do governo, mas sim as baixas taxas de derrotas do governo em votações nominais (*roll-rates*). As altas taxas de disciplina em votações, segundo os autores, estariam relacionadas ao controle da agenda legislativa pelo governo, principalmente ao evitar que proposições que dividam a base de apoio cheguem ao plenário. O Conselho de Anciões, para estes, seria responsável apenas por um consenso procedimental, e, na prática, o controle de agenda pelo governo seria apenas um pouco menor que aquele observado em outras democracias parlamentares. Para os autores, os principais fatores que denotariam o poder de agenda alto do governo seriam: primeiramente, ele possui maioria nas comissões, no Conselho de Anciões e demais corpos decisórios; em segundo lugar, o Conselho apenas decidiria como seriam debatidas e votadas as proposições legislativas, e não o conteúdo do que deveria ser aprovado; e, por fim, para os autores, os desafios à decisão do Conselho seriam definidos, como já salientado, pela maioria do plenário – importante lembrar que governos na Alemanha são, tipicamente, majoritários. Enquanto a maioria na *House of Representatives*, para os autores, se utilizaria de vantagens estruturais para formar a agenda – a exemplo de presidência de todas as comissões e assentos acima do peso do partido na Comissão de Regras –, o governo, no *Bundestäg*, se valeria da alta disciplina de seus membros.

consenso (apesar de o Regimento Interno da Câmara dos Deputados prever que suas decisões são tomadas por votos dos líderes ponderados pelo peso das bancadas).

⁴⁹ A mediação de conflitos é ferramenta também utilizada para compromissos na votação de divergências entre as duas Casas Legislativas nos EUA.

⁵⁰ Ver também Becher e Sieberer (2008).

Diferentemente do que ocorre nos Estados Unidos, onde o presidente não tem poderes formais de apresentar proposições e pode ter seu veto derrubado por uma maioria de dois terços de parlamentares de ambas as câmaras, o governo inicia a maior parte das proposições legislativas na Alemanha, segundo König e Braüninger, mostrando um papel mais proativo do Executivo, típico de sistemas parlamentares. Além disso, a disciplina parlamentar no *Bundestäg* e os votos de bloqueio na câmara alta (*Bundesrät*) seriam evidência da natureza mais corporativista dos atores legislativos neste país. As evidências empíricas no processo de decisão suportariam, para os autores, a premissa de que os partidos alemães podem ser tratados como atores unitários (KÖNIG; BRAÜNINGER, 1996).

Como já comentado nessa seção, a tradicional divisão governo/oposição não se aplica inteiramente à política alemã, o que pode afetar a agenda legislativa. O raciocínio que trata os parlamentares alemães como parte de um sistema corporativo é corroborado pelo trabalho de Patzelt (1999). Como defende este autor, o compromisso assumido para aprovar a legislação pelo governo só é obtido, muitas vezes, após um processo árduo de barganha intrapartidária, e a coesão é extremamente necessária quando o partido obtém uma maioria pequena, principalmente no caso de governos quando o partido de oposição forma uma maioria na Câmara Alta. Um veto no *Bundesrät* só pode ser derrubado por uma maioria absoluta de votos.

O bicameralismo alemão afeta profundamente a forma como funcionam os partidos, mesmo que o *Bundesrät*, o senado alemão, não possua a força⁵¹ de senados como o brasileiro e o estadunidense, pois não conta com membros eleitos diretamente, nem possui poderes simétricos àqueles da câmara baixa. Essa influência ocorre porque a Alemanha também possui uma modalidade de governos divididos que se tornou bastante comum: maiorias de oposição na câmara alta. Esse tipo de situação demanda soluções cooperativas entre governo e oposição.

Apesar de o senado alemão possuir um veto que é derrubável por uma maioria equivalente – no *Bundestäg* –, em muitos casos, na maior parte da legislação alemã – até

⁵¹ Llanos e Nolte (2003) afirmam que bicameralismo forte, como no Brasil e Estados Unidos, com câmaras tanto com poder simétrico, como também com composição distinta – esta característica comum também na Alemanha –; são características que funcionam melhor em sistemas presidencialistas. Tipicamente, países com sistema parlamentar de governo possuem câmaras altas mais fracas – como no Reino Unido –, porém, no caso da Alemanha federalista, pode-se considerar o *Bundesrät* uma exceção, no mínimo, parcial, à regra.

60% desta (antes da reforma do federalismo, em 2006) – o *Bundesrät* possui poderes **totais** de veto, o que inclui porção significativa da legislação doméstica. Isso faz com que a maior parcela da legislação dependa de uma grande coalizão entre membros da base e o maior partido da oposição, em especial nos frequentes governos divididos – a exemplo dos que ocorreram no domínio da coalizão SPD-FDP, em 1969-82; no período 1991-98, durante o governo CDU/CSU-FDP; e também durante o período 1999-2005, no governo SPD-Verdes. Em um governo dividido, o partido de oposição se comporta como um partido do governo nas votações, desde que os deputados dos estados da federação votem com o partido, e desde que governo e oposição prefiram o compromisso ao invés do impasse (SCHMIDT, 2008). Para Chandler, Cox e McCubbins (2005), esse compromisso pode ser obtido⁵² com a alocação de recursos para os governos estaduais (*Lander*)⁵³, de forma semelhante ao que ocorre com o *pork barrelling* nos EUA – e no Brasil, como observado.

A natureza consensual da Legislatura alemã, evidente na quantidade de leis aprovadas, tanto pela situação, quanto pela oposição (diferentemente do que ocorre no Reino Unido), parece estar diminuindo, comparando-se dados da década de 1980 com aqueles do período pós-unificação (1990) até 2005, segundo Schmidt (2008), e isso pode significar uma mudança no comportamento da oposição para um estilo mais desafiador, o que tende a agradar as bases eleitorais – mesmo que esse desafio seja só retórico. Entretanto, grande parte dos conflitos entre as duas casas ainda é resolvido em consenso na Comissão de Mediação Conjunta⁵⁴, composta por igual número de membros entre as duas casas. Como afirma o autor, “na maioria dos casos, técnicas de formação de consenso foram adotadas com sucesso e garantiram votos unânimes, ou quase unânimes, enquanto a regra de puras maiorias ou coalizões majoritárias mínimas são raras” (SCHMIDT, 2008, p. 80, tradução nossa). Segundo Chandler, Cox e McCubbins (2006), todos os seis votos unânimes ocorridos de 1980 a 2002 foram em governos divididos.

Mesmo quando o governo não está dividido entre CDU/CSU e SPD, ele tipicamente possui maioria insuficiente para aprovar uma emenda à Constituição (dois terços de votos em cada casa), fato que, segundo Schmidt (2008), fortalece ainda mais o

⁵² Não faz parte do escopo deste trabalho aprofundar a análise da formação de maiorias no *Bundesrat*, entretanto.

⁵³ Os membros do Senado (*Bundesrat*) são delegados dos governos estaduais, e não membros eleitos.

⁵⁴ Semelhantemente ao que ocorre no Congresso estadunidense.

componente consensual da democracia alemã, pois demanda negociações fora da base governista. De fato, grande parte das alterações constitucionais ocorreram durante as “grandes coalizões” entre os dois grandes partidos, como os governos de Kiesinger (1965-1969), na 5ª Legislatura, e o primeiro governo Merkel (2005-2009), na 16ª Legislatura.

No *Bundestäg*, para Patzelt, cerca de 54% de todas as proposições legislativas são iniciadas pelo governo, e quase três quartos de tudo que é aprovado no parlamento é proveniente desta iniciativa. Apenas 38% das proposições que lá tramitam são iniciadas por membros da câmara, e estas correspondem a apenas cerca de um quinto do que é aprovado. A razão para esse domínio governamental do processo legislativo é clara: a coalizão governamental usa seus próprios membros do gabinete para implementar o programa legislativo acordado no contrato da coalizão. As proposições que se originam no parlamento são, ou proposições da oposição, com objetivo de demonstrar alternativas legislativas; ou possuem natureza não partidária (PATZELT, 1999).

Mesmo nos governos divididos, como observaram Chandler, Cox e McCubbins (2006), não há diminuição significativa na taxa de aprovação das propostas do governo (diminuição de 2%)⁵⁵. O que ocorre é um aumento de 15% na taxa de sucesso de proposições da oposição. As taxas de aprovação de propostas governamentais seriam de quase 100%, a exemplo do que geralmente ocorre no Reino Unido, mas, diferentemente deste último caso, a oposição possui participação maior nas políticas: taxas de sucesso de políticas apoiadas pelo partido próximas de 50%; dependendo da distância, por parte do partido de oposição, do legislador médio (CHANDLER; COX; MCCUBBINS, 2006). Para os autores, entretanto⁵⁶, os efeitos dos governos divididos podem estar mascarados pelo fato de que os governistas podem recuar em enviar propostas que sabidamente seriam vetadas pela segunda Casa Legislativa, o que não aparece nos dados sobre votações nominais.

⁵⁵ Semelhantemente ao que ocorre nos Estados Unidos.

⁵⁶ Em uma análise semelhante à que faz Barry Ames (2002), quanto às evidências da análise de votações nominais na Câmara dos Deputados, em crítica à perspectiva partidária.

3.4 Reino Unido: O Legislativo Como Poder Formador da Vontade do Executivo

3.4.1 Domínio da Agenda: O “Segredo Eficiente” e a Raiz Histórica da Força do Executivo

O Poder Executivo, na nação berço do parlamentarismo, é fundido com a legislatura, sendo responsável por definir a agenda, além de propor e aprovar a maior parte da legislação. Autores como Spirling e Quinn (2009, p. 3) reafirmam a visão mais tradicional entre os teóricos sobre a Casa dos Comuns em uma objetiva constatação: “Regras formais (e informais) do parlamento permitem a influência pelos partidos não-governamentais ao longo da sessão parlamentar; esta é essencialmente limitada à oportunidade de debater e propor legislação alternativa”. Sob essa visão tradicional, a agenda e a produção legislativa são dominadas pelo governo, ou seja, pelo partido majoritário. Como afirma Budge (2008, p. 32, tradução nossa), “a ausência de restrições legais e constitucionais coloca os governos britânicos entre os mais poderosos na Europa”. A doutrina constitucional, para Budge, considera que uma maioria obtida nas eleições legitima que o partido implemente seu programa de governo, e, para isso, conta com a complacência do parlamento – mais especificamente, a disciplina do partido majoritário. O parlamento se torna uma casa de debates, cujo foco é influenciar a opinião pública em relação ao governo, positivamente; ou negativamente, no caso da oposição, que tem objetivo de vencer as próximas eleições (BUDGE, 2008).

Gary Cox (1987), na obra *“The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England”*, faz um estudo da história da Casa dos Comuns no Século XIX, mostrando como o Legislativo britânico se tornou hoje um órgão que possui, como função principal, a formação de um gabinete. Segundo o autor, como o gabinete, atualmente, controla a agenda legislativa e, geralmente, consiste de líderes do partido com a maioria na câmara baixa – e ainda, este partido possuiria forte controle dos votos dos membros –; o Legislativo possui apenas o poder de veto e limitados poderes de emendar as proposições enviadas pelo gabinete.

O panorama mais recente é bem diferente daquele da década de 1830, quando um membro do parlamento conseguia costumeiramente apresentar proposições e podia aprová-las com forte teor localista, pois o parlamento e o governo eram instituições separadas, restando ao governo uma função apenas administrativa. Segundo Cox, ainda,

a Inglaterra, no início do Século XIX, era bastante parecida com os Estados Unidos politicamente. No meio deste mesmo século, o gabinete já começava a dominar a agenda legislativa e o partido ganhava importância nas decisões do parlamento. O que Cox chamou de segredo eficiente foi a “quase completa fusão dos Poderes Executivo e Legislativo no gabinete” (COX, 1987, p. 61). Na segunda metade daquele século, na medida em que o ministério se tornava mais importante – bem como uma ameaça de dissolução ou de renúncia do gabinete possuía consequências mais severas para os parlamentares, e não só para os partidos –, mais membros queriam fazer parte do gabinete; e o partido possuía, então, mais poder sobre a carreira dos membros para impor disciplina. Além disso, a atitude do eleitorado mudou, e os votos passaram a refletir, segundo o autor, a escolha do ministério, mais que a determinação da identidade individual dos membros do parlamento que os representasse. Com o crescimento do eleitorado, a partir da extensão do sufrágio, na década de 1870 (que foi o “divisor de águas”); o partido ganhou maior importância na comunicação das demandas dos eleitores – ficou mais difícil para o membro do parlamento comunicar-se individualmente. Para os eleitores, então, a formação do gabinete tornou-se o foco principal do voto, e a forma de colocar o partido desejável no poder era escolher um candidato associado a este partido.

Como evidência dessa mudança do foco do legislador individual para o partido, Cox mostra que, antes de 1832, a média de voto não-partidário era bastante alta (33%). Essa média diminuiu depois da primeira reforma do parlamento (*Reform Act*) para 22,7% – neste mesmo ano, quando foram criadas as primeiras organizações partidárias locais e nacionais. No período da segunda reforma (1867-1885), com maior fortalecimento das organizações partidárias, essa média despencou para 8,2%, reduzindo-se a patamares semelhantes aos atuais nas décadas finais do Século XIX, com valores abaixo de 5%. Para Cox, o elemento fundamental para explicar o declínio no voto particular na Grã-Bretanha na Era Vitoriana foi a perda da iniciativa de políticas pelo *backbencher* (membro comum do partido) – posição defendida também por Flinders (2002), tanto para políticas nacionais como locais, o que não ocorreu nos Estados Unidos, mesmo com o aumento e, consequentemente, diversificação, do eleitorado.

O quadro de centralização progressiva do poder em torno do gabinete fica claro quando se observa o quantitativo das derrotas e emendamentos (modificações) de proposições de autoria do governo durante a segunda metade do Século XIX. Em 1851-55, foram 59 derrotas e 29 emendamentos; em 1868-73 foram 50 derrotas e 27

emendamentos; em 1880-85 foram 26 derrotas e 11 emendamentos; e, em 1898-1903, foram duas derrotas e um emendamento (FLINDERS, 2002).

Em outro trabalho, Cox (2001) ainda coloca o Reino Unido em um polo oposto àquele dos EUA, sendo o partido majoritário britânico detentor de um monopólio da agenda legislativa. Restaria à oposição a escolha de ser contrária ou apoiar as proposições levadas ao plenário pelo governo. Nas palavras do autor, “a maioria na Casa dos Comuns (...) nunca é derrotada (*rolled*)” na definição da agenda. Ela pode não conseguir que sua agenda seja aprovada, mas ganha a agenda que deseja. As únicas alterações possíveis na legislação são aquelas favorecidas por elementos substanciais na maioria, porque se pode partir da premissa que apenas proposições que visam tais alterações são colocadas na agenda. As proposições que dividem o partido majoritário são evitadas. Ainda de acordo com o autor, o gabinete inicia a maior parte da legislação efetiva, e o partido majoritário controla quais proposições irão a plenário, pois membros individuais nunca votam contra a orientação do partido em votos de definição de agenda, isto é, os votos que permitem que uma proposição saia das comissões e vá ao plenário. O partido majoritário, ainda, para outros autores, distribui as pastas ministeriais de forma a não apenas favorecer as lideranças, mas também manter políticas de preferência dos *backbenchers*, garantindo o apoio do partido (KAM; BIANCO; SENED, 2010). Desvios desses membros, por outro lado, trariam consequências negativas para a sua carreira, como: redução das chances de promoção; risco de ação disciplinar por parte das associações partidárias do distrito; e perda da boa reputação entre os colegas (NORTON, 1980).

Essas características fazem com que autores como Budge (2008) considerem o sistema de governo britânico pouco democrático, baseado na hegemonia de um partido, o que só poderia ser efetivamente modificado por um governo de coalizão, em um possível fortalecimento do partido Liberal-Democrata. Este governo efetivamente ocorreu em 2010, sobre o comando de David Cameron, Conservador, e os resultados eleitorais para os Liberais-Democratas na eleição seguinte, entretanto, foram desastrosos. Como já observado, as pressões para a formação de um governo de coalizão não foram ainda suficientes para alterarem o sistema eleitoral.

Sobre os poderes de agenda do governo, Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) e Döring (2001) lembram que apenas Ministros da Coroa podem propor novos impostos, uma importante prerrogativa. Além desse poder, é importante lembrar que o governo

determina a agenda do plenário, como visto, e membros do parlamento são inibidos de diversas maneiras de apresentar iniciativas legislativas individuais. Outros fatores garantem o monopólio da agenda: o debate na passagem final de proposições pode ser reduzido; as comissões possuem pouca autonomia e poderes reduzidos; as oportunidades de se emendar o orçamento são reduzidas; e o voto final no orçamento ocorre antes mesmo do início do debate, retirando a importância deste. O Reino Unido, ao lado da França e Grécia, está entre as nações europeias onde o governo possui maior poder de agenda, para alguns autores, o que facilita bastante a passagem de legislação, inclusive as mais conflituosas (DÖRING, 2001). O Reino Unido é caracterizado, portanto, por uma baixa quantidade de atores com poder de veto, diferentemente do que ocorre nos Estados Unidos e Brasil, ou mesmo no caso da Alemanha parlamentarista.

Entre 1997 e 2001, o governo do partido trabalhista inglês introduziu 154 proposições no parlamento, das quais 23 (15,0%) atraíram defecções de membros marginais do partido (*backbenchers*) – o que não significa uma derrota nas votações. Com referência a dois sistemas parlamentares do tipo *Westminster*, Reino Unido e Canadá, uma pesquisa comparativa demonstrou que os líderes (*whip*) dos partidos governantes têm mais recursos para recompensar membros mais leais (ex: promoções a posições no governo) e disciplinar *backbenchers* (ex: remover de cargos, negar tempo de discursos, etc.) que a oposição (GARNER; LETKI, 2005). Mesmo considerando que as taxas de defecção no Reino Unido do período são significativamente maiores que no Canadá (15,0% contra 3,7%) (GARNER; LETKI, 2005), por exemplo, a disciplina do partido majoritário no parlamento inglês situa-se em um extremo superior, ao se analisar as câmaras baixas neste trabalho.

Bevan, John e Jennings (2011), por outro lado, chamam atenção para uma mudança em curso na política britânica, com o declínio do poder dos *whips* no controle de seus colegas de partido. Essa mudança já pôde ser observada com o aumento significativo no voto de deputados britânicos contra a orientação das lideranças na década de 1970, como será visto adiante. Gaines e Garrett (1993) opinaram no mesmo sentido, recordando que o governo Thatcher, Conservador, não conseguiu obter maioria para aprovar partes importantes de seu programa eleitoral, como políticas de taxas comunitárias e flexibilização de regras para revenda de produtos. Para estes autores, um bom exemplo de perda de disciplina ocorreu no governo Trabalhista de 1974 a 1979, que evoluiu de uma maioria de apenas três membros para um governo minoritário,

dependendo, inclusive, do suporte de Liberais. Um dos fatores para explicar o desvio de alguns membros no partido Trabalhista nesse período, segundo os autores, a exemplo do que ocorre nos EUA, seria a diferença nos interesses do eleitorado local em relação à política nacional defendida pelo partido. Outro fator, às vezes associado a um eleitorado mais radical, seria a briga de facções pelo domínio central do partido – de acordo com o estudo de Gaines e Garrett, este se mostrou o fator mais relevante. Das 44 derrotas do governo Wilson-Callaghan, 24 foram causadas pelo desvio (*cross-voting*) de *backbenchers* do próprio Partido Trabalhista (GAINES; GARRETT, 1993). A pequena maioria de membros foi fator decisivo para aumentar o custo das defecções Trabalhistas no período.

Se essas mudanças em curso na relação Executivo-Legislativo levariam a um efetivo enfraquecimento do “segredo eficiente”, com um processo mais descentralizado na política, no longo prazo, é uma pergunta que ainda não possui resposta unânime na literatura.

3.4.2 Padrão de Governos Unipartidários de Pequenas Maiorias, Alta Disciplina e a Coalizão entre Conservadores e Liberais-Democratas em 2010

Os governos típicos no Reino Unido são unipartidários e formados por pequenas maiorias. Curtice e Steed, no início da década de 1980, afirmaram que “em cinco de cada uma das últimas 10 eleições, o partido mais forte ganhou menos de 52% do voto bipartidário, enquanto, em outras três, ganhou não mais que 52,5%” (CURTICE; STEED, 1982, p. 267, tradução nossa). Em um cenário como este, a disciplina do partido majoritário é fundamental para a sobrevivência do governo.

Desde o período pós-guerra, o controle do governo tem alternado entre os partidos Trabalhista e Conservador. Antes de 1945, durante 30 anos, houve uma sucessão de governos nacionais pluripartidários e curtos governos unipartidários, típicos de períodos de crise – a exemplo das duas Grandes Guerras Mundiais e da crise de 1929 –, e quando as instituições começaram a se estabilizar, os Liberais já não eram mais o segundo maior partido no Reino Unido. Desde 1945 até as eleições de 2015 (com vitória dos Conservadores), os Trabalhistas controlaram o governo durante 30 anos (1945-1951; 1964-1970; 1974-1979; e 1997-2010), enquanto os Conservadores tiveram o controle por

34 anos (1951-1964; 1970-1974; e 1979-1992) e ainda mais cinco anos em um governo de coalizão entre Conservadores e Liberais-Democratas (2010-2015).

Como lembram Bevan, John e Jennings (2011), o Partido Conservador evoluiu como um partido centralizado – bem como mais homogêneo na preferência dos membros (CROWE, 1980) – e com maior compromisso em cumprir as políticas do programa, enquanto os Trabalhistas tornaram-se um partido do tipo “catch-all”, buscando atender à opinião pública e aos eventos recentes. De fato, como observou Crowe (1980), ao analisar a disciplina partidária no período 1945-1974, apesar de parlamentares conservadores votarem contra a orientação das lideranças em um maior número de ocasiões – geralmente, uma defecção individual –, as “rebeliões trabalhistas” são três vezes maiores, em média, confirmando a sua natureza de formação de facções, típica de partidos de esquerda europeus. Pela natureza do bipartidarismo e pela tendência a um equilíbrio centrista, não se espera que haja uma diferença significativa no espectro político entre os partidos, entretanto. Sobre essa observação, Tsebelis (1995) lembra que, nas décadas de 1950 e de 1960, os partidos Conservador e Trabalhista não continham diferenças significativas em seus programas de governo, o que levou a uma grande estabilidade nas políticas.

Segundo Strom (1990), os países sob influência do sistema *Westminster* parecem mais inclinados a adotar governos minoritários do que coalizões majoritárias, quando seus sistemas bipartidários fragmentam. Um exemplo de como governos de coalizão eram improváveis na tradição britânica foi o (curto) governo do Primeiro-Ministro conservador Edward Heath em 1974. Como resultado das eleições, pela primeira vez desde 1929, nem Trabalhistas, nem Conservadores conseguiram maioria no Parlamento. O Primeiro-Ministro convidou, então, o líder dos Liberais, Jeremy Thorpe, para avaliar a oportunidade de um governo de coalizão que trouxesse uma administração “estável e confiável”. Este recusou o convite de Heath, que, por sua vez, renunciou ao cargo. Assumiu, então, Harold Wilson, comandando o primeiro governo minoritário em 45 anos (STROM, 1990). Esse padrão só foi quebrado em 2010, com a formação da coalizão entre Conservadores e Liberais-Democratas.

Ao longo do Século XX, o bipartidarismo britânico se viu enfraquecido por alguns eventos, e sempre houve defensores – em especial membros do terceiro partido eleitoral, os Liberais – do sistema eleitoral proporcional. Um desses eventos foi a crise do partido

trabalhista após a conturbada década de 1970, caracterizada por um vertiginoso aumento nas deserções (*cross-voting*) dos parlamentares⁵⁷ – para os padrões britânicos. Devido à nova posição, mais esquerdista, dos Trabalhistas na década de 1960, de acordo com Budge, houve um rompimento entre líderes do partido, e aqueles mais ao centro fundaram o partido Socialdemocrata em 1981 – posteriormente fundido com os Liberais. Esse rompimento dividiu a base eleitoral do partido e foi responsável pela sua fraqueza nas décadas de 1980 e 1990. O partido só se recuperou após a retomada do controle por líderes mais centristas e obteve sucesso eleitoral com a liderança de Tony Blair, com políticas mais pragmáticas, recebendo o apelido de “Novos Trabalhistas” (*New Labour*) (BUDGE, 2008).

As eleições de 2010 trouxeram uma nova quebra de paradigma para o sistema partidário britânico; e a perda de assentos dos Trabalhistas, apenas compensada parcialmente por um aumento no número de assentos Conservadores, levou a uma situação na qual um governo unipartidário só seria possível com status minoritário, novamente. Esse acontecimento levou ambos os grandes partidos a procurar uma aliança com os Liberais-Democratas – uma “grande coalizão”, nos moldes do que ocorre na Alemanha, prejudicaria os grandes partidos na distribuição de recompensas. A aliança Conservadores/Liberais-Democratas foi formada em consequência da mudança nas políticas dos Conservadores – levando esse partido a uma posição mais central – bem como seu status numérico favorável⁵⁸ (mais assentos que os Trabalhistas, como citado anteriormente) (DEBUS, 2011). Por sua vez, esta aliança, para os Liberais-Democratas, rendeu-lhes uma proporção maior de ministérios (21,7%) que sua proporção de assentos dentro da coalizão (15,7%), contudo, 10 dos 11 postos mais relevantes do gabinete ficaram com o Partido Conservador. Por outro lado, os Liberais-Democratas conseguiram alguns postos bastante cobiçados, a exemplo daqueles responsáveis pela reforma política (defendem o sistema proporcional) e assuntos ambientais, segundo Debus.

De acordo com o autor, a coalizão Conservadores/Liberais-Democratas aproximase do modelo de coalizões formais da política alemã, ou seja, partidos grandes coalizados com um parceiro pequeno⁵⁹. Porém, enquanto no caso alemão o partido pequeno

⁵⁷ Como será visto no próximo capítulo.

⁵⁸ Os Conservadores possuíam 47,2% de assentos, contra 39,7% dos Trabalhistas. Já os Liberais possuíam 8,8% (DEBUS, 2011).

⁵⁹ Mesmo que também ocorram as “grandes coalizões” de governo.

geralmente consegue pelo menos dois postos ministeriais “tradicionais”, como o Ministério da Justiça e de Assuntos Internacionais; no caso britânico, isso não ocorreu. O autor atribui esse fato à pequena experiência em governos de coalizão no Reino Unido, e se poderia esperar uma mudança em próximas experiências, visto que governos deste tipo na Grã-Bretanha têm se tornado mais comuns em nível regional.

No início de 2016, segundo a página oficial do parlamento britânico, revertendo ao padrão original, os Conservadores governavam com 330 assentos e uma pequena maioria de 18 parlamentares. Já os Liberais Democratas, que participaram do primeiro governo de coalizão na história do parlamento desde 1855⁶⁰, ainda com a liderança do Primeiro-Ministro David Cameron, tiveram seu número de assentos reduzidos drasticamente das eleições de 2010 às de 2015: de 57 assentos, passaram a contar apenas com oito. Por sua vez, o Partido Nacionalista Escocês passou de seis assentos para 56 – quase uma inversão numérica em partidos com bases eleitorais totalmente distintas. Esses números foram os piores para os Liberais-Democratas desde 1970, quando ainda eram apenas “Liberais”. De acordo com reportagem do *Financial Times* publicada em 08/05/2015 (PARKER; STACEY, 2015), o voto do partido reduziu de 23% para apenas 7,8%. Esse evento e o retorno do partido Conservador a uma posição majoritária colocam a situação de formação de um governo de coalizão distante novamente da realidade britânica, mesmo tendo o Primeiro-Ministro David Cameron aberto a possibilidade de negociação para um acordo de coalizão antes das eleições de 2015, na eventualidade de obter uma minoria no parlamento.

⁶⁰ Desconsiderando-se novamente as coalizões de todos os partidos em períodos de crise (1915-1916; 1916-1922; 1931-1940; 1940-1945).

CARACTERÍSTICAS QUE DETERMINAM O COMPORTAMENTO DAS MAIORIAS: COMPARANDO OS PARLAMENTOS

Como já dizia Abranches em seu clássico artigo “Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro”:

Toda comparação tem algo de arbitrário. Querer aplicar regras de organização observadas em outras formações sociais, com história e estruturas diversas, corresponderia a um exercício de engenharia institucional artificial e exótico. Mas a observação de experiências distintas pode tornar mais saliente aquilo que já temos em comum com outras democracias e o que há de específico e problemático em nossa vivência, estimulando a busca de soluções a ela apropriadas (ABRANCHES, 1988, p. 10).

Tsebelis (1995) mostra que, dependendo do enfoque, o estudo comparativo de política pode situar um país mais próximo de outro, mas esta proximidade não é absoluta. Como exemplo, o autor utiliza os EUA, o Reino Unido e a Itália. Enquanto os EUA e o Reino Unido são, ambos, nações que utilizam o sistema majoritário distrital, e ainda possuem culturas políticas semelhantes e sistemas bipartidários; a Itália possui sistema eleitoral proporcional e é multipartidária. Por outro lado, Itália e Reino Unido possuem sistemas parlamentares de governo, diferentemente dos EUA. Já a legislação nos Estados Unidos e na Itália são mais estáveis – devido ao maior número de atores com poder de veto (*veto players*) – em comparação com o Reino Unido: três *veto players* institucionais nos EUA (Presidente, Casa dos Representantes, Senado), número variável de partidos da coalizão na Itália (à época, quatro *veto players* partidários), e apenas um *veto player* institucional no Reino Unido (Casa dos Comuns).

Este estudo busca raízes institucionais e históricas para explicar a diferença entre os processos de formação de maiorias em quatro países com distintas regras no sistema eleitoral, no sistema partidário e no sistema de governo; e com peculiaridades na trajetória histórica das instituições, ou mesmo no papel representativo dos parlamentos. Neste trabalho, haverá uma escolha de variáveis que aproximarão mais alguns países, distanciando estes das características de outros, ou o inverso, dependendo da ótica aplicada. Por ser um estudo geral, com amplos enfoques, a complexidade do fenômeno de formação de maiorias fica evidenciada; e, mesmo com a análise de diversas características, ainda há muitas perguntas a serem feitas, como não poderia ser diferente: as instituições estão em constante mudança, muitas vezes, em direções opostas, e, por vezes, convergindo.

A própria literatura sobre o parlamento de cada país já é um forte indício de como esses órgãos legislativos possuem lógicas distintas em suas concepções históricas, e podem mesmo ter funções diferenciadas – como repositórios de membros que atuam como delegados de suas comunidades, em países com grande extensão territorial; ou mesmo com membros responsáveis principalmente por manter o suporte de um governo, ou serem alternativas a este. Podem-se observar, inclusive, várias soluções intermediárias entre esses extremos de atuação ou variações entre Legislaturas, como ocorre no Brasil. As lógicas diferenciadas do funcionamento dos órgãos legislativos, bem como as diferentes tradições acadêmicas, fizeram com que alguns estudos de parlamentos nacionais mantivessem um foco direcionado para políticas – e como os partidos, com suas facções, se situam em uma determinada posição no espectro ideológico, fator que seria responsável pelo modo com que são formadas alianças (ou como essas seriam evitadas) entre partidos que atuam como atores unitários. Para outros estudos nacionais, o enfoque está centrado em como as instituições foram moldadas para facilitar com que membros individuais determinem, pelo menos em parte, as direções das políticas, mostrando que nem sempre os partidos são tão centrais na maneira que se organizam e aprovam políticas, ou mesmo o governo o é. Ao mesmo tempo em que se torna difícil conciliar opções metodológicas distintas para um estudo comparativo, mostrar que existem tendências diferentes na literatura através do Oceano Atlântico pode facilitar ao leitor observar outros caminhos de análise, até mesmo perceber quando determinado tipo de estudo não se aplica a uma realidade específica.

Neste capítulo, serão estudadas algumas características institucionais que influenciam o processo de formação de maiorias (coalizões) em parlamentos. Os países serão contrastados a partir de achados da literatura exposta nos capítulos anteriores, bem como outros estudos relevantes sobre cada variável escolhida. Partindo das conclusões desses estudos, será feita a análise de como essas variáveis institucionais, se presentes, influenciam o modo como os deputados se organizam para aprovar as matérias importantes, e qual a relação desse processo com o governo, isto é, se este for o agente organizador das maiorias. A escolha das variáveis tem objetivo de dar mais ênfase na explicação do motivo pelo qual e porque – além dos incentivos do processo eleitoral e do sistema de governo, enfatizados nos dois primeiros capítulos – alguns Legislativos funcionam de maneira mais centralizada, ou, inversamente, com membros mais independentes do governo e/ou partidos.

Primeiramente, neste capítulo, será analisado, comparativamente, o papel dos partidos e como a importância da ideologia e da fragmentação partidária afetam as alianças e o comportamento das maiorias no parlamento. Em segundo lugar, será visto como a distribuição de cargos para formar um gabinete pode afetar a forma como as coalizões de governo e a oposição se comportam, partindo em seguida para a análise da relação entre disciplina partidária, sistemas de governo, e, ainda, tamanho, estabilidade e composição das maiorias. Em terceiro lugar, a análise se concentra na organização do trabalho legislativo, mostrando como uma maior ou menor concentração de poderes – seja no gabinete, seja na presidência da república, seja no plenário, seja nas comissões – pode afetar a estabilidade das maiorias e a independência do legislador em relação ao Poder Executivo nos diferentes órgãos legislativos. As conclusões e observações serão construídas a partir da literatura específica revisada e com base nos quatro parlamentos estudados.

Por fim, conforme já exposto, será elaborada uma tabela (Seção 4.4) contendo um resumo de características discutidas ao longo dos capítulos deste trabalho, de forma a traçar um perfil comparado das maiorias nos parlamentos selecionados. Os achados deste capítulo servirão de base para auxiliar o preenchimento dos seguintes itens (variáveis) da Tabela-Resumo: Número Efetivo de Partidos no Parlamento; Importância da Ideologia Partidária; Probabilidade de Formação de Coalizões de Governo; Participação da Oposição na Formação de Maiorias; Número de Partidos no Governo; Proporcionalidade na Distribuição de Cargos nos Gabinetes; Domínio do Executivo em Relação à Agenda Legislativa; Importância das Comissões no Processo Decisório; Nível de Disciplina do(s) Partido(s) no Governo; Poder de Veto do Executivo; e Poder de Decreto Presidencial.

4.1 O Papel dos Partidos – Fragmentação do Sistema Partidário e Ideologia

4.1.1 Número e Proporcionalidade de Partidos no Legislativo

Um dos principais fatores para determinar se serão formadas coalizões dentro do parlamento é o número de partidos com assentos neste. No caso dos Estados Unidos, torna-se fácil entender o motivo pelo qual sempre houve maiorias unipartidárias nominais no Congresso: terceiros partidos (ou candidatos sem partidos) possuem participação insignificante ou inexistente no Legislativo. Isso faz com que as coalizões legislativas

neste país se estruturam de maneira unipartidária ou envolvendo, tipicamente, membros de ambos os partidos – o que, como visto, fica evidente na ocorrência de governos divididos. Nos EUA não há incentivos institucionais para formação de coalizões perenes de governo.

No Reino Unido, onde o sistema partidário é semelhante, por determinação de um sistema eleitoral quase equivalente, a formação de maiorias unipartidárias pode ser comprometida pela entrada de partidos menores, o que pode complicar a governabilidade, em uma relação Executivo-Legislativo tão centralizada. A Casa dos Comuns se viu, por vezes – como visto anteriormente nesse estudo –, diante de governos minoritários que obrigaram a busca de soluções cooperativas entre partidos, mesmo que informais, ou mesmo causaram a queda de governos. Recentemente, o Reino Unido experimentou seu primeiro governo de coalizão desde o pós-guerra.

Os parlamentos brasileiro e alemão exibem graus bastante distintos de fragmentação partidária na legislatura. Enquanto o maior partido alemão no *Bundestag* necessita, em regra, apenas de um pequeno partido em sua coalizão para torná-la majoritária – ultrapassando, por vezes, a proporção majoritária mínima –, o maior partido brasileiro, tipicamente, não consegue nem um quinto dos assentos da legislatura. A Câmara dos Deputados conta, por vezes, com membros de mais de 20 partidos distintos, sendo que seis, ou mais, destes, podem possuir mais de 5% dos assentos na Câmara dos Deputados. Na atual Legislatura, o número efetivo de partidos nas câmaras baixas, ou seja, com mais de 5% de assentos⁶¹, em cada país, está disposto conforme a Tabela 1, a seguir:

Tabela 1 – Número Efetivo de Partidos nas Câmaras Baixas dos Quatro Países do Estudo.

Parlamento	Número Efetivo de Partidos	Porcentagem de Assentos do Maior Partido
Alemanha	4	49,2% (CDU)
Brasil	8	12,9% (PMDB)
Estados Unidos	2	56,8% (Republicanos)
Reino Unido	3	50,8% (Conservadores)

Fonte: Página institucional dos parlamentos – *Bundestag*, Câmara dos Deputados, *House of Representatives*, e *House of Commons* (DEUTSCHLAND, s.d.; BRASIL, s.d.; UNITED STATES OF AMERICA, s.d.; UNITED KINGDOM, s.d.).

⁶¹ Este percentual foi escolhido porque, além de ser comum na literatura (TSEBELIS, 1995), corresponde à cláusula de barreira para o ingresso no *Bundestag* via voto nas listas partidárias.

A imensa quantidade de partidos e a baixa porcentagem de assentos na legislatura para cada partido faz com que, no Brasil, um governo unipartidário nos moldes estadunidenses seja improvável. Por outro lado, manter um governo minoritário tem consequências distintas daquelas de nações parlamentares, e pode ser a escolha do governante, caso ele opte por utilizar-se de instrumentos unilaterais (decretos) ou obter apoio caso a caso. Por não estarem sujeitos a votos de desconfiança, presidentes possuem maior flexibilidade para compor sua base de apoio. Por outro lado, presidentes brasileiros que formaram coalizões, tão comuns em nações como a Alemanha – tais como Cardoso e Lula –, foram mais bem-sucedidos em aprovar medidas importantes e contaram com maiorias nominais consideráveis. O sucesso não foi obtido, porém, sem o uso de instrumentos auxiliares – além da distribuição de cargos – comuns à realidade política dos EUA, a exemplo do *pork barrelling*.

O aumento excessivo no número de partidos (fragmentação) também diminui a importância relativa destes, enfraquecendo, portanto, a tendência de estes agirem como agentes unitários, ainda mais quando as normas auxiliam a troca de partidos por seus membros. Não é de se estranhar que, fora os incentivos dos sistemas de governo, a fluidez ideológica nos governos brasileiros deva ser maior que aquela encontrada em governos com coalizões pequenas (poucos membros) como na Alemanha, por mais que a natureza da relação entre oposição e situação neste último seja mais consensual.

Enquanto o bipartidarismo faz com que os partidos tendam a formar políticas mais próximas do legislador médio, pois não há uma diferença significativa entre os programas dos dois partidos, países com governos de coalizão com muitos componentes partidários, tais como o Brasil, tornam essas políticas mais imprevisíveis, como pôde ser observado no caso do governo Lula, que implementou medidas que desagradaram facções do próprio partido, e distantes do discurso eleitoral⁶². Em uma situação como esta, além de se esperarem políticas que se aproximem de um centro comum à coalizão (não necessariamente próximas ao legislador médio), pode-se esperar mais defecções de seus membros, caso se situem a uma certa distância em suas preferências políticas, no momento da votação. Esta tendência à fragmentação pode ajudar a reforçar, juntamente ao sistema de governo, a necessidade de se construir maiorias, no caso brasileiro, com

⁶² O mesmo vale para o governo Cardoso, com a coalizão do PSDB, centro-esquerda, junto ao PFL, um partido de direita.

número maior de membros, ou mesmo com a obtenção de suporte de membros da oposição.

4.1.2 Importância da Ideologia e Distribuição dos Partidos no Espectro Direita-Esquerda

Se os partidos participam do governo por razões ideológicas, coalizões irão se romper e governos serão substituídos sempre que um choque exógeno não puder ser resolvido pelo atual governo, e as chances destes eventos ocorrerem são maiores quando a dispersão ideológica for maior (TSEBELIS, 1995). Como já visto anteriormente, sistemas partidários com maior fragmentação tendem também a uma maior polarização ideológica.

Para Canello, Figueiredo e Vieira (2012), nos moldes do que defendem Cheibub, Przeworski e Saiegh (2004), quanto menor a dispersão ideológica da legislatura, maior a probabilidade de se formarem governos minoritários, pois a facilidade de se negociar com os partidos seria maior, na forma de coalizões legislativas *ad hoc*. No caso de maior distância ideológica, o governo necessitaria de compor com partidos uma coalizão de governo majoritária. A posição do partido presidencial também seria importante para os autores, ao passo que presidentes mais extremistas deveriam formar governos majoritários, enquanto aqueles em posição mais central teriam mais facilidade em governar em minoria. Canello, Figueiredo e Vieira, que estudaram o período 1979-2011 para países latino-americanos, encontraram evidências empíricas dessa relação.

Esta relação não seria exclusiva de regimes presidenciais. Warwick (1998), se referindo a países parlamentaristas, observa também que, quanto mais distantes estão os parceiros de uma coalizão em termos de ideologia, maior será o custo em políticas na distribuição de benefícios de coalizão. Um partido central, em um ambiente polarizado, poderia manter um governo sem controlar uma maioria pelo simples fato de que os outros partidos estariam muito distantes um do outro para formar uma alternativa viável – o que já foi comentado neste trabalho sobre governos minoritários em países parlamentaristas⁶³. Os partidos presentes em uma coalizão, ou que apoiam o governo, para o autor, tenderiam a ser aqueles partidos mais próximos ideologicamente ao *formateur* – que, no

⁶³ Ver Laver e Schofield (1990), bem como Strom (1990).

presidencialismo, é o partido do presidente, e não necessariamente o maior partido, ou o partido mais central no espectro ideológico.

Já Saiegh (2009) também afirma que, quando decidem como votar:

[...] legisladores levam em conta uma variedade de influências, incluindo seus valores pessoais, posições anunciadas, o ponto de vista de seus eleitores, e as preferências da liderança de seu partido. Se estas pressões não estão alinhadas, legisladores entrarão em conflito, logo, não serão leais ao partido (SAIEGH, 2009, p. 1.345, tradução nossa).

Apesar de os sete maiores partidos brasileiros serem costumeiramente caracterizados como organizações clientelistas, para Amorim Neto, Cox e McCubbins existe um consenso relativo em que alguns podem ser, com limitações, classificados no espectro esquerda-direita, a exemplo do PT, na esquerda; o PDT e o PSDB na centro-esquerda; o PMDB no centro; o PTB na centro-direita; e o antigo PFL (agora DEM) na direita (AMORIM NETO; COX; MCCUBBINS, 2003).

Como Amorim Neto (2000) defende, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), partido do Presidente Fernando Henrique Cardoso, é um partido menos clientelista que o antigo PFL, e menos heterogêneo que o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), antigo opositor do ARENA, e um dos mais significativos atores do cenário político – partido do qual o próprio PSDB se originou (AMES, 2003; AMORIM NETO, 2006). Uma das evidências do caráter mais ideológico do PSDB, para Amorim Neto, é o fato de que este, quando decidiu não participar de um governo, manteve seu padrão de relacionamento com o chefe do Executivo distante até o fim do mandato. Pode-se observar que, ainda nos governos Lula (2003-2006; 2007-2010) e Rousseff (2011-2014; 2015-2016), este padrão se manteve, apesar de apoio *ad hoc* eventual em algumas votações, como já visto.

Já o apoio de partidos como o PMDB e o antigo PFL ao chefe do Executivo parece ser determinado principalmente pela relação entre a recompensa ministerial recebida pelos partidos e o decurso do mandato presidencial, enquanto para um partido mais ideológico, como o PSDB, a distância ideológica entre o presidente e o partido também tem um papel importante. Além disso, partidos mais ideológicos, quando em coalizão, apresentam um comportamento legislativo mais consistente ao longo do tempo (AMORIM NETO, 2000). Partidos como o PSDB – e, certamente, em maior grau, o PT – possuem membros mais cooperativos com os líderes, que partidos com parlamentares

que possuem, tipicamente, bases eleitorais mais aglomeradas, como o PMDB e o PFL (AMES, 2003).

Um fator que influencia negativamente a importância da ideologia no Brasil é o fato de que os partidos brasileiros podem, muitas vezes, possuir fortes bases municipais e estaduais (como era o PFL na Bahia, o PSDB de Tasso Jereissati e Ciro Gomes no Ceará, ou o PMDB de Sarney no Maranhão), mas bases fracas no plano nacional, o que dificultaria programas partidários coerentes (AMES, 2003), e, conseqüentemente, a identificação partidária. Uma evidência disso é a configuração das alianças pluripartidárias, que podem significar acordos ao centro, em alguns estados, e alianças com partidos de esquerda, em outros: na eleição de 1994, o PSDB, de centro-esquerda, uniu-se ao direitista PFL (com uma corrente neoliberal e a outra fisiológica); e simultaneamente ao PTB, partido eminentemente fisiológico. O PT parece ser uma exceção à regra, para diversos teóricos, mesmo no período da assembleia constituinte, quando os partidos foram mais indisciplinados que o padrão (MAINWARING; LIÑAN, 1997). Entretanto, como visto no capítulo anterior, este partido teve que construir acordos que incluíam a oposição e desagradaram grande parte de seus membros, quando no governo (RAILE; PEREIRA; POWER, 2011). Reforçando a dispersão ideológica característica dos partidos brasileiros, as coligações eleitorais podem distorcer a relação entre eleitores e representantes, tornando a ideologia ainda mais fraca como fator explicativo para as alianças formadas após a composição da legislatura, como já observado no Capítulo “Influência do sistema eleitoral no comportamento de parlamentares e no papel dos partidos no Brasil, nos EUA, na Alemanha e no Reino Unido”.

Barry Ames (2003) ainda lembra que, apesar de Cox e McCubbins (1993) afirmarem que a existência de bases eleitorais fragmentadas não impede que os parlamentares invistam em seus partidos (EUA), no Brasil, a facilidade de troca de partidos diminuiria a importância que estes parlamentares dão à melhora do conceito nacional de seus partidos. Além disso, para o autor, o incentivo dos projetos clientelistas é mais importante que divergências ideológicas referentes a alguma política. Esse fato pode tornar difícil, no Brasil, entender a formação de governos de acordo com a posição dos partidos no espectro direita-esquerda. Para o autor, entretanto, não são apenas os partidos de esquerda, como o PT, ou o PSDB – antes de entrar no governo FHC e formar uma aliança com o PFL –, que possuem preferências comuns: a existência de partidos de

esquerda faria com que os demais partidos fossem formados principalmente por políticos de direita.

Em relação aos demais países, para alguns autores, enquanto uma teoria baseada em coesão partidária poderia explicar as diferenças entre a Casa dos Comuns britânica e a Casa dos Representantes estadunidense, ela não explica porque os membros de uma coalizão no *Bundestäg* alemão votam de forma mais coesa (no sentido de disciplinada) que o Partido Republicano estadunidense no Congresso (DIERMEIER; FEDDERSEN, 1998), e essa análise também poderia ser facilmente estendida ao Brasil. Diermeier e Feddersen mostram que a diferença da recompensa esperada entre ser parte da maioria ou, alternativamente, da minoria, é sempre maior em sistemas parlamentares, o que dá um incentivo maior à manutenção de uma reputação coletiva, ou, como se pode depreender desta observação, é um incentivo maior à formação de partidos fortes. Partidos fortes são, por essa ótica, mais dependentes de uma ideologia e programas claros perante a população, o que explicaria também o fato de a maior parte dos estudos europeus manterem um foco maior em políticas como fator explicativo para a relação entre os membros/partidos do Legislativo – enquanto os estudos de nações presidencialistas focam, muitas vezes, na distribuição de *pork* entre legisladores individuais como explicação para o voto em políticas relevantes.

Burkett (1975, p. 41-42, tradução nossa), ao falar sobre o CDU, partido alemão que foi responsável por moldar o sistema político no pós-guerra, afirma que “ideologia (...) assume virtualmente nenhuma importância”, visto que o partido era formado por diversos grupos incongruentes, e adotou uma “ideologia” de livre mercado, pois era uma arma para conseguir o poder – nesse sentido ele complementa, em relação ao primeiro período da república alemã pós-guerra: “o CDU não é um partido de ideologia, mas um no qual o apelo eleitoral, o programa e pessoal são baseados nos valores ‘não ideológicos’ do partido”. O autor reconhece que na década de 1970, na Europa, divisões ideológicas e de classe voltaram a ter importância, o que se refletiu nos partidos.

Ainda, para Burkett, inicialmente o SPD tinha perfil mais ideológico à esquerda, principalmente pelas características do líder à época de seu ressurgimento (no pós-guerra), Kurt Schumacher. Este era, para o autor, um dos motivos de seu insucesso em comparação com seu rival, mas o SPD tornou-se um partido *catch-all* a partir de 1959, o que lhe rendeu oportunidades de participar do governo. Esta redução na polarização

ideológica pode ter se tornado ainda mais significativa pela natureza consensual da política alemã, mas não retira a importância da ideologia nos níveis do que ocorre em sistemas presidencialistas, dado outros incentivos institucionais, como o papel dos partidos, a separação dos poderes, a presença/ausência do voto de confiança, e a relação mais próxima/distante com o eleitorado local.

Ainda sobre a legislatura alemã, cabe lembrar que, mais recentemente, a entrada do PDS (posteriormente a “Esquerda”), em 1990, no sistema partidário alemão e no *Bundestäg*, mudou, segundo Schmidt (2008), um padrão tradicional de baixa distância ideológica entre os partidos representados – a exemplo do triângulo CDU/CSU-SPD-FDP –, aumentando a polarização partidária. Como a atual Esquerda adota uma posição de esquerda socialista, houve um deslocamento, em direção à esquerda, do espectro político-partidário, com enfraquecimento do voto em partidos de centro ou centro-direita, como o CDU/CSU e o FDP. Essa polarização, de acordo com o autor, não chega aos níveis do que ocorreu na República de Weimar, ou mesmo no que ocorre em parlamentos como o italiano, entretanto.

De acordo com Laver e Budge (1992 apud MACHADO, 2009), políticos em países como a Alemanha, a Irlanda e Itália tendem a perseguir o cargo por objetivos individuais, enquanto as políticas públicas (ideologia) parecem predominar como motivador na maior parte dos outros países parlamentaristas. No caso britânico, para Budge (2008), o partido Trabalhista se situa consistentemente à esquerda do partido Conservador (o partido Liberal tende a situar-se numa posição central entre os dois) em questões como intervenção estatal na economia, estado de bem-estar social, liberdades individuais, fortalecimento/enfraquecimento de instituições militares, moral tradicional, entre outros. Ao longo do tempo, de modo a adaptar-se a mudanças no eleitorado, ambos os partidos sofreram diversas mudanças, à direita ou à esquerda, entretanto. Exemplos disso são a guinada à esquerda dos Conservadores na década de 1950 – a adoção do estado do bem-estar social –, a aproximação dos programas dos dois partidos em 1964 e 1970, a “nova direita” dos Conservadores de Margaret Thatcher, e o “novo partido Trabalhista” de Tony Blair, mais à direita, adotando políticas de livre-mercado. No caso dos Conservadores, o poder político por si próprio parece ser mais importante que a ideologia, e o partido tem feito, historicamente, mais concessões ideológicas que os Trabalhistas para alcançar essa finalidade (BUDGE, 2008). Para Budge, ainda, mesmo com todas as contradições, a Grã-Bretanha se encaixa bem no modelo europeu de partidos, com uma

esquerda e direita bem organizada e um partido central, os Liberais-Democratas, competindo, senão na arena legislativa, na arena eleitoral. Pode-se afirmar sob essa narrativa que, pela natureza de governos unipartidários altamente centralizados e eleições com foco nos partidos, o Reino Unido é o local que possui a relação mais forte entre partido e ideologia, entre os países deste estudo.

Afirmar que a ideologia cumpre um papel decisivo no processo eleitoral ou na formação de políticas públicas em um possível governo não significa dizer que esta ideologia é imutável; ou que apenas partidos que defendem uma posição mais consistente, como no caso de alguns partidos de esquerda no Brasil, são afetados por ela. A ideologia se relaciona com a força dos partidos. Partidos que dependem principalmente da representação de políticas nacionais da preferência de seu eleitorado para obterem sucesso eleitoral devem adotar mecanismos que garantam que essas políticas sejam expressas ou validadas pelo parlamento. Onde o maior determinante para esse sucesso é o voto personalizado, ou a relação particularista entre um candidato e um distrito eleitoral restrito, espera-se encontrar mais desvios do programa do partido, maiores abstenções de lideranças em relação ao que deve ser votado (redução do tamanho da agenda, como evidenciado nos EUA), e alianças interpartidárias transitórias – ou seja, maiorias menos estáveis.

Nesse sentido, Santos (1997) já afirmava que, diferentemente do que ocorre em um sistema parlamentar bipartidário, uma coalizão por similitude ideológica no presidencialismo só se sustentaria enquanto o grupo que concorda com todas as políticas for suficiente para garantir vitórias sistemáticas, e é, entretanto, inviável a sustentação de uma coalizão em uma realidade multipartidária apenas com base na afinidade programática. A patronagem supriria, então, a insuficiência da dimensão ideológica.

4.2 Formação do Governo – Padrão de Maioria e Comportamento de Votos

4.2.1 Composto os Gabinetes – Papel das Coalizões de Governo e dos Partidos de Oposição na Aprovação de Políticas

Para Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003), pode-se dizer que um partido legislativo está no governo se pelo menos um de seus membros possui um cargo no gabinete. Em países nos quais o governo deve ser formado com a participação de dois ou

mais partidos, a distribuição de pastas ministeriais pode influenciar profundamente o comportamento dos parlamentares dos partidos da base do governo, em especial no caso de governos sem o instituto do voto de confiança – nos quais a liberdade para desertar em votos, sem maiores consequências para a durabilidade dos mandatos, é maior. Amorim Neto (2000) ainda lembra que, apesar de ser comum no parlamentarismo um partido pequeno conseguir representação ministerial superior a seu peso legislativo, pois a sobrevivência do governo pode depender disso, no presidencialismo, a capacidade de um partido pequeno conseguir esse tipo de concessão é reduzida, devido ao prazo fixo do mandato presidencial. O prazo fixo pode reduzir, por essa lógica, o poder de barganha dos partidos perante o Executivo – por outro lado, não se pode esquecer que há também o aumento da independência dos membros do legislativo.

Apesar de a ênfase da literatura sobre coalizões ser concentrada em alianças que minimizem o número de parceiros e maximizem a proximidade ideológica entre eles, como visto no Capítulo 2, Abranches (1988) afirma que, em formações (políticas) de maior heterogeneidade e conflito, essa estratégia pode ser insuficiente ou inviável, sendo a solução mais provável uma supercoalizão. Essa supercoalizão teria tanto a propriedade de admitir uma maior diversidade ideológica, quanto as características de ser mais instável e composta por negociações mais complexas – sendo ainda os assuntos mais conflitivos adiados para outras fases do processo, que não o acordo formador da coalizão. Esses fatores distanciam bastante as coalizões brasileiras das alemãs.

Na Alemanha, como visto, há um processo de formação de coalizões bastante peculiar. Os maiores partidos (CDU/CSU e SPD) evitam formar parcerias com mais de um ator político, na maioria das vezes um partido pequeno, e parecem preferir eventualmente formar grandes coalizões formais – em termos de assentos no parlamento – a aumentar a quantidade de atores com poder de veto (partidos). Pela natureza da relação do parlamento com o Executivo e com os estados federados, é bastante típico que, na prática, a Alemanha seja sempre governada por uma “grande coalizão” informal. Nas palavras de Schmidt:

É quase impossível, na República Federativa da Alemanha, não ser governado por uma “grande coalizão” do governo federal e governos estaduais, e uma “grande coalizão” dos maiores partidos estabelecidos – escondida ou formal. Maiorias divergentes na câmara baixa e na câmara alta exacerbam esse requerimento. Particularmente em períodos de coalizões formais entre CDU/CSU e SPD, mas também em períodos de maiorias divergentes, a República federativa da Alemanha pode ser, portanto, ser lembrada como a

materialização do Estado da grande coalizão, uma democracia consociativa no estilo alemão (SCHMIDT, 2008, p. 90, tradução nossa).

É bastante interessante o contraste entre as duas supermaiorias formadas nas duas nações multipartidárias, em determinadas ocasiões: enquanto a baixa disciplina faz com que, no Brasil, obter uma grande maioria de membros para suportar o governo não garanta que os atores individuais dentro da base governista vão aprovar suas políticas, em muitos casos; na Alemanha, não é estranho esperar que as políticas importantes obtenham suporte significativo de uma oposição que não participa, evidentemente, na distribuição dos ministérios – formando uma supermaioria informal. A relação entre governo e oposição, neste último país, é mais fluida, pela própria natureza consensual da política alemã – o que pode, inclusive, contribuir para uma menor polarização ideológica –, mesmo que as coalizões formadas sejam, tipicamente, conectadas (SCHOFIELD; LAVER, 1985). Poderia-se esperar a aprovação de políticas mais próximas do legislador médio, pela maior participação de atores legislativos, o que seria possível ocorrer em alguns casos também no Brasil, porém, devido à alta fragmentação dentro do governo e à dispersão ideológica da coalizão. A participação de membros da oposição na aprovação de políticas de interesse do governo, no Brasil, também é comum, mas de forma mais individualizada – como visto no capítulo anterior, esse apoio é obtido, se necessário, através do uso de *pork*.

O padrão alemão de se evitar coalizões multipartidárias pode evidenciar que, no Brasil, onde o número de atores partidários no governo será necessariamente maior – devido à alta fragmentação do parlamento –, os custos de transação para aprovar políticas também são maiores, mesmo que os gabinetes sejam proporcionais ao peso dos partidos no Legislativo. Gabinetes pluripartidários e caracterizados por partidos faccionais, como os brasileiros, segundo Cheibub (2002), diferem daqueles formados por poucos partidos – como é o caso dos governos no Reino Unido e na Alemanha. Essa diferença estaria principalmente relacionada aos custos de transação para a aprovação de políticas. O aumento do número de atores com poder de veto, seguindo-se a lógica dos custos de transação, obriga ao Executivo conciliar sua agenda com os objetivos de diversos grupos e lideranças. Mesmo que se trate de uma coalizão mais perene, como são as coalizões de governo, o custo de se aprovar políticas nestas condições pode ser bastante alto. O aumento destes custos pode ser reforçado pela fluidez ideológica dessas coalizões, o que ficou evidente no caso da Reforma da Previdência no governo Lula e já havia sido

comentado, na década de 1970, por Hinckley (1972), em relação às coalizões formadas nos Estados Unidos.

No caso dos governos unipartidários, é de se esperar que apenas membros do partido majoritário participem do governo, e é o que efetivamente ocorre no Reino Unido (com a exceção do governo 2010-2015) e nos Estados Unidos, com a diferença que, neste último país, os membros do parlamento não participam dos ministérios⁶⁴. Segundo Amorim Neto (2006), a desnecessidade, no Brasil, de um membro do Legislativo renunciar ao cargo para assumir um posto ministerial – sendo que as regras facilitam bastante a sua saída ou regresso ao Legislativo, com a convocação de suplentes –, também contrasta com o que ocorre com a outra nação presidencialista deste estudo. Essa diferença faria com que, nos EUA, não haja interesse dos membros do Legislativo para participarem de gabinetes e, também, “diminui o peso que o presidente consigna aos atores legislativos ao formar seu gabinete” (AMORIM NETO, 2006, p. 34). Essa característica garante uma maior independência entre os Poderes, com menor poder de barganha do Executivo para construir maiorias com seu partido – nos Estados Unidos, como já visto, o poder de agenda está deslocado deste Poder.

Gabinetes nos EUA duram os mandatos inteiros de seus presidentes (quatro anos) e são formados inteiramente por membros do partido do presidente, como já assinalado, sendo que, segundo Amorim Neto, os partidos estadunidenses dariam pouca importância a cargos ministeriais. Já no Brasil, os gabinetes duram, em média, 1,1 anos e são formados, com frequência, por membros dos partidos da coalizão⁶⁵ (AMORIM NETO, 2000; 2006). De fato, para Cox e Morgenstern (2002), indicações para ministérios nos EUA não são realizadas com objetivo de construir suporte no Legislativo, o que seria uma característica de parlamentos latino-americanos.

Outra característica bastante influente no poder de barganha de Executivos perante a legislatura, quando há coalizões de governo, é a proporcionalidade de ministérios em relação aos assentos no Legislativo. Como visto também no capítulo anterior, em relação

⁶⁴ A distribuição de ministérios não é, neste caso, utilizada como barganha para obter maiorias no Legislativo, mesmo em governos divididos.

⁶⁵ Segundo Amorim Neto (2006), em relação ao presidencialismo, Executivos majoritários, administrações unipartidárias e gabinetes altamente partidarizados são atributos que maximizam a sobrevivência de governos, enquanto gabinetes multipartidários mais proporcionais tendem a demitir menos ministros.

ao Brasil, governos que mantiveram gabinetes tecnicistas e pouco proporcionais tiveram maior dificuldade em construir maiorias estáveis. Comparando as nações por sistema de governo, Amorim Neto encontrou que a porcentagem de ministros apartidários, em média, de regimes parlamentaristas monárquicos, como o do Reino Unido, é de 0,71%, enquanto a média para repúblicas parlamentaristas, como a Alemanha, é de 3,2% – já em repúblicas presidenciais, este número cresce para 29,17% (AMORIM NETO, 2006). No caso do Brasil, a porcentagem de ministros apartidários variou bastante na década de 1990, sendo de 60% nos três gabinetes do governo Collor; de 76% no último gabinete do governo Itamar; e atingindo o número de 32% nos dois gabinetes do primeiro mandato do governo Cardoso (AMORIM NETO, 2000).

Linz (1990) já advertia que presidentes minoritários, por não dependerem do ramo Legislativo para sua sobrevivência, têm total liberdade para escolher seus ministros, se preferirem governar sozinhos. Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) afirmam que o Legislativo brasileiro tem o potencial de oscilar entre coalizões *ad hoc* e coalizões típicas de sistemas parlamentares, dependendo da estratégia presidencial. Alguns presidentes podem preferir reunir suporte a cada caso em um governo minoritário(a) para não submeterem seu poder de agenda a lideranças coletivas, o que faz com que seus parceiros eventuais (ou permanentes, mas sem participação no governo) não possuam direito garantido de veto a proposições enviadas para a arena legislativa; enquanto outros, alternativamente, podem formar governos mais perenes em estilo parlamentar, distribuindo posições no gabinete a políticos-chave e coordenando seu poder de agenda com seus parceiros (AMORIM NETO; COX; MCCUBBINS, 2003). Nestes últimos casos, espera-se que as maiorias formadas correspondam mais fielmente à divisão oposição/situação, mesmo que não nos mesmos níveis de nações parlamentares típicas.

4.2.2 A Disciplina da Coalizão em Votações Nominais

Preliminarmente, cabe esclarecer que a forte disciplina nas votações não pode ser vista como uma evidência absoluta de que os partidos são homogêneos em preferências, ou que a coalizão vota de acordo com a orientação do Executivo – ou dos líderes partidários. Estas conclusões só podem ser atingidas após a investigação de diversas variáveis. Outro problema existente ao se usar o registro dos votos como evidência de maior ou menor disciplina é que ele engloba apenas um tipo de votação, mais raro:

votações pelo processo nominal, onde cada parlamentar manifesta seu voto. Este tipo de votação pode ser frequente no caso de políticas relevantes, e, em especial, controversas, mas não é comum em votações consensuais. Porém, essas votações representam o final de um importante processo que resulta da ação de atores individuais e atores coletivos, e podem sim fornecer indícios da força dos partidos, se considerados, como já salientado, outros fatores.

É comum observar na literatura uma diferença em taxas de disciplina de Legislativos de sistemas parlamentares e presidenciais. O modelo defendido no trabalho de Diermeier e Feddersen (1998), por exemplo, prediz baixa coesão (disciplina) em sistemas sem o voto de confiança (como Brasil e EUA), e alta coesão na presença deste (como no Reino Unido e Alemanha), mesmo quando há muitos partidos. O motivo seria que os votos nas proposições seriam tratados como votos em quem controla o acesso ao plenário (poder de agenda) em períodos futuros. Como bem define Burkett:

Um dos mais importantes desdobramentos de sistemas parlamentares é o crescimento do partido político. É o princípio de que o ramo executivo do governo deve comandar o suporte geral de uma maioria na legislatura que levou ao crescimento do partido político em sistemas parlamentares, e é através dos partidos políticos que os interesses conflitantes do eleitorado são articulados e reconciliados. Executivos se tornaram mais fortes na medida que as legislaturas se enfraqueceram. A existência de partidos, o uso da disciplina partidária e o controle pela hierarquia do partido sobre seu partido parlamentar que contribuiu para esse declínio na influência de parlamentos. De qualquer forma, o conceito de partido é uma característica indispensável do governo parlamentar como ele evoluiu, tanto na Alemanha Ocidental, quanto na Grã-Bretanha (BURKETT, 1975, p. 16, tradução nossa).

A disciplina menor, comparativamente, em sistemas presidenciais, pode ainda ser favorecida pela ausência de mecanismos como listas fechadas no processo eleitoral, que poderiam servir como ferramentas para os líderes manterem disciplina sobre seus pares, o que já foi comentado no primeiro capítulo. Para Shugart e Carey (1992), mesmo se o Legislativo assume uma importante função legislativa, como nos Estados Unidos, os partidos podem lidar melhor com desvios de seus membros, se comparado ao que ocorre em partidos parlamentares, pois, mesmo que o partido possua maioria no Congresso e também a presidência, não corre o risco de sair do comando do Executivo caso alguns membros persigam interesses de seus distritos – visão compartilhada por outros autores como Mainwaring e Liñan (1997), que enfatizam que o próprio mandato do parlamentar, em sistemas com voto de confiança, depende da sustentação do governo. Ainda, segundo os primeiros:

[...] em um sistema parlamentar, a única instituição inclinada a desenvolver e implementar uma política nacional é o gabinete. A responsabilidade do gabinete ao parlamento faz o próprio parlamento responsável por políticas públicas. Então, ou os líderes partidários (*whips*) tornam-se críticos para a sustentação dos governos no poder por meio de reforços na disciplina partidária (como no Reino Unido), ou então, o próprio Executivo se torna instável por meio de frequentes votos de desconfiança (como no *transformismo* na Itália) (SHUGART; CAREY, 1992, p. 187, tradução nossa).

O padrão de votação das proposições do Executivo, especificamente, pode ser uma medida importante para a disciplina partidária, em alguns contextos políticos. Tsebelis (1995) afirma que, em geral, tanto pela via constitucional, como a partir da barganha na formação da coalizão, o governo recebe extraordinários poderes de agenda, e o resultado disso é que, em mais de 50% de todos os países, governos introduzem mais de 90% das proposições. O sucesso destas proposições é alto: mais de 60% delas passam com probabilidade maior que 90%, enquanto 85% delas passam com probabilidade maior que 80%. Saiegh (2009) defende que, para ser considerado bem-sucedido, um Primeiro-Ministro em um parlamento no estilo Westminster, deve ser capaz de aprovar quase todas suas propostas, enquanto um chefe de Executivo em um sistema de separação de poderes com uma legislatura fragmentada pode ser considerado um legislador bem-sucedido se conseguir aprovar mais que dois terços de suas propostas. A média de sucesso de aprovação de proposições do Executivo na pesquisa do autor, que envolveu o período 1946-2000 e uma amostra de 39 países, foi de 74,2%, sendo que, curiosamente, o valor mais baixo encontrado foi o do Brasil de 1954/55⁶⁶, com 9,8%. O autor ainda observou que esse sucesso é maior em governos unipartidários que multipartidários, e, ainda, aumenta em locais que os legisladores representam um eleitorado “nacional”, ao invés de um eleitorado “local”.

Chefes do Executivo, segundo Saiegh (2009), enviam propostas com base na crença de que estas podem ser aprovadas de acordo com as preferências dos legisladores. Se a identidade partidária do legislador for um forte indicador de suas políticas ideais, facilita o cálculo que aquele necessita fazer. Caso a identidade partidária seja mais fraca, os erros de cálculo do Executivo são mais frequentes, fato que evidencia a importância da informação sobre essas preferências.

Como exemplos de chefes do Executivo “bem-sucedidos”, em relação aos países deste estudo, Saiegh (2009) escolheu o Presidente Fernando Henrique Cardoso (período

⁶⁶ Ver Capítulo “BRASIL, Alemanha, Estados Unidos e Reino Unido: Poder de Agenda e padrões históricos de formação de maiorias.

1995-97) para o Brasil, o Chanceler Willy Brandt (ano 1973) para a Alemanha e, no Reino Unido, o Primeiro-Ministro Harold Wilson (ano 1965)⁶⁷. Apresentou também as médias nacionais em cada país para o período 1946-2000. Os valores podem ser vistos na Tabela 2, abaixo:

Tabela 2 – Taxa de sucesso de chefes de Executivos bem-sucedidos em confronto com a média nacional no período 1946-2000.

País	Chefe do Executivo	Sucesso do Chefe do Executivo no Período (%)	Sucesso – Média Nacional (%)	Assentos (%) do Partido do Chefe do Executivo
Brasil	Fernando	70,70	54,18	12,08
	Henrique Cardoso			
Alemanha	Willy Brandt	82,80	76,62	46,37
Reino Unido	Harold Wilson	98,50	96,45	50,31

Fonte: Saiegh, 2009.

Spirling e Quinn (2009) explicam as votações nominais no Reino Unido como compostas de duas escolhas: apoiar ou se opor às políticas propostas pelo governo. A disciplina é extrema e a maioria das divisões intrapartidárias são removidas (*whipped*) através da ameaça de punição, devido ao poder das lideranças e sua influência no sucesso da carreira dos membros. O quadro de domínio do Poder Executivo, como explicitado pelo relato de Cox (1987) sobre o “segredo eficiente” na Era Vitoriana⁶⁸, ainda não se alterou por meio de uma reforma significativa – como defendem outros autores, como Flinders (2002) e Budge (2008). A situação britânica pode ser contrastada com o que ocorre nos Estados Unidos, onde as coalizões legislativas envolvem, tipicamente, membros dos dois partidos, e variam a cada política votada, segundo Spirling e Quinn. Apesar dessa distinção, os autores reconheceram a existência de facções no Partido Trabalhista na Casa dos Comuns, e, inclusive, uma tendência moderada em algumas facções, em especial as mais à esquerda no espectro político, de votar contra a orientação do governo. As facções difeririam entre si também em diversas matérias, mesmo que a disciplina média continue alta, nas votações em geral.

Um dos fatores que determinam uma maior ou menor disciplina na *House of Commons* é o tamanho da maioria no partido majoritário. Como relataram Norton (1980)

⁶⁷ Nos Estados Unidos, como já salientado, não há poderes formais, na presidência, de iniciar o processo legislativo, e este país não consta no trabalho de Saiegh.

⁶⁸ Ver terceiro capítulo.

e Crowe (1980), antes da década de 1970, os parlamentares britânicos governistas não se sentiam inclinados a votar com frequência contra a orientação do partido, em especial quando o partido obtinha vantagem pequena de assentos – havendo, portanto, uma relação inversa entre tamanho da bancada e disciplina. É importante salientar, entretanto, que houve uma grande mudança no panorama da disciplina britânica na década de 1970, na qual uma maior incidência de governos minoritários, aliada a uma maior propensão de *backbenchers* desviarem da orientação do partido nas votações; gerou uma série de derrotas para os governos, diferentemente do padrão vigente desde 1945. Segundo Norton (1980), na medida em que derrotas se tornaram comuns, o parlamento observou que podia desafiar o Executivo sem necessariamente ameaçar a continuidade do governo. Durante o período 1905-1972, o governo foi derrotado em 34 votações. Já no período 1972-1979, em sete anos, o número de derrotas foi de 65. Em algumas derrotas, a exemplo da votação da proposta de mudança na legislação industrial, em 1975, houve adesão de 50 parlamentares à posição da oposição, ou seja, número significativo de defecções. A maior parte das derrotas, entretanto, não ocorreram em assuntos centrais para o governo, nem em votos de confiança.

O padrão de disciplina, claro, varia conforme o governo, e Cowley e Stuart mostraram que, depois de um governo Trabalhista bastante centralizado em 1997 – o primeiro depois de quatro governos Conservadores –, o governo de 2001 enfrentou bastante resistência de seus membros no parlamento, em especial com questões relacionadas à guerra contra o Iraque. As revoltas na primeira sessão desse parlamento foram ainda mais numerosas que aquelas observadas na primeira sessão de 1974, mesmo que não tenham tido um caráter faccional típico dos anos 1970 (COWLEY; STUART, 2004).

Ainda que se considere que a disciplina no parlamento britânico não seja perfeita – como mostraram Spirling e Quinn (2009), bem como Norton (1980) e Crowe (1980) –, e mesmo que o sucesso na carreira dos membros do parlamento dependa, em grande escala, do apoio de lideranças e também do apoio, por esses membros, às políticas nacionais defendidas pelo partido (BUDGE, 2008); o parlamento britânico é um dos mais disciplinados, mesmo se comparando somente entre nações parlamentaristas. Inclusive, Cowley e Stuart (2004), que estudaram um período bastante turbulento para os padrões britânicos de governo – o governo Trabalhista eleito em 2001 –, afirmam que os parlamentares trabalhistas mais rebeldes apenas votaram contra o partido na proporção

de uma em oito votações – a terceira parlamentar mais rebelde do período, por exemplo, votou contra o partido apenas uma em 14 votações. Até 2003, segundo estes autores, mesmo com as defecções, o governo não sofreu nenhuma derrota, desde 1997. Os números encontrados também por Saiegh atestam a extrema disciplina do parlamento britânico ao longo do tempo.

Como visto, apesar de o sucesso nas votações para o governo ser grande em nações parlamentaristas, é importante lembrar que, tanto no Reino Unido, quanto na Alemanha, é comum que vários deputados da base governista votem contra a orientação dos líderes, mesmo que não comprometam uma vitória na votação. No caso da Alemanha, mais de 70% dos parlamentares nunca desviam da orientação do partido, cerca de 18% desviam uma vez por ano (período legislativo), e poucos desviam mais de uma vez (BECHER; SIEBERER, 2008). Para Burkett (1975), comparando-se Alemanha e Reino Unido, a disciplina partidária seria equivalente, e os membros do parlamento não conseguiriam se eleger sem o apoio do partido. As listas partidárias, na Alemanha, significam que um membro do parlamento “rebelde” pode ser relegado a uma posição inferior na lista, o que diminuiria suas chances de reeleição. Outras variáveis institucionais discutidas nesse trabalho, entretanto, deveriam colocar a Alemanha em um patamar inferior à Inglaterra, em termos de disciplina, notadamente a maior aproximação dos membros com mandato advindo do voto distrital a suas bases. A relação do voto pessoal com a independência do parlamentar em relação ao partido, entretanto, não se aproxima do que ocorre no caso dos Estados Unidos, mesmo porque o incentivo do parlamentarismo ao localismo é muito baixo, como já discutido no primeiro capítulo. Outro fator que poderia afetar a disciplina no *Bundestäg* é a tipicidade de governos de coalizão e possíveis desvios do acordo da coalizão quando ocorre desentendimento entre os partidos membros. Além disso, a relação bipolar entre oposição e situação, forte no parlamento britânico, é mitigada pela natureza consensual da política alemã, na qual, segundo Schmidt (2008), grande parte das políticas são construídas em “grandes coalizões” que incluem a oposição, fator discutido no terceiro capítulo. Sobre esses tópicos, é importante observar o trabalho de Becher e Sieberer (2008), que estudaram a relação entre disciplina e regras eleitorais para ingresso no *Bundestäg*. A primeira conclusão surpreendente à qual os autores chegaram foi a de que legisladores eleitos pelo voto distrital não são mais propensos a votar⁶⁹ contrariamente à orientação dos líderes

⁶⁹ Ver Klingemann e Wessels (2001) no primeiro capítulo.

partidários que aqueles provenientes o voto nas listas – na verdade, em regra, são menos propensos –, a não ser quando as eleições estão próximas, caso a disputa seja acirrada no distrito.

Outro dado importante sobre a disciplina no parlamento alemão é que o número de deputados governistas que desviam pelo menos uma vez da orientação de seus partidos (22,2%) é menor que o da oposição (32,5%), como esperado, enquanto os detentores de cargos no Executivo são mais fiéis – apenas 7,4% desviam. Isso mostra, como esperado, que a distribuição de cargos é realmente importante ferramenta para garantir a disciplina nas votações. Em termos comparativos, as disciplinas dos cinco partidos políticos presentes no período 1983-1994 – em termos de percentual de parlamentares que desviam da orientação das lideranças – podem ser ordenadas, de forma decrescente: SPD (35,3%), FDP (34,0%), CDU/CSU (19,8%), Verdes (15,6%), e PDS (5,9%) (BECHER; SIEBERER, 2008). Interessante notar que, durante esse período, o FDP fez parte da coalizão governista e manteve taxa de desvios em níveis quase equivalentes à oposição, o que poderia ter contribuído, juntamente aos menores poderes de agenda, para que as vitórias do governo alemão no parlamento não atingissem os valores típicos ao Reino Unido, que possui governos em maioria unipartidários – de fato, como visto na Tabela 2, acima, a taxa de sucesso de chanceleres alemães é menor que a de Primeiros-Ministros britânicos.

A natureza consensual de governos alemães também traz, curiosamente, um contraste no comportamento da oposição, o que aumenta ainda mais a diferença na disciplina dos partidos nos dois legislativos parlamentares. Enquanto votos que unem oposição e situação são comuns no bicameralismo alemão, como visto, no Reino Unido, a disciplina média dos partidos de oposição é ainda maior que a de partidos no governo (CROWE, 1980), o que é consistente com o modelo “*winner-takes-it-all*” britânico, onde o partido de oposição tem que se mostrar uma alternativa viável e forte para governar após as próximas eleições, dominando completamente a direção da política no parlamento.

No Brasil, pode-se observar, de acordo com o partido, diferentes comportamentos disciplinares em votações nominais, por vezes se aproximando da disciplina em países parlamentaristas, como observaram Figueiredo e Limongi (1999). Nicolau (2000), estudando a fidelidade dos membros do partido no voto, com referência na posição do

líder, encontrou, no período 1995-1998 (governo FHC), certa variação no comportamento dos partidos. Partidos de esquerda, como o PT e PCdoB mantiveram um nível de disciplina acima de 98,%⁷⁰, em média, enquanto o PTB, o PSB, o PSDB, o PDT e o PFL tiveram média entre 88,3% e 93,4%. O PMDB, menos disciplinado, manteve sua média em 80,1%. Já em relação ao governo, a disciplina dos partidos da base, de acordo com a orientação do líder do governo, foi de 77,5% para o PSDB; 75,3% para o PFL; 70,4% para o PTB; 67,0% para o PPB; e 63,1% para o PMDB. É interessante lembrar que, segundo o autor, os dois mais disciplinados partidos nestas votações foram também os mais contemplados com ministérios no primeiro governo Cardoso.

As razões para a disciplina na arena legislativa brasileira, entretanto, diferem, em parte, das razões para a disciplina forte em sistemas parlamentares: enquanto a distribuição de cargos parece garantir maior cooperação em ambos os sistemas de governo, o presidencialismo confere uma menor punição para desvios por parte do parlamento, devido à independência dos mandatos do Executivo e Legislativo. Ames (2003), que, conforme visto, é crítico da visão partidária quanto ao parlamento brasileiro, considera o uso das votações nominais inadequado como medida da disciplina partidária, pois estas votações se refeririam a assuntos (proposições) que efetivamente chegaram no estágio final de votação em plenário. Estariam excluídos, sobre essa ótica, os casos onde a proposição sequer é enviada ao parlamento, ou omissos os custos envolvidos nas negociações para obtenção de votos. Ainda, para o autor, os líderes partidários brasileiros não possuem ferramentas eficientes que confirmam autoridade, pois o futuro político dos deputados, em regra, não depende das lideranças. Além disso, existe grande facilidade de mudança de legenda para os insatisfeitos. A fraqueza dos partidos brasileiros é uma visão compartilhada por autores como Shugart e Carey (1992), e contestada, como já comentado anteriormente, por autores como Figueiredo e Limongi, e, parcialmente, Amorim Neto. A base teórica da perspectiva partidária no Brasil⁷¹ para explicar a disciplina é a presença dos fortes poderes de agenda presidenciais, mais que a coesão ou disciplina interna dos partidos – que podem servir para definir legislativos em sistemas parlamentares de governo.

Quanto aos EUA, Cox e McCubbins (2002) afirmam que votações nominais não mostram a força dos partidos, pois as votações partidárias e ideológicas são difíceis de

⁷⁰ É importante lembrar que, nesse período, esses partidos faziam parte da oposição.

⁷¹ Possivelmente predominante na literatura sobre o Legislativo brasileiro.

distinguir. A força do partido estaria no controle da agenda, das regras e procedimentos, escolha de líderes e presidentes de comissões, etc. Uma das críticas da corrente partidária no Brasil a teóricos da corrente distributivista – como Ames – é que estes últimos estudos seriam caracterizados por aplicar conclusões derivadas de estudos nos EUA à realidade brasileira, sendo a corrente distributivista predominante na literatura estadunidense – durante muito tempo, o legislador típico estadunidense era visto como eminentemente particularista, eleito por esforço próprio e com baixos incentivos para seguir a orientação de seu partido ou do Poder Executivo⁷².

Em termos comparativos, entretanto, o Brasil parece um caso intermediário entre os extremos deste estudo. Stanley e Niemi (1995 apud NICOLAU, 2000), que estudaram a disciplina dos deputados estadunidenses, encontraram, para o período 1990-1994, uma disciplina média – deputados votando com a maioria do partido – de 87%, no caso dos Democratas, e 84%, no caso dos Republicanos. Como Nicolau defende, com base nesses números e com “um certo impressionismo”, pode-se comparar os partidos de esquerda brasileiros com os partidos parlamentares europeus, enquanto partidos como o extinto PFL, o PSDB, o PDT e o PTB atingem graus de disciplina próximo ao de partidos estadunidenses e partidos europeus indisciplinados. Já o PMDB possuiria disciplina abaixo dos partidos europeus e estadunidenses (NICOLAU, 2000).

4.3 Organização dos Trabalhos Legislativos – Papel do Legislativo e Relação com o Executivo

4.3.1 A Formação de Políticas nos Gabinetes, nas Comissões e no Plenário

A forma como se estruturam os trabalhos legislativos é extremamente importante na definição de maiorias, em especial no papel da oposição, quando o governo conta com uma maioria; e também no papel do legislador individual perante seu partido. Strom (1990) afirma que uma estrutura descentralizada e forte no sistema de comissões oferece oportunidades muito melhores para a oposição exercer influência que o processo de decisão menos deliberativo encontrado em parlamentos como a Casa dos Comuns

⁷² Esta perspectiva está em revisão há mais de duas décadas, como visto no terceiro capítulo, a exemplo dos estudos de Cox e McCubbins (1993, 2002), expoentes da perspectiva partidária nos Estados Unidos.

britânica. Esta característica pode ser, segundo o autor, inclusive, determinante para a escolha de um partido de participar, ou não, formalmente, do governo.

Para Carey e Shugart (1995), comissões legislativas são fóruns onde o legislador individual pode estabelecer uma reputação e clamar crédito por políticas, independentemente de seu partido, sendo que um forte e autônomo sistema de comissões – ainda que seja metodologicamente desafiador definir a autonomia em um estudo comparativo – poderia ser um indicativo do valor da reputação pessoal em contraste com a força do partido sobre o legislador individual. Por outro lado, para os autores, quando a reputação do partido importa mais, espera-se o voto principalmente em questões nacionais amplas, em detrimento de políticas de efeitos locais.

Pela teoria distributiva, o sistema de poder que favorece os membros de uma comissão dentro de uma determinada jurisdição faz com que estes possam impor suas preferências, mesmo em casos que estas não representem a preferência do plenário, ou seja, todos os membros do órgão legislativo. Para Pereira e Mueller (2000), as comissões brasileiras, diferentemente das estadunidenses, não possuem esse poder, pois proposições que poderiam ser aprovadas com dispensa da atuação do plenário são frequentemente enviadas a este através de pedidos de urgência, aproximando o papel das comissões ao que tipicamente ocorre em Legislativos de países parlamentaristas. Outra característica ausente no sistema de comissões brasileiro e presente nas comissões estadunidenses, para os autores, é o sistema de *seniority*, ou seja, a permanência dos membros em uma determinada comissão ao longo do tempo – gerando ganhos de especialização. Segundo os autores, os deputados não tendem a permanecer na mesma comissão de forma a gerar tais ganhos. Além destas características, como defendem Shepsle e Weingast (1987), as comissões estadunidenses, além de poderem determinar como os projetos de lei serão votados pelo plenário, podem vetar propostas após elas serem votadas no plenário em uma comissão de conferência⁷³ (*conference comitte*), formada por membros do Senado e da *House*. Essa regra deslocaria o poder de barganha em favor das comissões, pois os membros das comissões que analisaram a proposição participam, tipicamente, da comissão de conferência.

⁷³ A função principal dessa comissão é harmonizar as alterações nas proposições entre as duas Casas Legislativas.

Para outros autores, o poder de agenda das comissões estadunidenses influencia fortemente a formação das coalizões legislativas no plenário através do sistema de deferência, pois a habilidade de veto das comissões às proposições enviadas por outra comissão forma acordos estáveis para que sejam votadas as demais matérias de interesses dos colegiados. A habilidade de vetar as propostas de outros seria uma sutil, mas poderosa ferramenta para um colegiado influenciar o resultado da votação das políticas de sua jurisdição (SHEPSLE; WEINGAST, 1987; WEINGAST; MARSHALL, 1988).

Para Ames (2003), ainda, o Congresso nos EUA é muito estável porque as leis de financiamento de campanha e as regras de antiguidade dos mandatos facilitam a continuidade nos postos de liderança das comissões. No Brasil, para ele, além da renovação alta de mandatos, os presidentes de comissão mudam, tipicamente, a cada ano, como já salientaram Pereira e Mueller. Ames também afirma que, para alguns autores, abrir mão da autoridade em favor das comissões pode ser uma forma de alcançar estabilidade, mas observa que as comissões podem ser mais homogêneas que o plenário, e a troca de favores entre os membros e o forte poder de agenda dos presidentes de comissão podem levar a um governo irresponsável, com déficits fiscais no orçamento, provenientes do favorecimento de políticas particularistas – o que é visto como uma das características ruins na descentralização decisória presente no congresso estadunidense.

Observando-se sobre um ponto de vista institucional no parlamento, entretanto, pode-se afirmar que um maior poder concentrado em colegiados menores é uma escolha que não se restringe a regras formais. Cabe lembrar que os projetos de lei, em grande parte, na Câmara dos Deputados no Brasil, podem ser votados sem participação direta do plenário, o que é conhecido como poder conclusivo⁷⁴, e, efetivamente, uma boa parte deles é votada dessa maneira – 53% dos projetos conclusivos não receberam pedidos de urgência para serem votados pelo plenário, o que, para Pereira e Mueller (2000), não é significativo, dado que seriam proposições incontestáveis⁷⁵. Cabe lembrar que, nos Estados Unidos, todas as proposições são votadas no plenário, e mesmo que as comissões possam impedir seu envio, quando conveniente, o plenário, por meio da maioria absoluta de membros pode retirar essa proposição (*discharge petition*), o que não seria a única

⁷⁴ Art. 24, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2015b).

⁷⁵ Uma afirmação que ainda merece maior investigação.

forma de forçar esse envio, segundo Shepsle e Weingast. Esses eventos, entretanto, são raros, e, em geral, malsucedidos (SHEPSLE; WEINGAST, 1987).

A real extensão dos poderes das comissões brasileiras ainda é assunto controverso, mas a importância como instância de decisão, que parece ser bastante inferior ao plenário para a maior parte dos autores que estudam a Câmara dos Deputados, não pode ser vista como tão inócua quanto comissões de arenas⁷⁶ parlamentares como a do Reino Unido – para Shepsle e Weingast (1987), geralmente, legislaturas bicamerais onde as comissões não são os atores centrais na resolução de conflitos entre as câmaras não possuem um sistema de comissões forte – ou seja, não possuem a “palavra final”.

Em relação a sistemas parlamentaristas, para Diermeier e Feddersen (1998), a barganha legislativa seria principalmente conduzida pelos líderes partidários e ministros; enquanto no Congresso estadunidense essa barganha ocorreria no âmbito das comissões. Segundo os autores, por ser a minoria parte das comissões, pode exercer uma influência significativa, se comparado com a oposição de governos parlamentaristas (majoritários). Como visto no capítulo anterior, em relação à Alemanha, a afirmação não é inteiramente precisa, devido à sua natureza de Estado da “Grande Coalizão” – a observação dos autores, entretanto, define bem o contraste na formação de maiorias entre as legislaturas nos EUA e no Reino Unido.

No caso do Reino Unido, o principal corpo responsável por coordenar políticas é o gabinete, que se reúne semanalmente para resolver disputas e controvérsias que chegaram a esse nível. Enquanto os membros em posição inferior na hierarquia do partido (mesmo aqueles que são titulares de pastas ministeriais de menos prestígio) são pressionados a concordarem totalmente com a decisão do gabinete, os ministros do gabinete podem discordar, se assim quiserem, pois são também rivais entre si (BUDGE, 2008). No sistema britânico, o gabinete é o principal ponto de tomada de decisão de políticas, e está fora do parlamento, apesar de ser formado por membros deste. Pode-se argumentar que, quando uma proposição é enviada ao parlamento, não cabe a este decidir sobre ela, apenas legitimar a decisão do governo no plenário, sendo as maiorias, portanto, extremamente estáveis. Para Shepsle e Weingast (1987), a liderança central do gabinete confere poder de agenda em ambas as Casas Legislativas para os mesmos ministros, que

⁷⁶ Terminologia utilizada por Polsby (1975), ao definir a Legislatura do Reino Unido como caracterizada por alta centralização do poder de decisão e fraco sistema de comissões.

controlariam tanto a apresentação de proposições, quanto o processo de emendas, sem necessidade de criar um órgão (comissão) para conciliar conflitos entre as Casas Legislativas – cabe lembrar que a Câmara dos Lordes possui poderes reduzidos, em contraste com o *Bundesrät*, na Alemanha.

Como ainda relata Amorim Neto (2000), as votações nominais no plenário não proporcionam (sempre) as melhores evidências para a análise da disciplina⁷⁷ legislativa nos sistemas parlamentaristas, pois o conflito seria melhor observado nas convenções e reuniões de bancadas e ministérios, eventos nos quais os parlamentares são mais livres para expressar suas opiniões divergentes. O resultado dessas reuniões seriam soluções de compromisso, de forma a levar propostas ao plenário apenas quando os riscos de derrota fossem pequenos. Nos regimes presidencialistas, como nos EUA e no Brasil, onde a disciplina não é tão rígida, segundo o autor, há uma incerteza maior do resultado destas votações. Além disso, no Brasil, não há evidências contundentes de que as decisões importantes são feitas de maneira disciplinada nos partidos a partir de acordos em reuniões de bancada, com raras exceções. Ames (2003) observa que o PT se reúne semanalmente e vota como um bloco unido – poderia ser comparado a partidos europeus, com estrutura centralizada. Para o autor, o PMDB, ao contrário, raramente se reúne, e conta com questionários para saber da opinião da bancada – ou seja, as decisões seriam formadas de baixo para cima. Em relação a outros partidos, como o PPB, o antigo PFL, e o PL, as recomendações do líder não seriam tomadas como obrigatórias, segundo Ames. Podem-se tomar essas observações como evidência de que muitas questões seriam resolvidas (formação de maiorias) no âmbito das comissões, ou, principalmente, do plenário.

Já no parlamentarismo alemão, conforme a literatura, todo o trabalho legislativo do plenário é preparado pelas comissões, e todo o trabalho nestas é organizado por grupos de trabalho partidários, onde as proposições são efetivamente debatidas. Estes grupos de trabalho são coordenados principalmente pelos líderes (*whips*) e a executiva do partido. Uma proposição só será enviada ao plenário se um acordo for atingido entre os grupos de

⁷⁷ Existe uma diferença, para alguns autores, entre coesão de um partido e a disciplina do partido/coalizão. Tsebelis (1995, p. 311, tradução nossa) define a primeira como a “diferença de posições dentro de um partido antes de uma discussão ou votação ocorra dentro do partido”, enquanto a disciplina se refere à “habilidade do partido de controlar os votos de seus membros dentro do parlamento”. É comum, entretanto, que se trate coesão e disciplina como sinônimos.

trabalho, ou se for realmente necessário decidir a disputa em uma discussão ou voto formal em uma sessão plenária do partido. Nas palavras de Patzelt – em interpretação compartilhada com autores como Sieberer (2006) –, diferentemente do que ocorre no Reino Unido, “legislaturas alemãs são caracterizadas, mais precisamente, como ‘parlamentarismo de trabalho’ que ‘parlamentarismo de debates’” (PATZELT, 1999, p. 32, tradução nossa), sendo esses grupos de trabalho o espaço que o parlamentar tem para atuar com maior protagonismo. Esta visão também é compartilhada por Schmidt (2008), que mostra que as comissões se reuniram quase dez vezes mais que o plenário, e essas reuniões ocorrem, normalmente, “a portas fechadas”.

Nelson Polsby, estudioso da institucionalização de parlamentos, já havia observado uma tendência no parlamento alemão para formação de comissões especializadas e *logrolling* entre subgrupos representativos nos partidos parlamentares, além também de uma redução da importância do plenário, bem como muitos casos de votos compartilhados entre parlamentares da situação e oposição (*cross-voting*). Para este autor, o parlamento alemão estaria se movendo lentamente à direção de um modelo estadunidense de organização dos trabalhos – se distanciando do modelo britânico de “arena” legislativa. Ele ainda afirmou que “onde a divisão do trabalho é a solução, legisladores individuais não são capazes de satisfazer seu apetite por um expertise geral; onde a liderança do partido é a solução, legisladores individuais são ineficientes e passivos” (POLSBY, 1975, p. 302, tradução nossa).

O fato de que a oposição parece ter um papel importante (seja com membros individuais, seja como partido) na formação de políticas em países com comissões fortes, como Estados Unidos e Alemanha, evidencia que o trabalho descentralizado dentro do parlamento pode ser uma importante influência para a dificuldade de os governos aprovarem suas políticas, ou a sua propensão a negociar fora do gabinete para formar maiorias em coalizões legislativas caso-a-caso. Um forte sistema de comissões, portanto, é um importante fator para possibilitar a independência do parlamentar em relação à cúpula do partido e, por outro lado, possibilita que a oposição participe, de forma coletiva, ou individual, da formação de uma maioria de votos.

4.3.2 Interferência do Executivo no Processo Legislativo em Países Presidencialistas

Algumas prerrogativas conferidas pelas constituições nacionais ao Poder Executivo podem influenciar sua propensão a formar alianças permanentes no Legislativo ou governar de forma mais independente, principalmente na ocorrência de sistemas presidenciais, como no Brasil e Estados Unidos. São prerrogativas de interferir em alguma fase do processo legislativo, a exemplo da iniciativa legislativa, do poder de decreto, e do poder de veto. Para Shugart e Carey, inclusive, o problema com o presidencialismo não seria a dupla legitimidade do Executivo e Legislativo ou mesmo os mandatos fixos dos dois Poderes (LINZ, 1990), mas a extensão dos poderes do presidente em relação ao parlamento. Como há diversas forças presentes no parlamento, este seria o corpo ideal para tomada de decisões permanentes com compromisso entre pontos de vista diferentes. Como ainda defendem os autores estadunidenses, “regimes que maximizam a articulação do particularismo local nas eleições congressuais tendem a ser associados com presidências poderosas” (SHUGART; CAREY, 1992, p. 167). Neste tópico, será discutido como os poderes de veto à legislação e o poder de editar decretos com força de lei afetam a barganha entre presidente e Legislativo na formação de maiorias de apoio a proposições de interesse do Executivo. Estes poderes estão positivamente relacionados a um maior poder de agenda do Executivo.

Primeiramente, sobre o poder de veto, Canello, Figueiredo e Vieira (2012) o relacionam com uma maior probabilidade de se formarem governos minoritários, pois, para manter o efeito desta prerrogativa, o presidente dependeria apenas do apoio do “legislador com poder de veto”, isto é, com habilidade de atingir um quórum necessário para derrubá-lo. No caso brasileiro, sabe-se que este quórum é da maioria absoluta dos membros de ambas as Casas Legislativas, enquanto, nos EUA, este quórum é de dois terços. No estudo dos autores sobre nações presidencialistas, que não inclui os EUA na amostra, uma maioria de dois terços para derrubar um veto representou uma probabilidade 40% maior de se encontrar um gabinete minoritário (de 0.5 para 0.9, mantendo outras variáveis constantes). Se for considerada a composição da legislatura estadunidense, sabe-se também que há uma maior frequência de governos divididos (minorias no Legislativo) que unificados, como visto no capítulo anterior.

Além das regras de quórum para derrubada, Shugart e Carey (1992) trazem uma importante distinção no poder de veto que diferencia este instituto nos ordenamentos

jurídicos brasileiro e estadunidense. Essas regras estabelecem que, enquanto os presidentes estadunidenses só podem vetar inteiramente uma proposição legislativa, os presidentes brasileiros podem vetar parte de uma proposição. As implicações desse fato, aparentemente trivial, são dramáticas, segundo os autores, pois, por meio de vetos parciais, o presidente pode retirar inserções particularistas sem comprometer o teor de um projeto com o qual concorde. O ônus, neste caso, inverteria contra os parlamentares, que dependem do *logroll* (apoio a um projeto, em troca de apoios futuros) para efetivar essas políticas localistas, buscando apoio para derrubar o veto. Isso os levaria a negociar com o presidente, ao invés de seus pares, segundo os autores. Uma evidência que corrobora esta afirmação são os achados (já comentados no primeiro capítulo) do trabalho de Amorim Neto e Santos (2003) sobre a pequena tendência, no Brasil, de se apresentar projetos particularistas – o que é auxiliado pelo controle que o Executivo possui do orçamento. Nos EUA, este estado passivo se inverte, mesmo com um quórum mais alto para se derrubar um veto presidencial. Como defendem Shugart e Carey, o presidente estadunidense pode deixar de vetar um projeto que contenha inserções indesejáveis, se o custo de sua não aprovação, no todo, for maior – o que pesa na balança em favor do Congresso. No mesmo sentido, Rohde e Simon afirmam que “aspectos da legislação que o presidente não gosta podem ter sido o preço pelo qual o presidente comprou o suporte de membros poderosos de seu próprio partido ou da oposição pelos aspectos da legislação que lhe são favoráveis” (ROHDE; SIMON, 1985, p. 401, tradução nossa).

Rohde e Simon (1985) observaram que, conforme o esperado, a média anual de vetos em governos divididos no período 1945-1980, nos EUA, era maior que a média de governos nos quais o partido do presidente controlava o Congresso – de 2,6 a 10,0 em governos unificados e 7,2 (Nixon) a 25,5 (Ford) em governos divididos. Para os autores, mesmo que uma soma larga de assentos pelo partido do presidente não seja garantia de que seu programa tenha sucesso, facilita o processo de persuasão e reduz a probabilidade de que o Congresso produza legislação contrária o suficiente para gerar um veto. Para garantir seu poder de barganha, o presidente precisa apenas do apoio de um terço mais um membro, em cada Casa Legislativa, e o uso do veto poderia sinalizar a falta de acordo entre os Poderes. Por parte da legislatura, segundo os autores, a proposição legislativa que possui suporte de maiorias em ambos os partidos, construída através de um consenso, pode conter o número de votos necessários para vencer o veto presidencial – e sua coalizão de suporte. Pode-se concluir, a partir das observações de Rohde e Simon, que há

tanto uma tendência de formação de coalizões legislativas bipartidárias, características do Legislativo estadunidense, quanto um incentivo institucional – a afirmação do Poder Legislativo perante o Executivo – que justifica a fluidez de votos entre os dois partidos no Congresso. Segundo os autores, no caso do uso de vetos por parte do presidente, formar coalizões legislativas de suporte a políticas do tipo “majoritária mínima”, ou com base em divisões partidárias ou ideológicas, pode se mostrar ineficaz para o Legislativo.

O veto presidencial nos Estados Unidos pode ser uma ferramenta menos poderosa que o veto parcial no Brasil – país onde, tradicionalmente, a maior parte desses vetos nem sequer era apreciada pelo Legislativo, apesar do menor quórum para sua derrubada –, mas ainda assim é uma prerrogativa forte, o que fica evidente na quantidade de vetos derrubados no período 1947-1992: apenas 12 dos 229 vetos foram revertidos pela legislatura, tendo os presidentes sucesso em 94% das proposições em governos divididos, e 92% em governos unificados (EDWARDS III; BARRETT; PEAKE, 1997).

Importante ressaltar que a derrubada do veto nos Estados Unidos envolve, em regra, a formação de maiorias bipartidárias, enquanto no Brasil, caso se esteja sob um presidencialismo de coalizão bem-sucedido – normalmente, com uma supermaioria de apoio –, esta derrubada envolve a formação de maiorias com participação de membros da base de apoio governista, primariamente, como já comentado – o sucesso do veto depende, portanto, da disciplina da coalizão governista.

O achado de que o sucesso do veto em governos divididos nos EUA não é afetado pela maioria que controla o Congresso é evidência de uma maior independência dos membros em relação aos partidos, ou, alternativamente, em relação ao Executivo. Espera-se, então, a formação de coalizões legislativas bipartidárias a cada caso, se houver antecipação de que os presidentes entrarão em conflito com interesses particulares de membros do Legislativo, como já reconhecido pela literatura – em maior ou menor grau. Já no Brasil, o veto na forma parcial resulta em perda de independência do legislador, na medida em que ele não possui a ferramenta de barganha do “tudo ou nada” perante seus colegas para aprovar políticas particularistas por meio de *logrolls*. Além disso, não há, na literatura, referência a uma “deferência” às proposições de outros autores legislativos, como parece ocorrer entre membros de diferentes comissões nos EUA. Os *logrolls* necessários para derrubar vetos, no Brasil, possuirão um custo maior, pois o veto pode se referir apenas a um pequeno número de inserções, ou a inserções que prejudiquem os

interesses de um pequeno grupo de legisladores. A diferença nos vetos dos dois países fortalece a tese de que o membro do Legislativo brasileiro vota com frequência de acordo com a orientação do Executivo (ou antecipando sua reação), e possui mais incentivos para negociar com este, em troca de apoio, do que com seus pares. O veto, juntamente com os demais poderes de agenda do Executivo – notadamente o controle do orçamento e da execução de emendas, bem como a distribuição de cargos no gabinete e um mais fraco sistema de comissões –, favorecem uma maior incidência de maiorias (coalizões) perenes em presidencialismos como o brasileiro, mesmo que a disciplina não seja a mesma encontrada em nações parlamentares.

Outro importante poder institucional, além da iniciativa de proposições, que Executivos utilizam para atuarem como legisladores, aumentando seu poder de barganha perante o Legislativo, é o poder de emitir decretos com força de lei⁷⁸. Se o legislador antecipa que o titular do poder Executivo pode usar esta ferramenta, de forma a fazer valer sua vontade, pode mostrar-se mais propenso a barganhar com este, ao invés de agir de forma independente – por outro lado, o Executivo pode mostrar-se menos propenso a barganhar, se considerar desnecessária a construção de uma maioria legislativa para implementar sua agenda. Nos Estados Unidos, a emissão de decretos com força de lei não é possível, diferentemente do que ocorre no Brasil, onde foi instituída a Medida Provisória (MP). Apesar de as regras da tramitação das MPs terem variado nas últimas três décadas, o Executivo, mesmo que sujeito à posterior ratificação do Legislativo – de forma a manter os efeitos da medida – ainda possui, neste instrumento, uma forte ferramenta de barganha.

Cox e Morgenstern (2002, p. 450) afirmam, ainda, que presidentes latino-americanos são proativos, e lidam com parlamentos “reativos”. As estratégias presidenciais variariam de acordo com seus poderes institucionais e a composição partidária no parlamento, além de sua força política. Como visto no último capítulo, nesse sentido, Amorim Neto (2006) observou que presidentes minoritários em gabinetes pouco proporcionais tenderiam a fazer maior uso de decretos. Na República de Weimar, na Alemanha, antes da ascensão do Nazismo, os presidentes recorreram constantemente, principalmente no final do regime, ao uso de decretos. Isso foi em grande parte justificado pela alta fragmentação do parlamento e a dificuldade de sustentar coalizões (SHUGART; CAREY, 1992). Enquanto a França ainda conta com este instrumento para algumas

⁷⁸ O que não significa a emissão de decretos regulamentares, um poder institucional mais comum, a exemplo das *Executive Orders*, nos EUA.

matérias que não podem ser tratadas pelo Parlamento, o chanceler alemão só pode decretar sobre matérias especificadas e com limites previamente definidos pelo *Bundestäg* (SIEBERER, 2006).

Pereira, Power e Rennó (2005) observaram que há duas formas de se considerar a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo e o poder de decreto: na primeira, o Executivo agiria de maneira unilateral para evitar resistências no parlamento (teoria da ação unilateral); ou, alternativamente, o Legislativo delegaria poderes ao Executivo, que, por atender às preferências do outro Poder, pode, inclusive, aumentar o uso de decretos quanto mais sólida for sua base de apoio (teoria da delegação). O caso do Brasil parece fornecer suporte para ambas as teorias, segundo os autores, e todos os quatro presidentes do período 1988-2001 usaram o poder de decreto com bastante frequência (edição e reedição de Medidas Provisórias). O governo Fernando Henrique Cardoso, isoladamente, trouxe suporte para a teoria da delegação, pois, como visto, governou com supermaiorias, e Pereira, Power e Rennó encontraram uma relação positiva entre aumento da coalizão formal e o maior uso do poder de decreto neste caso. Os governos anteriores (Sarney, Collor e Franco), por outro lado, trazem suporte para a teoria da ação unilateral, portanto o uso de qualquer destas explicações, isoladamente, poderia levar a um equívoco analítico. De fato, na curta história do Brasil pós-1988, o poder de decreto pôde tanto reforçar a tendência de se governar sem formar maiorias perenes, quanto pôde ser reforçado a partir da formação de maiorias estáveis.

4.4 Breve Resumo: Tabela Comparativa

Diversas características foram elencadas ao longo dos quatro capítulos deste trabalho e foi discutido como cada uma destas pode influenciar, de alguma forma, como se organizam as maiorias em cada parlamento, a partir de ampla pesquisa bibliográfica internacional. Como se pôde observar, por mais que algumas destas características aproximem alguns destes parlamentos, há uma grande variação no padrão específico de votos nos parlamentos, o que demonstra que o fenômeno estudado é extremamente complexo. Este contraste fica ainda mais evidente quando se observam divergências na literatura específica, como é o caso dos “otimistas” e “pessimistas” que estudam a Câmara dos Deputados, ou mesmo se observarmos a literatura sobre parlamentos estrangeiros, a exemplo das divergências de opinião sobre o poder de agenda do governo no *Bundestäg*

– estas divergências, em geral, partem da comparação destes órgãos com algum outro parlamento, notadamente o britânico e o estadunidense, os maiores modelos na literatura, sempre em polos opostos nas análises dos estudiosos do Poder Legislativo.

Entre as características institucionais aqui discutidas estão os sistemas de governo e eleitoral, o papel da ideologia, a repartição de cargos nos gabinetes, a presença de incentivos ao particularismo legislativo, etc. Na tabela 3, a seguir, estão resumidas algumas conclusões obtidas, a partir da literatura revisada, sobre cada uma destas características nos parlamentos estudados. As características – exceto Sistema de Governo, Sistema Eleitoral, Tipo Predominante de Maioria, e Tamanho Típico das Maiorias em Relação ao(s) Partido(s) no Executivo – foram classificadas, quando presentes, em cinco intensidades qualitativas: muito baixa, baixa, moderada, alta e muito alta. Estas intensidades não devem ser tomadas de modo absoluto, servindo tão-somente para se visualizar a força relativa de instituições determinantes na formação de maiorias quanto aos parlamentos dos quatro países, comparativamente⁷⁹. O quadro mostra um panorama de instituições que, por estarem mais ou menos presentes, contribuem para orientar o padrão de comportamento dos atores em cada parlamento, e o contraste é evidente.

⁷⁹ Deve-se lembrar que há, como dito, certa variação, tanto na interpretação de distintos autores, quanto ao longo do tempo, no perfil destes parlamentos. O objetivo desta tabela é apenas traçar um perfil generalista dos parlamentos, de forma a se visualizar as conclusões principais do estudo. As possíveis divergências quanto à interpretação destes fenômenos estão elencadas ao longo do trabalho, para cada uma destas características – a classificação, por sua vez, demanda certo grau de subjetividade, como qualquer análise qualitativa.

Tabela 3 – Tabela-Resumo dos achados sobre a formação de maiorias na Câmara dos Deputados, na *House of Representatives*, no *Bundestäg*, e na *House of Commons*.

Variável Institucional do Parlamento	Capítulos de Referência da Variável	Países			
		Brasil	Estados Unidos	Alemanha	Reino Unido
Sistema de Governo	Cap. 2 e Cap. 3	Presidencialismo	Presidencialismo	Parlamentarismo	Parlamentarismo
Sistema Eleitoral	Cap. 1, Seções 1.1 a 1.6	Proporcional	Distrital	Distrital Misto	Distrital
Importância do Voto Personalizado/ Localismo	Cap. 1, Seções 1.6 e 1.7	Moderada	Alta	Baixa	Muito Baixa
Número Efetivo de Partidos no Parlamento	Cap. 1, Seção 1.6; Cap. 4, Subseção 4.1.1	Muito Alto (6 a 8)	Muito Baixo (2)	Alto (4 a 5*)	Baixo (2 a 3)
Importância da Ideologia Partidária	Cap. 1, Seção 1.7; Cap. 4, Subseção 4.1.2	Moderada	Baixa	Alta	Muito Alta
Probabilidade de Formação de Coalizões de Governo	Cap. 1, Seção 1.7; Cap. 4, Subseção 4.2.1	Alta	<i>Ausente</i>	Muito Alta	Baixa
Participação da Oposição na Formação de Maiorias	Cap. 3; Cap. 4, Subseções 4.1.2 e 4.2.2	Moderada	Alta	Alta	Baixa
Número de Partidos no Governo	Cap. 3; Cap. 4, Subseções 4.1.1 e 4.2.1	Muito Alto (Mais de 3)	Muito Baixo (1)	Moderado (2)	Muito Baixo (1**)
Proporcionalidade na Distribuição de Cargos nos Gabinetes	Cap. 3; Cap. 4, Subseção 4.2.1	Moderada	<i>Não há Presença de Membros do Legislativo</i>	Alta	Muito Alta
Domínio do Executivo em Relação à Agenda Legislativa	Cap. 3; Cap. 4, Subseção 4.3.2	Moderado	Baixo	Moderado	Muito Alto
Importância das Comissões no Processo Decisório	Cap. 4, Subseção 4.3.1	Moderada	Muito Alta	Alta	Baixa
Nível de Disciplina do(s) Partido(s) no Governo	Cap. 3; Cap. 4, Subseção 4.2.2	Moderada	Baixa	Alta	Muito Alta
Poder de Veto do Executivo	Cap. 4, Subseção 4.3.2	Alto	Moderado	<i>Ausente</i>	<i>Ausente</i>
Poder de Decreto Presidencial	Cap. 4, Subseção 4.3.2	Moderado	<i>Ausente</i>	<i>Ausente</i>	<i>Ausente</i>
Tipo Predominante de Maioria	Cap. 3	Coalizão de Governo	Coalizão Legislativa	Coalizão de Governo	Coalizão Unipartidária
Tamanho Típico das Coalizões em Relação ao(s) Partido(s) no Executivo	Cap. 3	Minoritária/ Supermajoritária	Minoritária***/ Majoritária Mínima	Supermajoritária/ Majoritária Mínima	Majoritária Mínima

Fonte: Elaboração própria.

* A partir de 1983, com a entrada dos Verdes, aumentando de três para quatro partidos.

** Com a exceção da coalizão Liberais-Democratas/Conservadores, formada após as eleições de 2010.

*** Governos divididos.

Primeiramente, o sistema eleitoral, discutido no primeiro capítulo, pode ser uma variável determinante para o comportamento do parlamentar, pois envolve as expectativas de seus eleitores sobre sua atuação. Para se refletir sobre esse comportamento, devem-se observar as regras para ingresso no parlamento em conjunto

com o sistema de governo. No Reino Unido, como observado, um sistema eleitoral distrital – que nos EUA é suficiente para aproximar a atuação parlamentar para questões localistas – não parece funcionar como fator enfraquecedor do partido, pois a força deste é determinada pelo sistema parlamentarista, e, como lembrou Cox (1987), os eleitores votam com o objetivo de formar um governo.

Há, entretanto, como mostrado na tabela, uma relação inversa entre a importância da ideologia do partido e a importância do voto personalizado nos parlamentos estudados, o que evidencia que há uma escolha ao longo de dois extremos de organização do corpo legislativo, seja este composto por delegados de interesses locais, seja como órgão legitimador de políticas mais amplas formadas no Executivo. O Brasil parece se situar em um ponto intermediário entre os extremos, devido à dupla natureza de se formar de coalizões de governo na Câmara, por um lado, e se possuir um sistema de Separação de Poderes, por outro. A tendência do sistema eleitoral proporcional para ingresso na Câmara dos Deputados em fortalecer os partidos parece ainda ser enfraquecida, como observado, pela presença das listas abertas e também pela possibilidade de formação de coligações. Esse enfraquecimento resulta na multiplicação de partidos com representação no Legislativo, componente essencial para o padrão brasileiro de formação de coalizões de governo. Em um país como o Reino Unido, com sistema eleitoral que restringe o acesso de terceiros partidos ao poder, esse tipo de coalizão é virtualmente ausente. Já na Alemanha, caracterizada por possuir sistema eleitoral com componentes proporcionais e distritais para acesso ao *Bundestäg*, a formação de governos unipartidários majoritários é improvável, ainda que a fragmentação partidária esteja distante do padrão brasileiro.

A fragmentação partidária na legislatura é, de fato, um fator determinante para a ocorrência de coalizões de governo e esse fator denota o peso do sistema eleitoral sobre o padrão de maiorias. Naturalmente, o comportamento de voto dos membros dentro da coalizão, ou mesmo fora desta, está sujeito a outras forças. Como evidenciado na tabela acima e visto ao longo deste trabalho, em especial nos Capítulos 2 e 3, a ausência do instituto do voto de confiança faz com que, tanto na Câmara dos Deputados, quanto na *House of Representatives*, deputados pertencentes a partidos no governo possuam maior liberdade em votar contrariamente a matérias sensíveis ao Poder Executivo, que necessita, evidentemente, de maiorias para governar ou aprovar relevantes políticas. O efeito desta independência do legislador pode ser uma maior indisciplina partidária que, por um lado, torna as maiorias pouco estáveis, e, por outro, pode permitir uma maior participação de

membros da oposição na aprovação de políticas. A tabela mostra que os países presidencialistas deste estudo são caracterizados por maiorias menos estáveis, como esperado, entretanto, a participação de membros da oposição na aprovação de políticas governamentais, na Câmara, não parece ocorrer de forma rotineira, como na *House* estadunidense, onde a relação entre Legislativo e Executivo é mais independente – não há, inclusive, participação de membros da legislatura no gabinete. Já na Alemanha, a participação da oposição, como observado no terceiro capítulo, deve-se mais à natureza consociativa da política derivada de um modelo federalista de governo – na qual há um padrão de participação mais significativa do maior partido de oposição (e não de membros, individualmente) na construção de políticas públicas –, do que a uma suposta indisciplina ou instabilidade da composição das maiorias. Esta diferença demonstra a importância das instituições no comportamento de voto e na composição de políticas públicas no parlamento.

Em relação à disciplina da coalizão, que pode envolver também o grau de domínio da agenda legislativa pelo Executivo, há certa variação entre os parlamentos estudados. Como mostrado neste capítulo, independentemente do sistema de governo, gabinetes mais proporcionais ao peso dos partidos na coalizão foram caracterizados por uma maior disciplina da coalizão, portanto, maiorias mais estáveis. Os EUA, local onde ocorrem com maior frequência coalizões legislativas caso-a-caso, não possuem normas jurídicas que permitam que membros do Legislativo se tornem ministros, sendo a distribuição de cargos uma característica intrínseca à existência de coalizões de governo. É importante frisar, porém, que a disciplina da coalizão é largamente afetada pelo sistema de governo. Os diferentes padrões disciplinares estão relacionados principalmente à dependência, ou não, dos mandatos nos Poderes Executivo e Legislativo, e ao papel dos partidos, que são mais proeminentes em sistemas parlamentares, notadamente no caso da Alemanha e Reino Unido – países presentes neste estudo.

Sobre a organização institucional dos parlamentos, a tabela mostra que houve uma correspondência entre a força do sistema de comissões e uma maior independência dos membros do Legislativo, com a exceção da Alemanha, que possui um forte sistema de comissões e também forte disciplina típica na coalizão de governo, demonstrando certo grau de centralização decisória. Esta centralização poderia ocorrer em torno do Executivo ou dos partidos da coalizão – há, como visto no Capítulo 3, contribuições na literatura nos dois sentidos. A disciplina no *Bundestag*, entretanto, pode ser um reflexo do sistema

de governo vigente, não significando que os membros da comissão, organizados em grupos de trabalho, não possuam participação ativa na construção de políticas de sua jurisdição – esta última característica poderia definir o papel das comissões no parlamento britânico, como mero repositório de debates, e não de elaboração de políticas⁸⁰.

Por fim, os poderes institucionais do Executivo para interferir no processo legislativo aumentam seu poder de barganha perante a legislatura, garantindo uma maior cooperação, na média, da coalizão de suporte no parlamento. Isto fica evidente, principalmente, ao se analisar as diferenças nos poderes de veto e decreto nas nações presidencialistas do estudo: Brasil e EUA. Neste sentido, apesar dos incentivos do sistema eleitoral ao particularismo, pode-se observar que a coalizão formada em torno do Executivo, na Câmara dos Deputados, tende a ser mais cooperativa que o partido do presidente na *House of Representatives*, pois o Presidente da República brasileiro dispõe de mais ferramentas de interferência no processo legislativo, como a distribuição de ministérios entre legisladores, o controle da execução do orçamento, iniciativa legislativa – inclusive iniciativa exclusiva em determinadas matérias –, veto total e parcial, e poder de decreto. O presidente brasileiro, em comparação com a contraparte estadunidense, de fato aprova mais projetos de lei de seu interesse, em termos quantitativos. A fluidez ideológica e o sistema presidencialista fazem, entretanto, com que haja a necessidade de se construir supermaiorias no Legislativo brasileiro, de forma a garantir a governabilidade tal como ocorre em nações parlamentaristas, onde as maiorias são menores, porém, mais estáveis. Nos EUA, uma grande separação de poderes e de atribuições e, ainda, agendas mais independentes entre a presidência e a legislatura, têm garantido a governabilidade, historicamente, mesmo com a maior instabilidade das maiorias nas Casas Legislativas.

⁸⁰ Estas seriam elaboradas no gabinete.

CONCLUSÃO

Enumerar os motivos por trás do padrão de voto dos parlamentares, partindo-se da premissa de que são agentes racionais e preocupados com os ganhos advindos de suas ações, não é tarefa simples. A trajetória que leva este ou aquele agente a ser mais ou menos independente em sua atuação no Legislativo se inicia, antes de tudo, na forma que este ingressa no poder. O que representam os partidos para este ator? A ligação entre estes corpos coletivos e o indivíduo é fundamental para que ele atinja os seus objetivos?

Estas perguntas são essenciais para que se entenda porque parlamentos com sistemas eleitorais tão semelhantes, como aqueles nos EUA e no Reino Unido, são caracterizados por possuírem membros que atuam de maneira tão diferente. Um sistema de governo com voto de confiança tipicamente irá fortalecer o papel dos partidos, pois a disciplina pode ser um fator determinante para a sobrevivência de governos, e também para a estabilidade destes partidos, e seus membros, no poder. Em um sistema com alta centralização, os partidos podem servir como agentes intermediários para ganhos individuais, sejam estes ganhos em políticas, sejam na forma de cargos – ou mesmo para a recompensa de se reeleger e permanecer na carreira.

Os eleitores, também atuando como agentes racionais, comunicariam com o voto o que esperam da ação do Estado. Esse voto, em relação ao Legislativo, pode ser proferido com o objetivo de formar um governo, de produzir políticas públicas correspondentes a anseios do cidadão, ou com objetivo de escolher algum agente que intermedeie interesses locais. O voto pode também representar um pouco de cada um destes motivos, em graus variáveis. Apesar de que um voto com objetivo de formar o governo seja tipicamente associado a sistemas de governo parlamentares, pôde-se observar que, mesmo em um parlamento com Executivo forte, como o britânico, a relação entre eleitor e eleito nem sempre foi submissa a uma relação entre o partido e o membro deste partido. Houve uma adequação gradual das instituições, ao longo do século XIX, para uma finalidade específica: estabelecer o domínio da agenda e da legislatura por parte do partido majoritário.

Da mesma forma, porém em sentido oposto, foi concebido o sistema de separação de poderes nos Estados Unidos. Neste país, uma maior independência entre ramos do Poder coincidiu com uma maior liberdade dos legisladores em relação ao partido a que pertencem. Apesar do sistema de governo estadunidense servir de inspiração para

diversas constituições federais brasileiras já redigidas, e a força dos partidos nos dois países parecer semelhante, em alguns casos; a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil pós-88 mimetiza em um grau considerável a dependência mútua encontrada em governos parlamentares. Esta característica foi evidenciada em mais de duas décadas de produção acadêmica sobre o período. Não por acaso, a eventual incapacidade de se governar com maiorias fez com que, nos últimos 25 anos, houvesse tantos processos bem-sucedidos de *impeachment*⁸¹ de presidentes no Brasil quanto renúncias encerrando o mandato de primeiros-ministros no Reino Unido – na Alemanha, a última renúncia ocorreu em 1974. Apesar de haver uma grande diferença entre os dois mecanismos de troca de titularidades no Poder Executivo existentes em sistemas parlamentares e presidenciais, e nas suas implicações na relação entre os Poderes, a relação dessas normas de interrupção de mandatos com a (in)capacidade de o governo manter uma maioria estável é notória. Isso ficou evidente no caso do governo Rousseff, cujo vice-presidente da chapa nas eleições, e atual mandatário, não pertence ao mesmo partido da antecessora (PT), mas sim a outro partido de sua coalizão (PMDB), tendo formado um novo governo que conta também com partidos da antiga oposição.

Como visto neste trabalho, existem diferenças fundamentais na formação de coalizões em governos parlamentares e presidenciais – em especial devido à presença ou ausência de uma regra de voto de confiança, e a dependência ou não dos mandatos dos Poderes Executivo e Legislativo – mas o período mais recente brasileiro, a partir das eleições de 2014, demonstra que algumas visões recentemente consagradas na literatura brasileira demonstrando um domínio da agenda por parte do Executivo, em um estilo parlamentarista, devem ser revisitadas. Ao mesmo tempo, ganha nova força a visão de autores que defendem que sistemas presidenciais latino-americanos tendem ao imobilismo. Quando o governo conta com uma maioria formal, mas não conta com uma maioria de fato, o argumento para soluções extra-eleitorais ganha força. O imobilismo, somado à insatisfação de parcela significativa da população com o governo anterior e à crise econômica, fortaleceu o argumento da existência de um crime de responsabilidade por parte de Rousseff, culminando na troca de governo e do titular do Poder Executivo.

⁸¹ Julgamento político do presidente pelo Legislativo quanto à prática de crimes de responsabilidade. Os dois casos, no governo Collor (1992) e no governo Rousseff (2016), ocorreram em períodos de forte instabilidade política e imobilismo.

O momento histórico em que o Brasil está inserido, que parece tanto destoar do padrão dos últimos 20 anos, demonstra que, mesmo que se afirme corretamente que há um domínio da agenda pelo Poder Executivo na maior parte das Legislaturas, dizer isto não equivale a classificar o Poder Legislativo como fraco ou subserviente à vontade do outro Poder. Os Poderes interagem com harmonia quando são capazes de satisfazer as necessidades de seus membros. O que pode parecer o domínio de um sobre o outro, na verdade, pode ser um padrão de delegação de poderes, de forma que, quando os ganhos não atendem as expectativas dos agentes, a aliança fica comprometida. A delegação cessa quando o momento político não é mais propício a sua continuidade, e quando a aliança com o Executivo perde seu propósito ou não se mostra a alternativa mais interessante do ponto de vista dos que desta participam. A “agenda de governo”, neste caso, pode não coincidir, necessariamente, com a agenda da maioria, comprometendo a governabilidade.

Ainda deve surgir extensa literatura sobre a atual Legislatura do Congresso Nacional, que foi, em seus dois primeiros anos, atípica em vários sentidos. Enquanto observou-se previamente um domínio da agenda pelo Executivo desde o governo Cardoso, com evidência nas votações de proposições importantes para este Poder, bem como nas altas taxas de aprovação destas; a Presidente Dilma Rousseff teve que enfrentar, desde o início de seu segundo mandato, a resistência de uma coalizão informal que, juntamente ao Presidente da Câmara dos Deputados, o ex-deputado Eduardo Cunha, dominou a agenda legislativa na Câmara dos Deputados. Com as chamadas “pautas-bomba” e com resistência à aprovação de importantes medidas do governo, o Presidente da Câmara, junto a um grupo de parlamentares de partidos menores – conhecido como Centrão⁸² –, bem como uma importante ala do PMDB e os partidos de oposição, tais como o DEM e o PSDB; deslocou a formação da agenda legislativa de volta para o Legislativo, alimentando um clima de tensão política que resultou na queda da presidente antes desta completar a metade de seu mandato.

Eventos como este, no Brasil, bem como a coalizão de Liberais-Democratas e Conservadores no Reino Unido – apesar dos incentivos do sistema eleitoral distrital –, demonstram que as próprias instituições que determinam certos padrões na relação entre

⁸² Reuniu siglas como PP, PR, PSD, PRB, PSC, PTB, e Solidariedade, entre outros. Este grupo representava mais de 40% dos assentos na Câmara à época.

os Poderes, em cada país, podem gerar desvios na trajetória, mesmo que isso dependa também de fatores externos ao parlamento, como crises econômicas.

Uma mudança nesta relação de poder também poderia, em tese, mudar a maneira que se utiliza uma regra já existente. Poder-se-ia imaginar que, em um futuro possível – mesmo que improvável, atualmente –, a relação entre partidos, eleitores e candidatos nos EUA se aproximasse ao que ocorre no Reino Unido, com a agenda definida pelo governo e por um partido majoritário disciplinado: seria mais frequente o uso de vetos pelo presidente em governos divididos, ou as políticas chegariam ao plenário de forma mais próxima às preferências do gabinete? Esses vetos seriam derrubados em um ambiente de forte disciplina partidária, mesmo com o alto quórum para tanto? O Executivo passaria a construir políticas a partir da participação de membros partidários em comissões específicas, como ocorre nos grupos de trabalho na Alemanha, ou seria mais frequente o uso de “*discharge petitions*”, levando decisões importantes diretamente para o plenário, como ocorre com os pedidos de urgência na Câmara dos Deputados? Seriam os governos divididos possíveis, ou levariam, invariavelmente, ao imobilismo?

Estas perguntas e reflexões se tornam possíveis a partir de um trabalho comparativo, e ajudam a compreender porque certas regras são desenhadas, porque algumas são subutilizadas, e porque cada parlamento opera de maneira peculiar, mesmo que possua instituições inspiradas em outros modelos. Estes padrões de comportamento dos atores, bem como seus desvios, demonstram que as instituições, além de fenômenos do Direito, são construções políticas complexas, que envolvem fenômenos históricos, culturais, sociais e econômicos. Elas são, sobretudo, escolhas dos agentes dentro de um contexto específico. Qualquer modelo generalista de classificação de parlamentos, aliás, irá gerar uma série de exceções e observações, quanto mais se aproxime, na análise, das especificidades de cada objeto de estudo – o que de forma alguma compromete o valor deste tipo de trabalho.

Esta dissertação de mestrado foi, portanto, construída com o objetivo de traçar padrões para comparar os parlamentos, mas também foi concebida de forma a evidenciar que estes padrões são historicamente quebrados, mesmo que isto ocorra, aparentemente, em eventos isolados, em situações bastante particulares. Ela evidencia também que as interpretações das instituições estão conectadas não só às realidades específicas do contexto do objeto de estudo, mas também às tradições da academia que se dedica a estudar um dado parlamento. Se a produção acadêmica ligada a modelos estatísticos e à

teoria dos jogos fosse universalmente adotada, poder-se-ia imaginar que os estudos dos parlamentos alemão, brasileiro, e britânico poderiam concluir de forma diferente sobre o papel dos agentes políticos em cada parlamento. Da mesma forma, uma produção literária enfatizando o programa e as diretrizes ideológicas dos partidos e a relação das lideranças com suas bancadas (*backbenchers*) – como é característico da literatura sobre o funcionamento da *House of Commons* –, poderia revelar outro papel dos partidos políticos no Brasil, e ajudar a entender porque uns são mais coesos que outros e ainda compreender o que direciona partidos mais próximos, ideologicamente, a se repelirem na formação de governos, em muitos casos. Os estudos acadêmicos, entretanto, são desenvolvidos de forma a adaptar-se a realidades específicas e a responder perguntas que são relevantes a estas realidades. Portanto, não se espera, também, que estes estudos se operem de forma homogênea, mesmo que haja um grande diálogo entre as instituições acadêmicas internacionais, e também fácil acesso à produção literária estrangeira.

Este texto contribui, portanto, para o enriquecimento do arcabouço de estudos do nosso parlamento, trazendo para os estudantes das instituições parlamentares brasileiras informações sobre outras possibilidades de organização do Poder Legislativo, bem como sobre o impacto das regras sobre o comportamento parlamentar; além de trazer mais uma revisão de importantes trabalhos da produção acadêmica nacional sobre a Câmara dos Deputados. A Tabela-Resumo (Tabela 3) apresentada ao final do último capítulo, por fim, reúne de forma didática o quadro comparativo desenhado ao longo do trabalho, mostrando que todos os países possuem similaridades entre si, bem como marcantes diferenças, que transcendem a tradicional divisão presidencialismo x parlamentarismo. Esta tabela ainda agrega informações que descrevem os padrões de formação de maiorias, bem como a intensidade de diversas características que determinam esses padrões. No texto completo, são unidas tanto regras gerais e eventos comuns, quanto exceções a essas regras – formando-se, enfim, um rico panorama comparativo. O leitor poderá, a partir desta análise, observar os importantes desdobramentos deste período político em que a sociedade brasileira está imersa – que envolvem significativos conflitos entre Poderes – com uma lente mais ampla que a tradicional visão do presidencialismo de coalizão à brasileira. Porque antes de se caracterizar qualquer objeto de estudo como peculiar, deve-se observar outras realidades a servirem como parâmetro comparativo. Este trabalho é mais um esforço a se somar nesta direção.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ALDRICH, J. H.; ROHDE, D. W. Consequences of Party Organization in the House: The Role of the Majority and Minority Parties in Conditional Party Government. In: BOND, J. R.; FLEISHER, R. (Ed.). **Polarized politics: Congress and the president in a partisan era**. Washington, D.C.: CQ Press, 2000. p. 31-72.

ALTMAN, D. The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay, 1989-1999. **Party politics**, [S.l.], v. 6, n. 3, p. 259-283, 2000.

AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2003. 409 p.

_____. **The Deadlock of Democracy in Brazil**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.

AMORIM NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.

_____. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006. 217 p.

AMORIM NETO, O.; COX, G. W. Electoral Institutions, Cleavage Structures, and the Number of Parties. **American Journal of Political Science**, [S.l.], v. 41, n. 1, p. 149-174, Jan. 1997. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2111712>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

AMORIM NETO, O.; COX, G.; MCCUBBINS, M. Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-1998. **World Politics**, Princeton, v. 55, n. 4, p. 550-578, 2003.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. A. Conexão presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582001000200003&script=sci_arttext>. Acesso em: 18 maio 2016.

_____. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros? **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 661-98, 2003.

ANSOLABEHERE, S.; SNYDER, J. M.; STRAUSS, A. B. et al. Voting Weights and Formateur Advantages in the Formation of Coalition Governments. **American Journal of Political Science**, [S.l.], v. 49, p. 550-563, 2005. Disponível em: <http://www.columbia.edu/~mmt2033/formateur_and_weights.pdf>. Acesso em: 24 set. 2015.

AUSTEN-SMITH, D.; BANKS, J. Elections, Coalitions, and Legislative Outcomes. **The American Political Science Review**, [S.l.], v. 82, n. 2, p. 405-422, Jun. 1988. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1957393>>. Acesso em: 5 jun. 2015.

AXELROD, R. M. **Conflict of interest: A theory of divergent goals with applications to politics**. Chicago: Markham Pub., 1970.

BARRETT, A.; ESHBAUGH-SOHA, M. Presidential Success on the Substance of Legislation. **Political Research Quarterly**, [S.l.], v. 60, n. 1, p. 100-112, Mar. 2007. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/4623810>>. Acesso em: 3 jan. 2014.

BECHER, M.; SIEBERER, U. Discipline, Electoral Rules and Defection in the Bundestag, 1983–94. **German Politics**, [S.l.], v. 17, n. 3, p. 293-304, 2008. Disponível em: <<http://kops.uni-konstanz.de/handle/123456789/16271>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

BENITES, A. Dos 513 deputados na Câmara do Brasil, só 36 foram eleitos com votos próprios. Por quê? **El País Brasil**, [S.l.], 20 abr. 2016. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2016/04/19/politica/1461023531_819960.html>. Acesso em: 5 nov. 2016.

BEVAN, S.; JOHN P.; JENNINGS, W. Keeping party programmes on track: the transmission of the policy agendas of executive speeches to legislative outputs in the United Kingdom. **European Political Science Review**, [S.l.], v. 3, n. 3, p. 395-417, 2011. Disponível em: <<http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=8377854>>. Acesso em: 30 maio 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Página inicial**. [S.l.], [s.d.]. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/>>. Acesso em: 22 set. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. **Lideranças e bancadas**. [S.l.], [s.d.]. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-e-bancadas>>. Acesso em: 3 fev. 2015.

_____. Câmara dos Deputados. **Regimento interno da Câmara dos Deputados**. 15. ed. Brasília: Edições Câmara, 2015b. 418 p.

_____. **Constituição Federal** (1988). 48. ed. Brasília: Edições Câmara, 2015a. 466 p.

BRAÜNINGER, G. T.; DEBUS, M. Intraparty Factions and Coalition Bargaining in Germany. In: ECPR JOINT SESSION, 14-19 Apr. 2005, Granada. **Papers...** Granada: ECPR, 2005. Workshop n. 25. Disponível em: <<http://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/d9ada617-314c-4146-b41a-609880da3285.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

BROWNE, E. C.; FRANKLIN, M. N. Aspects of Coalition Payoffs in European Parliamentary Democracies. **The American Political Science Review**, [S.l.], v. 67, n. 2, p. 453-469, Jun. 1973. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1958776>>. Acesso em: 1 mar. 2016.

BROWNE, E. C.; RICE, P. A. Bargaining Theory of Coalition Formation. **British Journal of Political Science**, v. 9, n. 1, p. 67-87, Jan. 1979. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/193292>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

BUDGE, I. Great Britain and Ireland: Variations in Party Government. In: COLOMER, J. M. (Org.). **Comparative European Politics**. New York: Routledge, 2008.

BURKETT, T. **Parties and Elections in West Germany: the search for stability**. London: C. Hurst, 1975.

CAIN, B. E.; FERREJOHN, J. A.; FIORINA, M. P. The Constituency Service Basis of the Personal Vote for U.S. Representatives and British Members of Parliament. **The American Political Science Review**, [S.l.], v. 78, n. 1, p. 110-125, Mar. 1984. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1961252>>. Acesso em: 19 out. 2015.

CANELLO, J.; FIGUEIREDO, A.; VIEIRA, M. Minority Governments in Latin American Presidentialism: Political and institutional. In: WORLD CONGRESS OF POLITICAL SCIENCE, 22., 8-12 Jul. 2012, Madrid. **Papers...** Madrid: IPSA, 2012. Disponível em: <http://paperroom.ipsa.org/app/webroot/papers/paper_17467.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2015.

CAREY, J. M.; SHUGART, M. S. Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas. **Electoral studies**, [S.l.], v. 14, n. 4, p. 417-439, 1995. Disponível em: <<http://cedar.olemiss.edu/courses/pol628/careyshugart95.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2016.

CARVALHO, N. R. **E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

CHANDLER, W.; COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. **Agenda Control in the German Bundestag, 1987-2002**. UC San Diego, Apr. 2005. Disponível em: <<http://mccubbins.us/settingtheagenda/parliaments/germany.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

CHEIBUB, J. A. Minority governments, deadlock situations, and the survival of presidential democracies. **Comparative Political Studies**, [S.l.], v. 35, n. 3, p. 284-312, 2002.

CHEIBUB, J. A.; PRZEWORSKI, A.; SAIEGH, S. M. Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism. **British Journal of Political Science**, [S.l.], v. 34, n. 4, p. 565-587, Oct. 2004. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/4092290>>. Acesso em: 3 jun. 2015.

CONLEY, R. S. Presidential Republics and Divided Government: Lawmaking and Executive Politics in the United States and France. **Political Science Quarterly**, [S.l.], v. 122, n. 2, p. 257-285, 2007. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/20202849>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

COWLEY, P.; STUART, M. When sheep bark: the parliamentary Labour Party since 2001. **British Elections & Parties Review**, 14:1, 211-229, 2004. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/1368988042000258844>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

COX, G. W. Agenda Setting in the U. S. House: A Majority-Party Monopoly? **Legislative Studies Quarterly**, [S.l.], v. 26, n. 2, p. 185-210, May 2001. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/440199>>. Acesso em: 19 out. 2015.

_____. Centripetal and Centrifugal Incentives in Electoral Systems. **American Journal of Political Science**, [S.l.], v. 34, n. 4, p. 903-935, Nov. 1990. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2111465>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

_____. **The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England**. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. Agenda Power in the U.S. House of Representatives, 1877 to 1986. In: BRADY, D. W.; MCCUBBINS, M. D. (Ed.). **Parties, Procedure and Policy: Essays on the Story of Congress**. Palo Alto: Stanford University Press, 2002. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Mathew_Mccubbins2/publication/228256567_Agenda_Power_in_the_U.S._House_of_Representatives_1877_to_1986/links/02e7e5228e668b447b000000.pdf>. Acesso em: 16 maio 2016.

_____. **Legislative Leviathan: Party Government in the House**. Berkeley; Los Angeles: University of California Press, 1993. 309 p.

_____. On the Decline of Party Voting in Congress. **Legislative Studies Quarterly**, [S.l.], v. 16, n. 4, p. 547-570, Nov. 1991. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/440017>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

COX, G. W.; MORGENSTERN, S. Epilogue: Latin Americas Reactive Assemblies and Proactive Presidents. In: COX, G. W. et al. **Legislative Politics in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

CROWE, E. W. Cross-Voting in the British House of Commons: 1945-1974. **The Journal of Politics**, [S.l.], v. 42, n. 2, p. 487-510, May 1980. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2130470>>. Acesso em: 18 mar. 2016.

CURTICE, J.; STEED, M. Electoral Choice and the Production of Government: The Changing Operation of the Electoral System in the United Kingdom since 1955. **British Journal of Political Science**, [S.l.], v. 12, n. 3, p. 249-298, Jul. 1982. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/193661>>. Acesso em: 27 maio 2015.

DEBUS, M. Analysing Party Politics in Germany with New Approaches for Estimating Policy Preferences of Political Actors. **German Politics**, [S.l.], v. 18, n. 3, p. 281-300, 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/09644000903055773>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

DEBUS, M. Portfolio Allocation and Policy Compromises: How and Why the Conservatives and the Liberal Democrats Formed a Coalitions Government. **The Political Quarterly**, [S.l.], v. 82, n. 2, p. 293-304, 2011. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-923X.2011.02191.x/full>>. Acesso em: 27 maio 2016.

DE SWAAN, A. **Coalition theories and cabinet formations: A study of formal theories of coalition formation applied to nine European parliaments after 1918**. San Francisco: Jossey-Bass, 1973.

DEUTSCHLAND. Deutscher Bundestag. [Homepage]. **Fraktionen: Sitzverteilung des 18.** [S.l.], [s.d.]. Disponível em: <<https://www.bundestag.de/bundestag/fraktionen>>. Acesso em: 22 set. 2016.

DIERMEIER, D.; FEDDERSEN, T. J. Cohesion in Legislatures and the Vote of Confidence Procedure. **The American Political Science Review**, [S.l.], v. 92, n. 3, p. 611-621, Sept. 1998. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2585484>>. Acesso em: 3 jun. 2015.

DIERMEIER, D.; VLAICU, R. Executive Control and Legislative Success. **The Review of Economic Studies**, [S.l.], v. 78, n. 3, p. 846-871, Jul. 2011. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/23015833>>. Acesso em: 3 jun. 2015.

DÖRING, H. Parliamentary Agenda Control and Legislative Outcomes in Western Europe. **Legislative Studies Quarterly**, v. 26, n. 1, p. 145-165, Feb. 2001. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/440407>>. Acesso em: 3 jun. 2015

DOWNS, A. An Economic Theory of Political Action in a Democracy. **Journal of Political Economy**, [S.l.], v. 65, n. 2, p. 135-150, Apr. 1957. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1827369>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

DUNLEAVY, P.; MARGETTS, H. The impact of UK electoral systems. **Parliamentary Affairs**, [S.l.], v. 58, n. 4, p. 854-870, 2005. Disponível em: <<http://eprints.lse.ac.uk/3083/>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

EDWARDS, G. C. III; BARRETT, A. Presidential Agenda Setting in Congress. In: BOND J. R.; FLEISHER, R. **Polarized Politics**. Washington DC: CQ, 2000. Disponível em: <http://www.ibrarian.net/navon/paper/Presidential_Agenda_Setting_in_Congress.pdf?paperid=11838>. Acesso em: 23 mar. 2016.

EDWARDS III, G. C.; BARRETT, A.; PEAKE, J. The Legislative Impact of Divided Government. **American Journal of Political Science**, [S.l.], v. 41, n. 2, p. 545-563, Apr. 1997. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2111776?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 14 jan. 2016.

FETT, P. J. Presidential Legislative Priorities and Legislators' Voting Decisions: An Exploratory Analysis. **The Journal of Politics**, [S.l.], v. 56, n. 2, p. 502-512, May 1994. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2132151>>. Acesso em: 3 jan. 2014.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999. 231 p.

_____. Poder de agenda e políticas substantivas. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (Org.). **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. Belo Horizonte: UFMG Editora, 2009. p. 77-104. Disponível em: <http://dcp.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/Poder_de_Agenda_e_Políticas_Substantivas.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2016.

_____. Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil. **Comparative Politics**, [S.l.], v. 32, n. 2, jan, p. 151-170, 2000. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/422395>>. Acesso em: 22 dez. 2016.

FLINDERS, M. Shifting the balance? Parliament, the executive and the British constitution. **Political Studies**, [S.l.], v. 50, n. 1, p. 23-42, 2002. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9248.00357/epdf>>. Acesso em: 3 jun. 2016.

GAINES, J.; GARRETT, G. The Calculus of Dissent: Party Discipline in the British Labour Government, 1974-1979. **Political Behavior**, [S.l.], v. 15, n. 2, p. 113-135, Jun. 1993. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/586446>>. Acesso em: 19 out. 2015.

GAMSON, W. A Theory of Coalition Formation. **American Sociological Review**, [S.l.], n. 26, p. 373-382, 1961.

GARNER, J.; LETKI, N. Party Structure and Backbench Dissent in the Canadian and British Parliaments. **Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique**, [S.l.], v. 38, n. 2 p. 463-482, Jun. 2005. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/25165813>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

GEDDES, B. **Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America**. Berkeley: University of California Press, 1994.

GOMES, F. B. C. Uma abordagem sistêmica e estratégica para analisar as interações entre o Legislativo e o Executivo na produção legislativa federal do Brasil. In: GUIMARÃES, A. S.; VIEIRA, F. S. (Org.). **Reflexões sobre a Câmara dos Deputados**. Brasília: Edições Câmara, 2013. p. 15-64.

HERMAN, V.; POPE, J. Minority Governments in Western Democracies. **British Journal of Political Science**, [S.l.], v. 3, n. 2, p. 191-212, Apr. 1973. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/193381>>. Acesso em: 14 jan. 2016.

HINCKLEY, B. Coalitions in Congress: Size and Ideological Distance. **Midwest Journal of Political Science**, [S.l.], v. 16, n. 2, p. 197-207, May 1972. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2110055>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

JOHNSTON, R. J. People, Places, Parties and Parliaments: A Geographical Perspective on Electoral Reform in Great Britain. **The Geographical Journal**, [S.l.], v. 151, n. 3, p. 327-338, Nov. 1985. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/633013>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

KAM, C.; BIANCO, W. T.; SENED, I. et al. Ministerial Selection and Intraparty Organization in the Contemporary British Parliament. **The American Political Science Review**, [S.l.], v. 104, n. 2, p. 289-306, May 2010. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/40863721>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

KLINGEMANN H.; WESSELS, B. The Political Consequences of Germany's Mixed-Member System: Personalization at the Grass Roots? In: SHUGART, M. S.; WATTENBERG, M. P (Ed.). **Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?** New York: Oxford University Press, 2001. Disponível em: <http://www.fulbright.de/fileadmin/files/toGermany/grants/gss/2009/A058-2001-KlingemannWessels-Germany_Mixed_Member_System.pdf>. Acesso em: 9 maio 2015.

KÖNIG, T.; BRÄUNINGER, T. Power and Political Coordination in American and German Multi-Chamber Legislation. **Journal of Theoretical Politics**, [S.l.], v. 8, n. 3, p. 331-360, 1996. Disponível em: <<http://jtp.sagepub.com/content/8/3/331.short>>. Acesso em: 16 nov. 2015.

KREHBIEL, K. **Information and Legislative Organization**. Ann Harbor: University of Michigan Press, 1991.

LAVIER, M.; SHEPSLE, K. A. Government Coalitions and Intraparty Politics. **The British Journal of Political Science**, v. 20, n. 4, p. 489-507, Oct. 1990b. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/193807>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

_____. Source Coalitions and Cabinet Government. **The American Political Science Review**, v. 84, n. 3, p. 873-890, Sept. 1990a. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1962770>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

_____. **Making and breaking governments: Cabinets and legislatures in parliamentary democracies**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. 302 p.

LAVIER, M; SCHOFIELD, N. **Multiparty government: The politics of coalition in Europe**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1990. 311 p.

LEES, C. Coalition Dynamics and The Changing German Party System. **German Politics and Society**, [S.l.], v. 28, n. 3, 2010. Disponível em: <<http://search.proquest.com/docview/757483285/fulltextPDF?accountid=46349>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

_____. Coalitions: Beyond the politics of centrality? **German Politics**, [S.l.], v. 10, n. 2, p. 117-134, 2001. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/772713266>>. Acesso em: 16 nov. 2015.

LIJPHART, A. **Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries**. New Haven: Yale University Press, 1984.

LINZ, J. J. The Perils of Presidentialism. **Journal of Democracy**, [S.l.], v. 1, p. 51-69, Winter, 1990.

LLANOS, M.; NOLTE, D. Bicameralism in the Americas: around the extremes of symmetry and incongruence. **The Journal of Legislative Studies**, [S.l.], v. 9, n. 3, p. 54-86, 2003. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/1357233042000246864>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

LUEBBERT, G. M. Review: Coalition Theory and Government Formation in Multiparty Democracies. **Comparative Politics**, [S.l.], v. 15, n. 2, p. 235-249, Jan. 1983. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/421678>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

MACHADO, A. Minimum Winning Electoral Coalitions Under Presidentialism: Reality or Fiction? The Case of Brazil. **Latin American Politics and Society**, [S.l.], v. 51, n. 3, p. 87-110, 2009. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1548-2456.2009.00057.x/pdf>>. Acesso em: 22 set. 2015.

MAINWARING, S. P. **Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: The Difficult Equation**. Working paper n. 144. Notre Dame: Kellogg Institute, Sept. 1990. 32 p.

MAINWARING, S. P.; LIÑAN A. P. Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress. **Legislative Studies Quarterly**, [S.l.], v. 22, n. 4, p. 453-483, Nov. 1997. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/440339>>. Acesso em: 19 out. 2015.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

MARSHALL, B. W.; PRINS, B. C. Strategic Position Taking and Presidential Influence in Congress. **Legislative Studies Quarterly**, [S.l.], v. 32, n. 2, p. 257-284, May 2007. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/40263420>>. Acesso em: 3 jan. 2014.

MARTIN, L. W.; STEVENSON, R. Government Formation in Parliamentary Democracies. **American Journal of Political Science**, [S.l.], v. 45, n. 1, p. 33-50, Jan. 2001. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2669358>>. Acesso em: 17 set. 2015.

MARTIN, L. W.; VANBERG, G. Policing the Bargain: Coalition Government and Parliamentary Scrutiny. **American Journal of Political Science**, [S.l.], v. 48, n. 1, p. 13-27, Jan. 2004. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1519894>>. Acesso em: 24 mar. 2014.

MOE, T. M.; CALDWELL, M. The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems. **Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)/Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft**, [S.l.], v. 150, n. 1, p. 171-195, Mar. 1994.

MORELLI, M. Demand Competition and Policy Compromise in Legislative Bargaining. **The American Political Science Review**, [S.l.], v. 93, n. 4, p. 809-820, Dec. 1999. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2586114>>. Acesso em: 14 jan. 2016.

NEGRETTO, G. L. Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America. **Latin American Politics and Society**, [S.l.], v. 48, n. 3, p. 63-92, 2006. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/4490478>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

NEUMANN, J. V.; MORGENSTERN, O. **Theory of Games and Economic Behavior**. Princeton: Princeton University Press, 1953.

NICOLAU, J. M. Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, 2000. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/1680_Cached.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2016.

_____. **Sistemas eleitorais**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. Disponível em: <<https://profcesarmaia.files.wordpress.com/2013/08/sistemas-eleitorais-jairo-nicolau.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2015.

NORTON, P. The Changing Face of the British House of Commons in the 1970s. **Legislative Studies Quarterly**, [S.l.], v. 5, n. 3, p. 333-357, Aug. 1980. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/439549>>. Acesso em: 30 maio 2016.

OWENS, J. E.; LOOMIS, B. A. Qualified Exceptionalism: The US in Comparative Perspective. In: ARTER, D. (Ed.). **Comparing and Classifying Legislatures**. 1. ed. Abingdon: Routledge, 2007.

PARKER, G.; STACEY K. Nick Clegg Resigns as Liberal Democrats Suffer Electoral Catastrophe. **Financial Times**, [S.l.], 8 May 2015. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/283dec32-f504-11e4-abb5-00144feab7de#axzz3ZXgTQzGL>>. Acesso em: 10 out. 2016.

PATERSON, W. E.; SOUTHERN, D. **Governing Germany**. New York: W. W. Norton, 1991.

PATZELT, W. J. What can an individual MP do in German parliamentary politics? **The Journal of Legislative Studies**, [S.l.], v. 5, n. 3-4, p. 23-52, 1999. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13572339908420598>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

PEREIRA, C.; POWER, T. J.; RENNÓ, L. Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case. **The Journal of Politics**, [S.l.], v. 67, n. 1, p. 178-200, Feb. 2005. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/10.1111/j.1468-2508.2005.00313.x>>. Acesso em: 1 mar. 2016.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [S.l.], v. 15, n. 43, junho 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092000000200004>. Acesso em: 15 abr. 2019.

PETERSON, P. E.; P. GREENE, J. P. Why Executive-Legislative Conflict in the United States is Dwindling. **British Journal of Political Science**, [S.l.], v. 24, n. 1, p. 33-55, Jan. 1994. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/194184>>. Acesso em: 3 jan. 2014.

POLSBY, N. W. Legislatures. In: GREENSTEIN, F.; POLSBY, N. W. (Ed.). **Handbook of Political Science**. Reading: Addison-Wesley, 1975. Disponível em: <http://works.bepress.com/nelson_polsby/18/>. Acesso em: 15 abr. 2019.

RAILE, E. D.; PEREIRA, C.; POWER, T. J. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. **Political Research Quarterly**, [S.l.], v. 64, n. 2, p. 323-334, 2011. Disponível em: <<http://prq.sagepub.com/content/64/2/323.refs>>. Acesso em: 23 set. 2015.

REISINGER, W. M. Situational and Motivational Assumptions in Theories of Coalition Formation. **Legislative Studies Quarterly**, [S.l.], v. 11, n. 4, p. 551-563, Nov. 1986. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/439933>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

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

_____. The Two-Party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science. **The American Political Science Review**, [S.l.], v. 76, n. 4, p. 753-766, Dec. 1982. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1962968>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

ROHDE, D. W.; SIMON, D. M. Presidential Vetoes and Congressional Response: A Study of Institutional Conflict. **American Journal of Political Science**, [S.l.], v. 29, n. 3, p. 397-427, Aug. 1985. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2111137>>. Acesso em: 6 abr. 2016.

SAIEGH, S. M. Political Prowess or “Lady Luck”? Evaluating Chief Executives’ Legislative Success Rates. **The Journal of Politics**, [S.l.], v. 71, n. 4, p. 1342-1356, Oct. 2009. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/10.1017/S0022381609990181>>. Acesso em: 3 jun. 2015.

SANTOS, F. G. M. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581997000300007&script=sci_arttext&tlng=pt>. Acesso em: 18 maio 2016.

_____. **Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte; Rio de Janeiro: UFMG; IUPERJ, 2002.

SCHMIDT, M. G. Germany: The Grand Coalition State. In: COLOMER, J. M. (Org.). **Comparative European Politics**. New York: Routledge, 2008.

SCHOFIELD, N.; LAVER, M. Bargaining Theory and Portfolio Payoffs in European Coalition Governments 1945-83. **British Journal of Political Science**, [S.l.], v. 15, n. 2, p. 143-164, Apr. 1985. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/193798>>. Acesso em: 1 mar. 2016.

SHEPSLE, K. A.; WEINGAST, B. R. Positive Theories of Congressional Institutions. **Legislative Studies Quarterly**, [S.l.], v. 19, n. 2, p. 149-179, May 1994. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/440423>>. Acesso em: 2 maio 2016.

SHEPSLE, K. A.; WEINGAST, B. R. The Institutional Foundations of Committee Power. **The American Political Science Review**, [S.l.], v. 81, n. 1, p. 85-104, Mar. 1987. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1960780>>. Acesso em: 2 maio 2016.

SHUGART, M. S.; CAREY J. M. **Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SIEBERER, U. Agenda setting in the German Bundestag: A weak government in a consensus democracy. **German Politics**, [S.l.], v. 15, n. 1, p. 49-72, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/09644000500534972>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

SPIRLING, A.; QUINN, K. Identifying Intra-Party Voting Blocs in UK House of Commons. **Harvard Library**, 19 Jun. 2009. Disponível em: <<https://dash.harvard.edu/handle/1/3356139>>. Acesso em: 19 out. 2015.

STRAFFIN JR., P. D.; GROFMAN, B. Parliamentary Coalitions: A Tour of Models. **Mathematics Magazine**, [S.l.], v. 57, n. 5, p. 259-274, Nov. 1984. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2689600>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

STROM, K. **Minority Government and Majority Rule**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

_____. Party Goals and Government Performance in Parliamentary Democracies. **The American Political Science Review**, [S.l.], v. 79, n. 3, p. 738-754, Sept. 1985. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1956841>>. Acesso em: 14 jan. 2016.

STROM, K.; BUDGE, I.; LAVER, M. J. Constraints on Cabinet Formation in Parliamentary Democracies. **American Journal of Political Science**, [S.l.], v. 38, n. 2, p. 303-335, May 1994. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2111406>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

TAVITS, M. The Role of Parties' Past Behavior in Coalition Formation. **The American Political Science Review**, [S.l.], v. 102, n. 4, p. 495-507, Nov. 2008. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/27644541>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

TSEBELIS, G. **Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism**. **British Journal of Political Science**, [S.l.], v. 25, n. 3, p. 289-325, Jul. 1995. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/194257>>. Acesso em: 19 out. 2015.

UNITED KINGDOM. Office for National Statistics. **Electoral Statistics, UK: 2013**. [S.l.], 1 May 2014. Disponível em: <<http://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/elections/electoralregistration/bulletins/electoralstatisticsforuk/2014-05-01>>. Acesso em: 7 out. 2016.

_____. House of Commons. **Homepage**. [S.l.], [s.d.]. Disponível em: <<https://www.parliament.uk/business/commons/>>. Acesso em: 22 set. 2016.

UNITED STATES OF AMERICA. House of Representatives. **Homepage**. [S.l.], [s.d.]. Disponível em: <<https://www.house.gov/>>. Acesso em: 22 set. 2016.

VOLDEN, C.; CARRUBBA, C. J. The Formation of Oversized Coalitions in Parliamentary Democracies. **American Journal of Political Science**, [S.l.], v. 48, n. 3, p. 521-537, Jul. 2004. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1519914>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

WARWICK, P. V. Coalition Government Membership in West European Parliamentary Democracies. **British Journal of Political Science**, [S.l.] v. 26, n. 4, p. 471-499, Oct. 1996. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/194093>>. Acesso em: 23 set. 2015.

_____. Policy Distance and Parliamentary Government. **Legislative Studies Quarterly**, [S.l.], v. 23, n. 4, p. 319-345, Aug. 1998. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/440357>>. Acesso em: 23 set. 2015.

_____. When Far Apart Becomes Too Far Apart: Evidence for a Threshold Effect in Coalition. **British Journal of Political Science**, [S.l.], v. 35, n. 3, p. 383-401, Jul. 2005. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/4092237>>. Acesso em: 2 set. 2015.

WARWICK, P. V.; DRUCKMAN, J. N. Portfolio Salience and the Proportionality of Payoffs in Coalition Governments. **British Journal of Political Science**, [S.l.], v. 31, n. 4, p. 627-649, Oct. 2001. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3593295>>. Acesso em: 1 mar. 2016.

WEINGAST, B. R.; MARSHALL, W. K. The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets. **Journal of Political Economy**, [S.l.], v. 96, n. 1, p. 132-163, Feb. 1988. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1830714?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 15 abr. 2019.

ZUCCO JR., C. Ideology or What? Legislative Behavior in Multiparty Presidential Settings. **The Journal of Politics**, [S.l.], v. 71, n. 3, p. 1076-1092, Jul. 2009. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/10.1017/s0022381609090896>>. Acesso em: 3 jan. 2014.