



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA E CIÊNCIA POLÍTICA

Osmar Santos Rezende Junior

A Influência dos Governadores Antes e Durante a Crise: Uma Análise das PECs
Votadas na Câmara dos Deputados entre 2009 e 2017

Florianópolis
2020

Osmar Santos Rezende Junior

A Influência dos Governadores Antes e Durante a Crise: Uma Análise das PECs
Votadas na Câmara dos Deputados entre 2009 e 2017

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de mestre em Sociologia Política.
Orientador: Prof. Yan de Souza Carreirão, Dr.

Florianópolis

2020

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

JUNIOR, OSMAR SANTOS REZENDE

A Influência dos Governadores Antes e Durante a Crise:
Uma Análise das PECs Votadas na Câmara dos Deputados entre
2009 e 2017 / OSMAR SANTOS REZENDE JUNIOR ; orientador,
Dr. Yan de Souza Carreirão, 2020.

61 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa
de Pós-Graduação em Sociologia Política, Florianópolis, 2020.

Inclui referências.

1. Sociologia Política. 2. Federalismo. 3. Executivo. 4.
Legislativo. 5. PEC. I. Carreirão, Dr. Yan de Souza. II.
Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós
Graduação em Sociologia Política. III. Título.

Osmar Santos Rezende Junior

A Influência dos Governadores Antes e Durante a Crise: Uma Análise das PECs
votadas na Câmara dos Deputados entre 2009 e 2017

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca
examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Luís Felipe Guedes da Graça, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Fernando Scheeffler, Dr.
Universidade do Estado de Santa Catarina

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi
julgado adequado para obtenção do título de mestre em Sociologia Política.

Prof. Ernesto Seidl, Dr.

Coordenador do Programa de Pós-graduação em Sociologia e Ciência Política

Prof.(a) Yan de Souza Carreirão, Dr.

Orientador

Florianópolis, 2020.

Este trabalho é dedicado à minha querida mãe.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço à República Federativa do Brasil, ao povo brasileiro, à Universidade Federal de Santa Catarina e ao financiamento CAPES para bolsistas em nível de mestrado pela oportunidade de me dedicar a esse estudo. À minha doce mãe meu muito obrigado pelo suporte nos momentos sombrios que atravessaram o período dessa pesquisa, ainda que por razões completamente alheias a ela. A meu orientador agradeço pelas sugestões, correções e imensa paciência, pois todas as três lhe foram muito exigidas. Agradeço também à banca, meus demais professores e colegas de pós-graduação que contribuíram para o aperfeiçoamento do texto e das humildes análises aqui presentes. Agradeço também ao CEBRAP e a ferramenta “Basômetro” do jornal Estadão, por fornecerem grande parte dos dados utilizados.

RESUMO

O objetivo desta pesquisa é explorar a relação entre os poderes Executivo e Legislativo através da análise das votações de PECs (Propostas de Emendas à Constituição) de interesse federativo na Câmara dos Deputados, durante o período de 2009 a 2017. Busca-se observar, em especial, se governadores de partidos de oposição ao governo federal têm influência sobre os deputados de seu estado em possíveis conflitos federativos, podendo afetar negativamente a chance de o poder executivo aprovar reformas de interesse da coalizão de governo. Para isso, analisam-se as matérias de interesse federativo para as quais houve quórum para votação, que não foram quase consensuais e que tiveram indicação de voto do líder do governo na Câmara. Em primeiro lugar ficou claro que matérias de interesse federativo têm, em geral, uma tramitação maior que matérias que não são dessa categoria. Em segundo, o resultado da pesquisa aponta que a literatura mais recente continua valendo e o Executivo continua tendo altos índices de apoio a suas posições ou coordenação legislativa independentemente dos governadores de oposição. Quando os governadores são de um partido de oposição só se pôde observar, em geral, um micro aumento na disciplina da coalizão, e uma pequena queda no apoio da oposição, ambos tão pequenos que é difícil considerar a tendência confiável. Em terceiro, outro achado mais relevante mostrou que em períodos de crise o governo federal deixou de encaminhar votos com uma frequência muito maior que o normal. A conclusão mais importante é a de que a hipótese geral – da influência dos governadores sobre os deputados de seus estados, nas votações da Câmara dos Deputados - não foi corroborada.

Palavras-chave: Executivo. Legislativo. Governadores.

ABSTRACT

The objective of this research is to explore the relationship between the Executive and Legislative branches by analyzing the votes of PECs of federal interest in the Chamber of Deputies, during the period from 2009 to 2017. We aim to observe, in particular, if the governors of opposition parties to the federal government have an influence on the deputies of their state in possible federal conflicts, which may negatively affect the chance of the Executive branch to approve reforms of interest to the government coalition. For this purpose, we analyze matters of federative interest for which there was a quorum for voting, which were not nearly consensual and which had an indication of the vote of the government leader in the Chamber. Firstly, it was clear that matters of federal interest have, in general, a greater processing than matters that are not of this category. Second, the research results indicate that the most recent literature remains valid and the Executive continues to have high rates of support for its positions and or legislative coordination regardless of the opposition governors. When governors are from an opposition party, we can only see a micro increase in coalition discipline, and a small drop-in support for the opposition, both so small that is difficult to consider a reliable trend. Third, another more relevant finding showed that, in time of crisis, the federal government stopped indicating votes much more frequently than usual. The more important conclusion is that the general hypothesis – of the influence of governors on the deputies of their states, in the votes in the Chamber of Deputies - has not been confirmed.

Keywords: Executive. Legislative. Governors.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Votações relativas a PECs no período (2009-2017), por tipo de matéria

Tabela 2 - Votações por ano e mandato, com e sem encaminhamento de voto pelo governo

Tabela 3 – Votações com quórum e não consensuais, segundo tipos de matérias

Tabela 4 - Votos e votações (com encaminhamento de voto pelo líder do governo), segundo interesse federativo por ano e mandato presidencial

Tabela 5 – % de votos em acordo com líder do governo, segundo tipo de matéria (substantiva x procedimental)

Tabela 6 – % de votos em acordo com líder do governo, segundo categorias de interesse federativo (ou não) da matéria

Tabela 7 – % de votos em acordo com líder do governo, segundo posição do partido, por mandato

Tabela 8 – % de disciplina (bancada governista), segundo interesse federativo, por ano e mandato)

Tabela 9 – % de votos em acordo com líder do governo, segundo posição do partido, por mandato e posição do governador em relação ao governo federal por mandato (só matérias de interesse federativo)

Tabela 10 – % de disciplina (bancada governista) segundo posição do governador em relação ao governo federal, por mandato (matérias com e sem interesse federativo)

Tabela 11 – Votações com e sem encaminhamento de voto pelo líder do governo, por ano.

Tabela 12 – % de disciplina (bancada governista) em períodos de crise e posição do governador em relação ao governo federal, (matérias com e sem interesse federativo)

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

PEC – Proposta de Emenda Constitucional.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	OBJETIVOS.....	18
1.1.1	Objetivo Geral	18
1.1.2	Objetivos Específicos	19
2	REVISÃO DA LITERATURA.....	20
2.1	FEDERALISMO, CONFLITOS FEDERATIVOS E PORQUE ISSO IMPORTA	20
2.2	A DISCUSSÃO INICIAL SOBRE O BRASIL PÓS REDEMOCRATIZAÇÃO	22
2.3	A DISCUSSÃO DO BRASIL RECENTE.....	26
3	DISCIPLINA EM RELAÇÃO AO GOVERNO E POSSÍVEL INFLUÊNCIA DOS GOVERNADORES.....	29
3.1	SELEÇÃO DE CASOS E PERÍODOS	29
3.1.1	Matérias de interesse federativo	30
3.1.2	Votações	31
4	CONCLUSÃO.....	54
	REFERÊNCIAS.....	58

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos tempos o desenho federativo do Brasil e o papel dos estados têm voltado à evidência, dadas certas circunstâncias específicas da conjuntura política contemporânea. Por volta de maio de 2018 o país se encontrava em meio a um grande conflito gerado por uma greve nacional de caminhoneiros contra o preço do combustível, greve essa que bloqueou estradas e rodovias, reduziu ou estagnou o abastecimento de diversos setores de bens e serviços e gerou um sério desafio para os governos dos três níveis federativos – nacional, estadual e municipal. Ao final do mês e com o agravamento das consequências da greve, o então presidente Michel Temer propôs como solução uma cooperação entre os estados e a união para que recursos da arrecadação de ambos fossem destinados a subsidiar o preço do combustível a fim de barateá-lo e assim dar fim ao motivo da greve. No caso dos estados a contribuição seria na redução da cobrança do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) sobre o diesel, o que implicaria em uma possível redução do custo do combustível ao consumidor final e também em uma redução da arrecadação de alguns estados por conta disso. A proposta foi apresentada no Conselho de Política Fazendária, composto pelos secretários estaduais de finanças de todo o país, onde foi vetada. A entidade, que exige unanimidade nos votos para aprovação, teve 14 votos favoráveis e 13 contrários.¹ Com exceção de Minas Gerais, todos os votos contrários foram dos estados do Norte, Nordeste e Centro Oeste, onde se concentram as regiões menos urbanizadas e mais pobres do país. Segundo seus representantes, seus estados não apenas não conseguiriam lidar com a queda na arrecadação sem compensação por parte da União, como também não deveriam ser responsabilizados por um problema que consideram culpa da política de preços da Petrobrás, e conseqüentemente de uma decisão de sua controladora - a União². Além do veto no Confaz, também houve diversas manifestações públicas dos governadores desses estados se posicionando contra a proposta do então presidente.

Outro motivo para o tema das relações federativas voltar à discussão pública foram as propostas do atual ministro da Economia Paulo Guedes ao longo da campanha eleitoral ao lado de Jair Messias Bolsonaro, atual presidente. Desde que foi chamado para campanha,

¹ Ver <https://epocanegocios.globo.com/Economia/noticia/2018/05/com-veto-de-13-estados-temer-fracassa-em-mudanca-do-icms-sobre-o-diesel.html>

² Ver <https://painel.blogfolha.uol.com.br/2018/05/26/governadores-do-nordeste-e-minas-descartam-abrir-mao-de-imposto-para-combustiveis/> e <https://painel.blogfolha.uol.com.br/2018/05/25/em-manifesto-governadores-dizem-nao-aceitar-reduzir-imposto-para-diminuir-preco-do-combustivel/>

Guedes tem se posicionado publicamente contra o desenho federativo atual do Brasil, defendendo a desvinculação de verbas e a restituição de uma maior autonomia financeira aos estados e municípios. Já no final de novembro de 2018 todos os governadores eleitos dos estados do Nordeste³, por sua vez opositores ao presidente eleito, procuraram se organizar para encaminhar demandas quanto à necessidade de mais recursos a seus estados. Mais recentemente, já em março de 2019⁴, novamente todos os governadores do Nordeste se colocaram publicamente contra pautas do Executivo no tema da previdência e outros assuntos de interesse federativo, defendendo que não se crie um regime de capitalização na previdência e nem que sejam desvinculadas verbas provenientes de política de caráter redistributivo a fim de que não percam seus escassos recursos, já que dependem da redistribuição de recursos gerados por outros estados e da União para se manterem operacionais. Na ocasião, esses governadores alegaram que pressionariam todos os deputados e senadores da região Nordeste para que dificultassem as aprovações das propostas do executivo. O ministro da economia assumiu que encontrou obstáculos no Congresso à reforma do desenho federativo e alegou que se for preciso o Executivo vai “comprar a briga”, mas apenas na reforma da previdência⁵ a princípio.

Em meio a acontecimentos como estes, Marcus Melo⁶ publicou no jornal Folha de São Paulo um artigo⁷ retomando a discussão clássica do federalismo e do papel dos governadores na política nacional no período pós-democratização iniciada mais expressivamente por Fernando Abrucio em 1998. Neste artigo, Melo deixa claro que nos últimos tempos os estados – e consequentemente os governadores – estão muito interessados em algumas matérias da política nacional, isto porque devido à séria crise econômica dos últimos anos e os níveis alarmantes de desemprego muitos estados estão quebrados, e portanto, é do interesse de muitos deles que reformas sejam feitas no controle das finanças e redistribuição de verbas, e que principalmente eles tenham alguma influência sobre como essas reformas serão feitas para saírem beneficiados. Melo lembra também da vantagem que os governadores podem ter no *blame shifting*, isto é, na transferência de custos reputacionais gerados por medidas impopulares para o governo federal.

³ <https://www.valor.com.br/politica/5992635/governadores-do-nordeste-enviam-carta-com-prioridades-bolsonaro>

⁴ <https://www.poder360.com.br/economia/governadores-do-ne-lancam-carta-contraprevidencia-e-politicas-de-bolsonaro/>

⁵ <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/03/13/paulo-guedes-pacto-federativo-reforma-da-previdencia.htm>

⁶ Professor titular de ciência política da Universidade Federal de Pernambuco.

⁷ <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/marcus-melo/2019/03/os-baroes-da-federacao-e-as-reformas.shtml>

Segundo os argumentos de Abrucio (1998), o fato de os governos estaduais terem sido os primeiros a voltarem a ter eleições diretas e serem os primeiros a possibilitar uma oposição mais forte ao governo federal durante o regime militar, fez com que os governadores saíssem no processo de redemocratização com grandes poderes de barganha. Isso associado com outros fatores, é claro, como a autonomia fiscal e financeira dos estados e as empresas públicas. Porém, como Melo, em artigo recente na Folha de São Paulo⁸ aponta, com a crise dos endividamentos dos estados, a privatização dos bancos estaduais e diversas empresas públicas, a consolidação do sistema partidário e a centralização política e econômica no governo federal durante a década de 1990, o poder dos governadores diminuiu muito.

Entretanto, o trabalho de Arretche (2013) mostrou nas PECs de interesse federativo votadas no Senado entre 1989 e 2008 que dez bancadas estaduais votaram juntas em mais de 50% delas, o que quer dizer no mínimo que há a possibilidade de coordenação de nível estadual que oriente votos de parlamentares. Este número não é suficiente para dizer que bancadas estaduais ameacem verdadeiramente a chance de o Poder Executivo aprovar grandes reformas, mas por outro lado, garante que a possibilidade de interesses estaduais se manifestarem no comportamento legislativo de forma coordenada existe. O mesmo também acontece com a consideração de que os governadores desses estados possam ser os responsáveis por essa organização. Porém, é bem provável que isso aconteça porque em certos estados a maioria dos parlamentares pertence a um mesmo partido.

De fato, em geral a literatura das últimas duas décadas tem mostrado que esse comportamento de parlamentares se organizarem em bancadas estaduais de fato não é muito frequente, isto porque os poderes legislativos do Executivo, a estrutura das coalizões de governo e os poderes dos líderes dos partidos são todas variáveis institucionais que têm muito mais influência no comportamento dos parlamentares que quaisquer outros tipos de princípios de organização que imaginaríamos. Em especial ficou destacado nessa literatura como a figura do Poder Executivo tem papel central no comportamento dos legisladores, ficando claro que a partir das diretrizes do Executivo podemos observar bem como essas variáveis dominam as tendências de votação. Isto foi demonstrado ao perceber-se que quando o Poder Executivo – tanto o presidente quanto a coalizão de governo⁹ trabalhando em conjunto – propõe algo de teor legislativo para apreciação das Casas, não só ele tem altas taxas de

⁸ <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/marcus-melo/2019/03/os-baroes-da-federacao-e-as-reformas.shtml>

⁹ Como mostrará Freitas (2016).

sucesso como podemos prever a votação da grande maioria dos legisladores apenas olhando para a posição assumida por seus partidos através de seus líderes, tanto na Câmara dos Deputados¹⁰ quanto no Senado.

Tal descoberta, no caso brasileiro, mudou os rumos de duas grandes discussões: de um lado, a ideia de que no Brasil o Executivo tem pouco poder ou não consegue governar ficou em cheque, dadas as altas taxas de aprovação de propostas do executivo; e de outro, a suposição de que variáveis como interesses estaduais e de governadores são grandes ou os maiores princípios organizadores do comportamento dos parlamentos caiu por terra, pois estava claro que o que define a tendência geral dos votos dos legisladores são os partidos ao qual estes pertencem. A verdade é que entre 1989 e 2008, o período coberto pelas pesquisas, o Executivo conseguiu coordenar e aprovar as principais reformas no país.

Apesar de conseguir aprovar as principais reformas, é preciso que tenhamos em mente, como argumenta Souza (2005, p. 118), que isso não aconteceu sem dificuldades. Segundo a autora, a constituição de 1988 fortaleceu o equilíbrio entre seus entes constitutivos,

“No entanto, as regras constitucionais continuam submetidas a dois tipos de tensão. A primeira vem das novas demandas macro-econômicas trazidas pelas mudanças no ambiente internacional e que exigem, entre outras medidas, rígido controle fiscal e superávits primários. Tal tensão limita, obviamente, os recursos governamentais para serem usados em políticas de correção das desigualdades regionais, elevando a tensão entre a demanda macro-econômica por controle fiscal versus a demanda federativa por menor desigualdade regional. A segunda provém do fato de que o alto grau de constitucionalização contradiz o timing requerido pela nova agenda macro-econômica. Isso porque mudanças nas regras constitucionais que afetam o status quo requerem longas negociações com o Congresso Nacional.” (SOUZA, 2005, p. 118)

Nesse sentido, a autora argumenta especialmente que as desigualdades regionais e a falta de mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamentais seguem sendo pontos problemáticos no arranjo federativo, apesar das vitórias do Executivo em grandes reformas.

Por outro lado, Melo (2005) sugere que

“[...] os presidentes também têm *incentivos* para tomar medidas fiscalmente responsáveis e, ao mesmo tempo, implementar reformas sociais. Os presidentes são punidos ou premiados pelo seu desempenho no combate à inflação e em assegurar baixos níveis de desemprego. Nos anos 1990, o eleitorado tornou-se avesso à inflação e, ao mesmo tempo, emergiu um consenso na opinião pública, nas elites empresariais e entre os parlamentares em torno da redução da pobreza. O produto final desse consenso foi o jogo constitucional em torno da vinculação de recursos para as áreas sociais da saúde e da redução da pobreza em geral.” (MELO, 2005, P. 881)

Para Melo (2005), podemos dizer que a institucionalização de políticas de controle da desigualdade e da pobreza não serviram para criar uma tensão no federalismo brasileiro, mas para coordenar as ações entre os diferentes entes federativos, como no caso da criação de

¹⁰ Limongi e Figueiredo (1999).

fundos como o FUNDEF¹¹, que combinam recursos dos três níveis da administração pública para financiar a educação básica pública no país.

Apesar dessa literatura ter se tornado clássica, temos mais de 10 anos sem análises de dados desde que os grandes estudos para explorar essas questões foram feitos¹², mantendo-se atual apenas as taxas de aprovação de matérias propostas pelo Executivo e disciplina partidária, que pouco oscilaram desde então, excetuando-se o segundo mandato de Dilma. Durante o agravamento da crise que levou à queda da presidente Dilma Rousseff, tivemos a maior baixa (10%) na taxa de aprovação de matérias¹³ propostas pelo Executivo nos últimos anos¹⁴, o que é completamente atípico, indicando uma maior dificuldade na relação Executivo/Legislativo. Se considerarmos o governo Temer, apesar das taxas de aprovação não serem incomuns, a popularidade dele enquanto presidente se mostrou péssima desde que assumiu, revelando também certo enfraquecimento do Executivo. Será que com o enfraquecimento do Poder Executivo nesse período os estados tentaram organizar bancadas com mais frequência para enfrentar os interesses federais? Se olharmos para as propostas de interesse federativo, podemos dizer que nesses últimos anos alguma coisa mudou em relação à dinâmica observada até então, de que no fim o Executivo, representando o interesse nacional, sempre ganha? Retomar as relações entre os estados e a união através dos governos subnacionais e o Legislativo é apenas uma das maneiras de estudar o fenômeno. Tendo isso em mente, como será que conflitos de interesses entre estados e a união se deram durante esses últimos anos nas principais votações que passaram pela Câmara dos Deputados?

É preciso lembrar também, por exemplo, que durante o governo Dilma discussões de interesse federativo também tiveram grande importância, como no caso da proposta de cooperação federativa no combate a homicídios e responsabilidade fiscal em 2015¹⁵. Dilma também teve que lidar com críticas de governadores e prefeitos à política de reduzir a

¹¹ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

¹² Arretche (2013) e Neiva e Soares (2013) foram publicados depois de 2009, mas usando dados que não passam de 2008.

¹³ Matérias em geral, não apenas de interesse federativo nem apenas PECs, aqui contabiliza-se tudo que foi apresentado pelo executivo com encaminhamento de voto.

¹⁴ Segundo a ferramenta online “Basômetro”, do jornal Estadão, desde 2003 a taxa média de aprovação do executivo na Câmara não oscila mais de 1% em relação aos 75% de base, tendo chegado a 65% durante o segundo mandato de Dilma. Para fins de comparação, apesar da relação atípica e muito conflituosa com o legislativo que teve Jair Bolsonaro nos primeiros meses de governo em 2019, sua taxa de aprovação seguiu acima da média com 76%, a mesma de Michel Temer, também considerado publicamente uma figura controversa e impopular.

¹⁵ Ver <https://estado.rs.gov.br/sartori-participa-de-reuniao-com-dilma-sobre-federalismo-e-responsabilidade-fiscal> e <https://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/pacto-federativo/contexto>

arrecadação de impostos cujas verbas são repassadas a estados e municípios, enquanto aumentava os impostos de arrecadação exclusiva da União.

Esta pesquisa apresenta uma análise desse problema a partir da avaliação das votações de PECs envolvendo matérias de interesse federativo (comparando-as também com matérias sem interesse federativo) entre 2009 e 2017 que tenham ou não sido apresentadas pelo executivo. O período foi escolhido porque as pesquisas semelhantes já realizadas até então usam dados que vão apenas até no máximo o ano de 2008. O objetivo é ver se os governos subnacionais ou interesses estaduais desempenharam alguma pressão diferente do que a literatura mais recente sugeriu nas PECs de interesse federativo, considerando especialmente o período de crise que antecede o processo de impeachment de Dilma e o período imediatamente posterior aos vazamentos de áudios de Joesley Batista no governo Temer.

Para isso, assume-se como ponto de partida a pressuposição da existência de conflitos federativos, e, portanto, a existência também de motivos para pensarmos que governos subnacionais podem ter interesses conflitantes com os interesses do governo federal. No primeiro capítulo, aborda-se brevemente o que viria a ser considerado um estado federativo, quais possíveis conflitos se esperam nesses estados e as principais discussões a esse respeito no caso brasileiro. Ainda no primeiro capítulo apresenta-se a tese de Abrucio (1998), que sugere que no Brasil os governadores possuem um grande poder de veto, exercido através da coordenação dos deputados federais de seus estados para votar contra a união em casos de matérias de interesse federativo em que sintam que seus estados saiam perdendo. Em um segundo momento do capítulo, procura-se apresentar as principais descobertas recentes mais recentes sobre o funcionamento da relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo - em especial no Brasil - e com isso trazer os argumentos e dados que fizeram a literatura desacreditar na tese principal de Abrucio. No terceiro capítulo, por sua vez, apresenta-se os métodos e resultados da pesquisa seguidos pelas conclusões.

1.1 OBJETIVOS

Nas seções abaixo estão descritos o objetivo geral e os objetivos específicos desta dissertação.

1.1.1 Objetivo Geral

Descobrir se os interesses estaduais e/ou a influência dos governadores tiveram efeito no comportamento dos deputados nas votações nominais de propostas de emendas constitucionais, que sejam de interesse federativo e tenham sido votadas entre os anos de 2009 e 2017.

1.1.2 Objetivos Específicos

⑩ verificar se os interesses estaduais se convertem em votos, especialmente nas matérias de cunho federativo, dentro da Câmara dos Deputados entre 2009 e 2017;

⑩ verificar se o interesse do executivo (expresso através do encaminhamento de voto por parte do líder do governo) continua sendo uma das melhores chaves explicativas para o comportamento dos deputados e senadores;

⑩ verificar se em momentos de crise a influência dos governadores se faz presente na Câmara dos Deputados;

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 FEDERALISMO, CONFLITOS FEDERATIVOS E PORQUE ISSO IMPORTA

Em primeiro lugar, é preciso distinguir federalismo de descentralização, dado que ambas as discussões se cruzam com frequência na literatura. Rodden (2005) apresenta o federalismo como o processo pelo qual uma forma específica de autoridade é distribuída e redistribuída dentro de um modo de barganha entre governos territoriais. Desse modo, o mais apropriado é considerar que existem vários tipos de federalismo. Diferentemente do conceito de federação, que se refere a uma forma binária relativa a um Estado ser ou não um Estado Unitário. Já quanto a ideia de centralização e descentralização, o que está em jogo é a forma como se distribui a autoridade entre territórios subnacionais ou instituições de governo. Ou seja, um Estado pode ser unitário e descentralizado, ao mesmo tempo que um Estado Federativo pode ser centralizado.

Stepan (1999) mostra que em alguns dos estados federativos contemporâneos os contratos federalistas não foram feitos de forma voluntária, mas através de decisões imperialistas frente aos desafios da preservação de uma unidade nacional em colônias multiculturais sem pequenos consentimentos locais, produzidos através de barganhas. Entretanto, mesmo nos casos voluntários imagina-se que as unidades locais aceitem uma autoridade central objetivando o benefício próprio, como a defesa contra uma ameaça externa em comum, a criação de um mercado compartilhado e etc.

Para isso os governos que se tornarão subnacionais precisam de garantias contra a possível exploração futura dessa autoridade central ou dos demais estados participantes do acordo. Dos tipos de garantias mais comuns que Rodden (2005) elenca, talvez as mais interessantes sejam as constitucionais que defendem a soberania e autonomia destas unidades, e as políticas que exigem por maioria ou supermaioria a aprovação das unidades territoriais nas matérias de transformação vertical de autoridade política ou fiscal. Levando-se isto em consideração, acredita-se que a maior parte dos possíveis conflitos federativos deva ocorrer nas propostas que alterem alguma destas garantias, e conseqüentemente, alterem também alguma característica da autonomia dos estados para executarem suas competências, para lidarem com seus recursos, propostas que promovam a redistribuição de recursos, que regulem as formas de arrecadação e etc.

Empiricamente falando, segundo esse autor, desde o surgimento dos Estados Unidos até a União Europeia nos anos 2000 o tipo de conflito federativo mais comum no mundo foi

na área da representação política de estados com populações pequenas, que no caso de sistemas políticos com representação proporcional a população fica com pouco poder de influência no legislativo. Assim sendo, esses estados são os mais interessados em sistemas que sobrerrepresentem sua população. A solução mais adotada nesse caso é a instituição de uma câmara alta, na qual todos os estados têm o mesmo número de representantes, e uma câmara baixa, com base demográfica, como é o caso do Brasil. É provável que este tenha sido o principal conflito até agora porque é da estrutura política de representação que surge a possibilidade dos estados assegurarem suas garantias iniciais do pacto federativo, ou então de conquistarem mais benefícios para si próprios.

Quanto a otimização proporcionada para as unidades subnacionais de um estado federalista, Bednar (2005) aponta que para entendermos o comportamento federativo é preciso individualizar os interesses dos estados. A estrutura federativa inicial e cada barganha especificamente criam vencedores e perdedores, conjunturais e circunstanciais, o que mantém a dinâmica das relações sempre em movimento, isto é, os governos subnacionais se mantêm em constante competição ou disputa de algum tipo em busca de vantagens, eles não cooperam o tempo todo a partir de um acordo primário, o que nos leva a questão dos dilemas de ação coletiva.

A provisão de bens comuns em um contexto federativo não tem como escapar do oportunismo, que é ao mesmo tempo uma tendência destrutiva e natural de qualquer sistema de poder com elementos descentralizados. Cada estado individualmente está atrás da produção de bens comuns para seu próprio território, o que os coloca inicialmente em uma defesa egoísta de seus próprios interesses.

Sendo assim, a boa relação federativa - aquela em que os estados cooperam - certamente não é espontânea. A mediação é feita através de instituições que tentam converter esse oportunismo inerente em cooperação. De forma resumida podemos apontar que a produção e a divisão de bens

comuns é uma das maiores complicações no estabelecimento de uma cooperação.

Por exemplo: os estados mais produtivos tendem a não querer perder seus recursos para que sejam redistribuídos aos estados menos produtivos, que por sua vez defendem insistentemente que essa distribuição deve ser feita sob o argumento da justiça social ou da redução das desigualdades regionais. Como os estados operam como agentes individuais com interesses próprios (BEDNAR, 2005), os estados menos produtivos não têm apenas o

interesse de melhorar a vida de seus cidadãos, mas também de pegar carona nos recursos alheios para administrar seu território sem ter a dificuldade de superar os próprios impasses produtivos. Ao mesmo tempo diminuir a produção não é interessante para os estados com mais recursos porque eles também se prejudicam com isso, então a ideia é que eles se mantenham interessados em aumentar sua produção para perderem uma parcela menor dela na redistribuição com outros estados. Para os demais estados também é interessante produzir mais, pois depender de repasses de recursos alheios os mantém muito limitados no desenvolvimento de políticas públicas e dependentes da produção de outros estados.

Shipan e Volden (2012) acrescentam que políticas sociais podem atrair pessoas mais economicamente dependentes e gerar um aumento de carga tributária, enquanto grupos sociais produtivos e mais ricos vão migrar para locais com carga tributária menor e, conseqüentemente, menos bem estar social. Esse fenômeno tende ao equilíbrio, e o que em algum momento pode dar clara vantagem para um estado e desvantagem a outro no longo prazo acaba consolidando um jogo de soma zero. Essa relação dinâmica entre os estados também está sujeita as lógicas eleitorais, pois se a eficiência econômica ou das políticas públicas tem impacto, cada governo age em primeiro lugar segundo seus interesses eleitorais.

Retornando a Bednar (2005) temos uma síntese interessante dos tipos de dificuldade de coordenação em estados já federados: os estados podem tentar fugir de suas responsabilidades atribuídas inicialmente no acordo; podem tentar deslocar suas responsabilidades para o governo nacional; podem tentar deslocar suas responsabilidades para os outros estados; e por fim podem sofrer uma invasão do governo nacional que desloca as próprias responsabilidades para os estados ou reconstrói unilateralmente o grau de autonomia e as competências dos estados. Por conta disso a autora defende que diversas instituições precisam agir em conjunto umas com as outras para constranger todos os problemas apresentados, isto porque essas dificuldades envolvem diferentes tipos de oportunismo, de interesses eleitorais, locais e etc. A principal instituição responsável por essa articulação costuma ser o partido político.

2.2 A DISCUSSÃO INICIAL SOBRE O BRASIL PÓS REDEMOCRATIZAÇÃO

Tomando esse direcionamento teórico como pano de fundo, aqui se apresentará apenas uma maneira de estudar relações federativas intragovernamentais a partir do entendimento de como a atuação política do Legislativo, cujas eleições tem bases estaduais, expressam ou não os interesses dos governos subnacionais em matérias propostas apresentadas pelo Executivo.

A seguir, entra-se mais especificamente no que a literatura sobre o Brasil tem feito nesse campo de pesquisa até o presente momento, a fim de evidenciarmos quais as principais teses e achados que os estudiosos conseguiram produzir – de forma muito resumida é claro.

O primeiro autor que vem à mente quando estudamos os interesses dos estados no Brasil do período pós regime militar é sem dúvida Fernando Abrucio, que escreveu o livro *Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização Brasileira* em 1998, que continuava um artigo de 1994 e expandia sua argumentação, cuja tese principal era que na transição do regime militar para o democrático os governos estaduais tiveram uma importância muito forte, e terminaram conseqüentemente com poderes elevados de atuação. Isto porque nas eleições de 1982 governadores de oposição conseguiram se eleger, e a partir daí o declínio do regime militar foi muito acelerado.

Essa mesma tese esteve presente também em outro trabalho de Abrucio em conjunto com Samuels em 1997. De um modo mais detalhado podemos dizer que para eles primeiramente os governadores ganharam mais poder porque a União e a presidência perderam. Essa perda de poder da União seria explicada pelas dificuldades econômicas após o regime militar e também pelo excesso de recursos que a constituição de 1988 deu para os estados sem lhes cobrar responsabilidade fiscal e contribuição para o equilíbrio financeiro do país, o que eles chamam de um “federalismo estadualista”. No campo administrativo argumentam que a estrutura da presidência e seus órgãos de assessoria estavam fragilizados, e que parte do problema é que a presidência não controlava grande parte dos cargos comissionados. Além disso, para eles o próprio poder legislativo também se constituiu nos momentos iniciais após o regime militar como um poder opositor ao Executivo, tendo criado a tendência desde esse momento a mostrar sua importância confrontando o poder executivo.

Segundo Abrucio e Samuels (1997) os primeiros presidentes após a redemocratização não conseguiram maioria parlamentar, o que os obrigou a utilizarem majoritariamente o mecanismo das Medidas Provisórias, que não serviria para fazer grandes reformas no Estado. Isso se dava principalmente por conta da fragmentação partidária no Congresso, e se somado esse elemento com a força econômica dos estados em relação à União, ficava evidente que a presidência tinha sérias dificuldades para comandar o poder legislativo.

Outro argumento ao qual os autores se remetiam era o de Mainwaring (1991), que dizia que o sistema eleitoral proporcional de lista aberta, a permissividade de criação de

bancadas extrapartidárias, a falta de controle da fidelidade partidária e outros fatores empurravam os parlamentares a terem um comportamento extremamente individualista. A eleição proporcional de lista aberta é considerada um problema porque os eleitores votam exclusivamente em candidatos, e não nos partidos ou em ambos como na maioria dos países, o que segundo Mainwaring reduz os estímulos para que os parlamentares não sejam individualistas. Mainwaring (1991) também desconfiava da sub-representação dos estados mais populosos e da super-representação dos estados menos populosos, o que segundo ele no caso do Brasil era ainda muito desproporcional.

Nesse contexto, o presidente da república precisa fazer barganhas fisiológicas com os legisladores individuais. Dado que os executivos estaduais controlam os prefeitos, os deputados estaduais e o território da eleição dos parlamentares, todos importantes cabos eleitorais dos deputados federais, a atuação dos legisladores se vê muito impactada pelos governos estaduais. Samuels (2000) também acrescenta que a maioria dos parlamentares tem como interesse principal o sucesso em suas carreiras em seus estados, e não no plano nacional, embora ele só tenha conseguido mostrar que certos planos de carreira estadual existem e não que eles são a maior tendência. Essa pequena discrepância entre o que Samuels assume e o que ele descobre é causada pelo fato de que ele está comparando processos eleitorais, e como o sucesso das candidaturas dos deputados federais parece ser explicada muito mais por elementos estaduais que nacionais, ele conclui isso. Entretanto, os autores pensavam que apesar disso os governadores não tinham uma atuação propositiva no Congresso nacional, se limitando a criar “coalizões de veto” contra o presidente, e em especial contra os interesses do presidente de alterar a atual estrutura de poder e de recursos no federalismo brasileiro, já que nesse contexto os estados são muito beneficiados.

Abrucio e Samuels (1997) afirmam que os governos de Sarney, Collor e Itamar tentaram reestruturar esse cenário em favor da União e do Executivo, mas foram derrotados por essas coalizões de veto a comando dos governadores. Essa situação conflitiva entre os estados e a União dificultava a consolidação de uma cooperação entre os governadores entre si e o presidente.

Longe de apresentar as respostas a todas as pressuposições que estas teses implicam, ao menos os aspectos principais mais vinculados a esta proposta precisam ser abordados. Nesse sentido, talvez o maior questionamento feito pela literatura foi a respeito do método de Abrucio e Samuels para concluir que os governadores têm muita influência na Câmara dos Deputados. Em todos os seus trabalhos citados não há uma única pesquisa sistemática que

observe todas as votações da Câmara dos Deputados para verificar se estão certos, tampouco uma análise das matérias de interesse federativo. Abrucio (1998) faz uso de inúmeros estudos de caso, por exemplo, mas nada que chegue perto de avaliar todo o montante da produção legislativa. Ao mesmo tempo, o argumento de Samuels (2000a) sobre o efeito *coattail*¹⁶ reverso e a baixa nacionalização dos partidos a nível nacional no Brasil, por exemplo, também não é muito satisfatório.

Segundo ele:

Brazilian congressional candidates tend to coalesce around gubernatorial candidates and how this dynamic drives coalition formation at the state level. In brief, the control of nominations and alliancemaking decisions by state-level party organizations, strong state governments and different timing and procedures for gubernatorial elections versus national legislative elections provide candidates for legislative office with strong incentives to organize their campaigns around a state-level candidate rather than a national-level candidate. (SAMUELS, 2000a)

Sobre essa ideia geral - a de que candidatos tem fortes incentivos a organizar suas campanhas em nível estadual - Avelino et al. (2012) demonstra que falar em efeito *coattail* reverso no Brasil de fato faz sentido, mas que não há dúvidas de que qualquer estratégia relaciona a isso é estruturada e mantida pelos partidos, e não pelos candidatos. E como veremos na próxima seção, os partidos se organizam e se orientam nacionalmente. Embora Avelino et al. (2012) não tenha chego a descobrir exatamente o porquê do efeito *cottail* reverso acontecer, os autores sugerem que depois da redemocratização os partidos tem se interessado na liberdade de montar diferentes planos de apoio a nível nacional e federal para aumentar suas chances em eleições legislativas estaduais. Isso, por sua vez, afasta bastante a realidade do efeito *coattail* da associação que Samuels (2000a) fez, pois, esta estratégia partidária não parece ser regida por alguma submissão clientelista ou por fortes laços de patronagem em relação a prefeitos e governadores. Resumidamente, os partidos coordenam a estratégia a nível local, e coordenarão nacionalmente caso os candidatos sejam eleitos para Câmara dos Deputados. Isto significa que os vínculos destes com os governadores de seus estados não é esperado.

¹⁶ Efeito carona verticalizado nas eleições, isto é, a conhecida tendência de que candidatos de esferas maiores possam “puxar votos” em eleições de candidatos a cargos menores do mesmo partido. Um quadro com forte projeção nacional pode atrair votos para deputados federais de seu partido.

2.3 A DISCUSSÃO DO BRASIL RECENTE

Diante disso, alguns poucos trabalhos foram feitos com este objetivo estrito de verificar a influência dos governadores no legislativo nacional. O mais citado destes é o trabalho de Cheibub et al. (2009), que procurou olhar exatamente para todas as votações nominais na Câmara dos Deputados entre 1988 e 2006 a fim de observar se os deputados votam de acordo com seus estados ou de acordo com o Executivo (nacional), observando tanto as matérias gerais quanto as de interesse federativo. A conclusão deste trabalho seguiu-se na direção de outros achados desde o final dos anos 1990, revelando que o principal fator explicativo dos votos dos deputados é ser de um partido que pertence ou não a coalização de governo. Não foram achadas quaisquer indicações de que os governos subnacionais têm influência na atuação dos deputados. A explicação principal dada pelos autores é que embora exista alguma importância dos governos estaduais na ascensão de carreiras do legislativo, ou na eleição de cargos legislativos, uma vez eleitos os deputados se orientam pela manutenção de seu cargo, priorizando muito mais as questões ligadas mais diretamente ao exercício e manutenção de seus mandatos, como os partidos, os líderes dos partidos, o Executivo etc.

Se considerarmos também Figueiredo e Limongi (1999; 2007), temos um diagnóstico bastante otimista quanto às instituições brasileiras no que se refere à relação Executivo-Legislativo, pois contestando a veracidade dos dilemas apontados por Abrucio (1998), que pensava que o sistema político brasileiro associado ao nosso desenho federativo enfraquecia a presidência e apresentava a possibilidade dos governos estaduais influenciarem fortemente o comportamento dos deputados (mesmo em casos em que a União ficasse em desvantagem), o argumento é de que o Executivo tem plenas condições de coordenar as ações do Legislativo e evitar o efeito centrífugo que a presença desses veto-players organizados em bancadas estaduais poderia ocasionar. Todos esses trabalhos demonstram como existe uma notável diferença entre a força do Executivo antes e depois do regime militar, e que há uma capacidade de impor agenda e obter sucesso na aprovação de suas propostas bastante forte por parte deste, possibilitando uma alta previsibilidade no comportamento dos deputados dependendo de a qual partido ele pertence e da taxa média de disciplina desse partido.

Neiva e Soares (2012), que fizeram o mesmo estudo no Senado entre os anos de 1989 e 2008, chegaram as mesmas conclusões: no Senado, nem nas votações gerais nem nas de matérias específicas de interesse federativo se pode dizer que bancadas estaduais desempenham grande importância. Arretche (2013) observa que neste mesmo período pode-se

até dizer que em algumas poucas matérias de interesse federativo há uma atuação significativa das bancadas estaduais; no caso ela constata que 10 das 27 possíveis bancadas estaduais votaram igual em mais de 50% das matérias de cunho federativo¹⁷, mas que essa atuação não chega nem perto de competir com a disciplina partidária e a fidelidade à orientação dos líderes partidários. Além disso, Neiva e Soares (2011) observaram que o alinhamento partidário dos governadores com o presidente aumenta as chances de seus estados receberem mais transferências de recursos, o que talvez seja um outro motivo para que para muitos estados não compense entrar em conflito com a posição do Executivo, até porque se eles perderão algo com determinada matéria eles ainda têm outras possibilidades de ganho futuro a despeito disso.

Cabe lembrar que sobre o Senado Abrucio e Loureiro (2004) elencaram dois exemplos em que o Senado agiu por suas próprias competências independentemente do poder de agenda do Executivo, ao mover a atribuição de aceitar ou negar endividamento dos estados para o Banco Central e também ao desenvolver as diretrizes do que comporia mais tarde a Lei de Responsabilidade Fiscal. Isso mostra também que o Senado tem condições de agir além da pressão dos governos estaduais, e são dois ótimos exemplos de medidas que contrariaram completamente os interesses dos estados individualmente e foram aprovadas pelo Congresso.

Sobre a União, Arretche (2012) explica que o Executivo teve condição de vencer o excesso de autonomia fiscal dos estados e sua falta de responsabilidades para com os interesses nacionais porque embora os estados tivessem de fato essas duas características, não era de sua competência legislar sobre as regras que lhes garantiam isso. As competências se encontravam no Executivo e no Senado, que como já mencionado não sofreram quase nenhuma grande ameaça de veto de bancadas estaduais até 2008 (quando se encerra o período analisado pelas pesquisas mais recentes), e, portanto, tanto o Senado quanto o Executivo foram capazes de agir segundo os interesses nacionais sem enfrentar grande oposição. Para citar só mais alguns exemplos além dos dois citados em Abrucio e Loureiro (2004), em Arretche (2012) vemos também, por exemplo, a Lei Kandir que legislava sobre impostos dos governos subnacionais, a Lei de Diretrizes de Bases que legisla sobre políticas dos governos subnacionais, a Lei Camata e o estabelecimento do Fundef/Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério), que são da área de

¹⁷ Nesse caso é importante lembrar que Arretche (2013) se refere a votações de PECs no Senado, não incluídos outros tipos de legislação.

gastos dos governos subnacionais etc. Se todas essas legislações foram aprovadas independentemente dos interesses dos estados é porque as competências da União e do Executivo são de fato suficientes para coordenar o Legislativo.

Por fim, talvez mais duas grandes contribuições nessas discussões mereçam serem lembradas. Em primeiro lugar, Ames (2003) tentou, dentre outras coisas, criticar a metodologia de Limongi e Figueiredo (1999), que usava o mesmo método que Cheibub et al. (2009), mas para testar a coesão dos votos dos parlamentares com os partidos e com a coalizão de governo. Segundo Ames (2003) o problema é que ao analisar somente as votações nominais e bem-sucedidas, são perdidas as propostas que nunca chegaram a ser votadas porque o Executivo desistiu diante da suposição de que não seriam aprovadas, além da questão das alterações pelas quais passam as propostas da origem até o fim das tramitações. Entretanto, pode-se facilmente observar alguns problemas nessa abordagem, dado que primeiramente não há como analisar as “não decisões”, pois não há como saber efetivamente todas as propostas que não foram apresentadas. Em segundo lugar há o problema de que propostas não serem tentadas é algo que parece totalmente normal, dado que o sistema democrático que é apoiado na divisão de poderes implica que exista sempre a negociação entre o Executivo e o Legislativo, o que não pressupõe de modo algum que todas as ideias de origem do Executivo precisem se tornar redigidas e votadas para que o poder do Executivo seja comprovadamente eficiente. A forma como Figueiredo e Limongi (1999) demonstram o poder do Executivo é bem consistente independente disso. Porém, a crítica quanto à utilização dos resultados finais de propostas aprovadas foi sem dúvidas uma crítica certa, pois de fato ninguém havia olhado para o teor das alterações feitas nas propostas nem de que origens vinham essas alterações. Só com o trabalho de Andréa Freitas (2016) pudemos saber que Figueiredo e Limongi (1999) continuam certos, pois as alterações feitas nas propostas do Executivo são feitas majoritariamente pelos partidos da coalizão de governo através de uma espécie de distribuição de tarefas entre eles, então não se pode dizer que o Executivo é enfraquecido pelos vetos ou pelas alterações, dado que são os membros das coalizões em conjunto que mais têm impacto na modificação das propostas. Ao menos nos governos FHC e Lula, que são os observados pela autora. A coordenação partidária e o poder de agenda do Executivo continuam sendo as melhores variáveis explicativas da produção legislativa.

3 DISCIPLINA EM RELAÇÃO AO GOVERNO E POSSÍVEL INFLUÊNCIA DOS GOVERNADORES

A fim de tentarmos replicar algumas das pesquisas já feitas que envolvem mais diretamente a tese dos governadores influenciarem os votos dos deputados federais, a escolha se deu por uma análise das votações de PECs na Câmara dos Deputados em matérias legislativas de interesse federativo. Considerando que as poucas vezes que um empreendimento semelhante foi feito, os últimos dados analisados foram do ano de 2008, pode ser útil atualizarmos estas pesquisas e construirmos uma seleção das matérias de interesse federativo no período mais recente do país e remontar alguns testes sobre as influências dos governadores nos votos do legislativo federal. Além disso, se alguns casos isolados como os apresentados na introdução suscitam questionamentos, é sinal de que ainda há espaço para voltarmos ao assunto.

3.1 SELEÇÃO DE CASOS E PERÍODO

O interesse está entre os anos de 2009 e 2017, uma vez que esse é o período mais recente para o qual pudemos conseguir os dados completos do legislativo junto ao Cebrap, com uma defasagem de apenas dois anos antes do início da pesquisa em 2019. Além de ser o período mais recente possível, é também aproximadamente o período não coberto pelas poucas pesquisas feitas com este interesse específico de avaliar como votam os deputados em matérias de interesse federativo quando governadores podem ser partes interessadas em influenciar¹⁸ o resultado das votações dessas matérias. Neste trabalho, observou-se em especial a possibilidade de os parlamentares alterarem seu padrão de votos em relação ao executivo quando o estado que o elegeu é um estado cujo governador é filiado a um partido de oposição ao governo federal. Este período escolhido também inclui dois importantes momentos de crise política (em que os índices de popularidade do/a presidente em exercício foram muito baixos): o período conturbado que antecedeu o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff e o período em que o ex-presidente Temer teve divulgado um áudio em que possivelmente comete ato ilícito ainda em exercício de seu mandato. A análise dos dados

¹⁸ Como não estamos trabalhando apenas com matérias propostas pelo Executivo é possível que algumas ou várias delas tenham sido propostas pela oposição, e nesse caso os governadores de oposição podem ser interessados na aprovação. Por esse motivo, não condicionamos os testes a ideia de *veto-players* de Abrucio.

referentes a esses períodos de crise pode ajudar a identificar se nesses momentos há maior dificuldade de o governo obter votos em apoio a suas posições e, em caso positivo, se essa dificuldade é influenciada pela influência dos governadores.

Consideramos aqui como períodos de crise: i) na realidade todo o segundo mandato da ex-presidente Dilma, já que desde o início desse mandato, além do acúmulo de denúncias de corrupção, após a inflexão representada pela designação de Joaquim Levy para comandar a economia - com uma agenda totalmente inversa à proposta pela candidata na campanha – ficou claro que havia uma crise econômica que havia sido escondido pelo governo ao final do primeiro mandato, o que resultou em uma queda significativa da avaliação do governo e da popularidade da presidente já em fevereiro de 2015 (início do ano parlamentar); ii) o período do governo Temer em 2017 que se seguiu ao vazamento (em 17/05/2017) do áudio entre o empresário Joesley Batista e o então presidente Temer que comprometia este último e teve uma repercussão enorme, desgastando muito o governo e o presidente. Embora haja divergências, muitos analistas, sobretudo nos meios de comunicação, pleitearam que a partir dali ficou mais difícil para o governo ter apoio a sua agenda. Um exemplo disso seria a reforma da Previdência, que parecia bem encaminhada, mas que acabou não indo adiante. Mesmo não havendo consenso sobre isso, já que o relacionamento com o Congresso não parece ter sido muito abalado, vamos, de forma a testar a hipótese, considerar o período entre 18/05 e 31/12/2017 também como um período de crise.

Segundo a avaliação CNI-IPOBE para esses períodos podemos observar que na população em geral é notável a queda na satisfação com o governo. A avaliação ótimo/bom cai de 40% em 12/2014 para 12% em 03/2015, e termina 9% em 12/2015. Já no segundo caso, ela começa 13% em 12/2016, 10% em 03/2017, cai para 5% em 06/2017, atinge 3% em 09/2017 e sobe para 6% em 12/2017.

3.1.1 Matérias de interesse federativo

Aqui são observados dados da Câmara¹⁹. Embora o objetivo inicial fosse estudar também o Senado, infelizmente não houve tempo para isso.

Considerando em especial os critérios estabelecidos por Cheibub et al. (2009) e Arretche (2012), optamos por uma interpretação própria dos 4 tipos de matérias de ordem

¹⁹ Embora algumas pesquisas, como as de Arretche (2013) e Neiva e Soares (2013), analisem o Senado, boa parte das pesquisas sobre comportamento legislativo ou relação Executivo/Legislativo analisam apenas a Câmara.

federativa mais próxima da categorização de Arretche (2012, p. 41-42). Isto se deu porque no caso de Cheibub et al. (2009) são consideradas apenas as matérias definidas como centralizadoras do poder na União divididas em 5 categorias, enquanto que no caso de Arretche, o que parece mais interessante é que as matérias consideradas de interesse federativo não necessariamente envolvem uma centralização de poder a nível federal. Arretche considera qualquer tipo de alteração no *status quo* de unidades subnacionais e da União que possa gerar algum tipo de conflito, o que é mais apropriado, já que não necessariamente todos os conflitos federativos são contra uma centralização de poder na esfera federal. Esses conflitos podem ser relativos a disputas dos próprios estados entre si, por exemplo, ou ainda assumir outras formas como as mencionadas no capítulo anterior. Sobre essa categorização, adotamos os seguintes critérios:

- 1- Matérias que alteram as receitas dos estados, municípios e da união – de forma genérica;
- 2- Matérias em que o governo federal altera a forma de arrecadação dos impostos das unidades subnacionais;
- 3- Matérias que alteram a autonomia decisória das unidades subnacionais nas suas próprias competências ou instituições políticas;
- 4- Matérias que alteram a autonomia decisória das unidades subnacionais na alocação de suas próprias receitas.

Apesar da preferência pela forma como Arretche (2012) elabora essas categorias, aqui há uma pequena divergência do modelo da autora, uma vez que estaremos considerando tanto as matérias que são de origem do poder executivo quanto as outras. Esta escolha foi feita porque mesmo quando uma proposta - de interesse federativo ou não - é apresentada por outro ator, seja um parlamentar ou as assembleias legislativas²⁰, partimos do entendimento de que em qualquer um desses casos o governo federal poderia ter interesses e os estados também.

3.1.2 Votações

Aqui naturalmente são usadas votações nominais referentes a PECs do período, com maior foco para aquelas nas quais as posições dos governos são conhecidas (isto é, para as quais o líder do governo na Casa expressa a indicação do voto desejado pelo governo federal),

²⁰ No caso do tipo de propostas observadas aqui, as PECs.

e para aquelas de interesse federativo, que seriam as que se imagina que governadores poderiam ter mais ou menos influência.

Optamos por utilizar as propostas de emenda constitucional como referência para a análise por ser o tipo de matéria mais exigente e potencialmente conflitiva dentre os tipos de propostas legislativas, uma vez que seus critérios para aprovação são os mais difíceis de ser preenchidos. Isto por sua vez implica numa maior necessidade de coordenação entre os partidos, os parlamentares, e entre o Executivo e o Legislativo em seu relacionamento. Segundo o glossário legislativo do Senado, uma:

[...] Proposta de Emenda à Constituição (PEC) pode ser apresentada pelo presidente da República, por um terço dos deputados federais ou dos senadores ou por mais da metade das assembleias legislativas, desde que cada uma delas se manifeste pela maioria relativa de seus componentes. Não podem ser apresentadas PECs para suprimir as chamadas cláusulas pétreas da Constituição (forma federativa de Estado; voto direto, secreto, universal e periódico; separação dos poderes e direitos e garantias individuais). A PEC é discutida e votada em dois turnos, em cada Casa do Congresso, e será aprovada se obtiver, na Câmara e no Senado, três quintos dos votos dos deputados (308) e dos senadores (49). (Agência Senado)²¹

Além disso, a escolha apenas desse tipo de matéria também se deu principalmente por uma questão de limitação no tempo da pesquisa, que apesar de utilizar testes simples, teve um trabalho operacional bastante considerável. Entretanto, é necessário destacar que pela maior dificuldade e ausência de certos poderes do Executivo na tramitação destas matérias, é possível que o Executivo busque aprovar grandes alterações também em votações infraconstitucionais, nas quais seu poder de influência é maior, gerando o interesse de uma pesquisa futura para avaliar também as demais matérias.

Como resultados preliminares temos que entre 2009 e 2017 houve 264 votações em PECs, enquanto que nos 9 anos antes o número foi de 317, o que indica que houve uma queda considerável de aproximadamente 1/6 de votações nominiais relacionadas a PECs na Câmara. Essa queda pode significar que a necessidade de grandes reformas se tornou menor conforme as primeiras foram sendo aprovadas no país, ou então que houve uma diminuição na chance de serem aprovadas emendas constitucionais, e por isso foram menos apresentadas, por exemplo.

²¹ Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emenda-constitucional>>, acessado em 5/11/2019.

Quanto ao tratamento, em um primeiro momento, aplicamos a categorização das PECs nas categorias de interesse federativo mencionadas na seção anterior. No banco de dados foram duas variáveis geradas: uma que indica 1 para o caso de ser uma matéria de interesse federativo, e 0 para o caso de não ser; e outra que indica 0 para não ser de interesse federativo, e números de 1 a 4 para correspondência equivalente as categorias de 1 a 4 respectivamente. Além dessa primeira classificação, outra já feita logo no início diz respeito a quais tipos de votações nominais nós estamos nos referindo, se votações substantivas ou procedimentais. Foram consideradas substantivas todas que apresentaram, reapresentaram ou alteraram significativamente o teor do conteúdo do texto. Por outro lado, foram tomadas como procedimentais votações relativas a tudo que não envolvesse o primeiro caso, incluindo alterações textuais meramente formais, nos casos em que se alteram apenas expressões linguísticas ou palavras específicas por outras semelhantes sem alteração de sentido nas matérias. Como um dos obstáculos que enfrentamos foi a falta de inúmeras variáveis no *codebook* original do banco com o qual trabalhamos, não foi possível identificar 100% dos tipos de procedimentos que uma votação pode ter, porém, utilizando a variável do assunto das votações e eventualmente suas fichas de tramitação individual no site da Câmara foi possível identificar todas as ocorrências, ainda que sem sucesso de encaixá-las perfeitamente nas siglas da variável que indica o procedimento de uma votação presente no banco original. Seguindo esse método, chegamos a melhor definição que foi possível, sendo a seguinte²²:

- Substitutivo da comissão especial = substantivo;
- Substitutivo = substantivo;
- Emenda aglutinativa = substantiva;
- Proposta de emenda à constituição = substantiva;
- Proposta de emenda à constituição = substantiva;
- Alteração nas expressões ou palavras, na forma do texto, sem modificação de sentido = procedimental;
- Adiamento das votações = procedimental;
- Requerimento de encerramento da discussão = procedimental;
- Requerimento de votação em globo = procedimental;
- Inversão de pauta = procedimental;

²² Na primeira parte temos a sigla que o banco original associou com a votação, na segunda qual procedimento de fato ela se refere e na terceira se este foi classificado aqui como substantivo ou procedimental.

- Requerimento de votação nominal = procedimental;
- Requerimento de preferência = procedimental;
- Requerimento de qualquer tipo = procedimental;
- Requerimento de retirada de pauta = procedimental;
- Requerimento de parcelamento de votação = procedimental;
- Requerimento de quebra de interstício = procedimental.

Uma vez que nossa intenção não é olhar atentamente para a tramitação de ponta a ponta em estudos de caso, essa classificação é o bastante para sabermos o que são matérias substantivas e procedimentais. Tal variável foi recodificada como substantiva\procedimental, assumindo valores de 1 para substantiva e 0 para procedimental.

Sobre esse cenário inicial, vejamos como estão distribuídas as matérias de acordo com a variável de interesse federativo que assume 5 valores e a variável que indica se a votação é procedimental ou substantiva:

Tabela 1 – Votações relativas a PECs no período (2009-2017), por tipo de matéria:

Tipo de matéria	De interesse federativo					Sem interesse federativo	Total
	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 4	Subtotal		
Substantiva	26	5	18	2	51	91	142
Procedimental	62	1	20	0	83	39	122
Total	88	6	38	2	134	130	264

Fonte: Autor, com base em dados do Cebrap.

Nesse conjunto de todas as votações de PECs do período, na Tabela 1, temos um total de 101.390 votos quando retiramos as faltas. Retirar as faltas foi considerado porque o banco do Cebrap ao qual tivemos acesso possui o registro das faltas apenas até o final do ano de 2012, impossibilitando que utilizássemos dados relativos a faltas após isso, uma vez que deixaram de mantê-las no banco. Já em nosso banco de conferência, disponibilizado ao público pelo jornal Estadão através da ferramenta “Basômetro”, a metodologia utilizada não mantém faltas no banco desde o início da série histórica em 2003. Por conta disso, para manter a análise com a mesma metodologia de verificação e computação dos dados, optou-se por retirar as faltas do banco por completo.

Esta primeira tabela mostra que as 264 votações de PECs no dividiram-se em dois grupos quase iguais, de matérias com (50,8%) e sem (49,2%) interesse federativo. E que

53,8% (142) eram matérias substantivas e 46,2% (122) procedimentais. Além disso, matérias de interesse federativo têm uma maior quantidade de votações de procedimentos, indicando que são matérias cujo interesse em ajustes é maior por parte do legislativo: enquanto entre as 134 de interesse federativo 38,1% (51) eram substantivas e 61,9% (83) eram procedimentais, o inverso acontecia com as matérias sem interesse federativo 70% (91) eram substantivas e 30% (39) eram procedimentais. Isso pode indicar tanto uma maior dificuldade de aprovação quanto apenas uma maior necessidade de coordenação e articulação por parte do Executivo, ou uma maior oportunidade de barganhas por parte dos parlamentares.

Outro fato que chama atenção na tabela 1 é que praticamente todas as votações de interesse federativo são referentes a matérias de categorias 1 e 3, ou seja, matérias que alteram as receitas dos estados, municípios e da união de forma genérica, e matérias que alteram a autonomia decisória das unidades subnacionais nas suas próprias competências ou instituições políticas. Também tivemos alguns casos da categoria 2, que representa as matérias em que o governo federal altera a forma de arrecadação dos impostos das unidades subnacionais, e quase nenhum de categoria 4, que expressa as matérias que alteram a autonomia decisória das unidades subnacionais na alocação de suas próprias receitas.

A Tabela 2 discrimina o número de votações com e sem encaminhamento de voto pelo líder do governo, segundo o ano e os mandatos presidenciais do período.

Tabela 2 - Votações por ano e mandato, com e sem encaminhamento de voto pelo governo:

Governo	Ano	Encaminhamento de voto pelo líder do governo		Total
		Com	Sem	
Lula	2009	18	2	20
	2010	7	0	7
	Subtotal	25	2	27
Dilma 1	2011	26	3	29
	2012	9	1	10
	2013	21	3	24
	2014	20	0	20
	Subtotal	76	7	83
Dilma 2	2015	53	20	73
	2016*	4	0	4
	Subtotal	57	20	77
Temer	2016**	39	2	41
	2017	21	15	36
	Subtotal	60	17	77
Total		218	46	264

Fonte: Autor, com base em dados do Cebrap.

* Até 12/05/2016 (afastamento da ex-presidente Dilma).

** De 13/05/2016 até 31/12/2016.

Olhando para a Tabela 2 notamos que tanto Dilma quanto Temer optaram por não encaminhar votos em muitas matérias em 2015 e 2017, tendo deixado de encaminhar 20 e 15 matérias respectivamente, algo atípico se comparado aos demais anos. Isso pode significar principalmente que estavam muito desgastados.

Além disso, é notável também a grande quantidade de matérias no segundo mandato de Dilma e no período do governo Temer, pois em menos de dois anos em ambos os casos foram encaminhados mais que o dobro que nos dois anos finais do segundo mandato de Lula. Embora em 2015 tenha havido um grande número de votações, em 27, 4% dos casos [20/73] totais o governo não encaminhou voto. Em 2017 este percentual foi ainda maior: 41,7% [15/36] em relação ao total. Em todos os outros anos o percentual de não encaminhamento de voto sobre o total de votações é bem menor. No primeiro mandato de Dilma, em quatro anos,

foram mais que o triplo de encaminhamentos que em dois de Lula. No ano de 2015 foram 43 votações substantivas e apenas 30 procedimentais, o que em tese pode favorecer uma hipótese de que o período parece ter passado por uma tentativa bastante intensa de transformar constitucionalmente o país, o que pode ser um indicador – ainda que periférico - de porquê Dilma enfrentou tantas dificuldades. Já no caso de Temer o mesmo não faz sentido, pois são 23 votações procedimentais contra apenas 13 substantivas, o que indica que o seu aparente enfraquecimento não tem relação com encaminhar votos demais em questões substantivas enquanto passava por uma crise.

Deste conjunto de 264 votações nominais relativas a PECs entre 2009 e 2017, foram desconsideradas para as análises principais as 9 votações que não alcançaram o quórum necessário e as 110 que foram consideradas “quase consensuais” - seguindo Figueiredo e Limongi (1999), as votações em que mais de 90% dos presentes votaram da mesma forma (“sim” ou “não”). No caso de matérias que tiveram menos de 10% de divergência, tivemos o cuidado de olhar se alguma delas teve menos de 10% de divergência em votos contra o governo, mas apenas uma matéria apresentou esse resultado. Nesse caso em específico ela foi deixada no banco, uma vez que se houve quase unanimidade contra o governo não faria sentido que ela saísse, se nosso objetivo é medir a possibilidade de governadores de oposição atrapalharem a chance de aprovação de matérias de acordo com os interesses do Executivo. Assim, essa votação não entrou nas 110 excluídas, e, portanto, restaram 145 votações relativas a PECs no período. Os dados relativos a essas 145 votações são apresentados na Tabela 3.

Tabela 3 – Votações com quórum e não consensuais, segundo tipos de matérias:

Tipo de matéria	De interesse federativo					Sem interesse federativo	Total
	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 4	Subtotal		
Substantiva	13	1	4	0	18	36	54
Procedimental	56	0	9	0	65	26	91
Total	69	1	13	0	83	62	145

Fonte: Autor, com base em dados do Cebrap.

Quando aplicamos esses filtros, podemos ver que as mesmas tendências da Tabela 1 se mantêm, mas agora zerando a categoria 4, que conforme o banco de dados, não cumpriu os dois requisitos mínimos. Neste novo universo do banco temos 64.134 votos no total.

Isso inclui, porém, as matérias em que o líder do governo não encaminhou voto a seus liderados. A Tabela 4 mostra como estão distribuídos os encaminhamentos de votos pelo executivo quando as matérias são ou não de interesse federativo. Ela indica, para cada ano e mandato, segundo a variável binária de interesse federativo, em quantas votações o líder do governo encaminhou voto, incluindo também a mesma informação para a quantidade de votos que representa essa quantidade de votações.

Tabela 4 - Votos e votações (com encaminhamento de voto pelo líder do governo), segundo interesse federativo por ano e mandato presidencial:

Governo	Ano	Votações			Votos		
		Com interesse federativo	Sem interesse federativo	Total	Com interesse federativo	Sem interesse federativo	Total
Lula	2009	3	1	4	1.539	513	2.053
Dilma 1	2011	22	0	22	11286	0	11.286
	2012	1	0	1	512	0	512
	2013	0	5	5	0	2023	2.023
	2014	1	1	2	413	360	773
	Subtotal	24	6	30	12.211	2.383	14.494
Dilma 2	2015	4	11	15	1.718	5.112	6.830
Temer	2016	38	1	39	15098	407	15.505
	2017	1	3	4	430	1294	1.724
	Subtotal	39	4	43	15.528	1.701	17.229
	Total	70	22	92	30.996	9.710	40.706

Fonte: Autor, com base em dados do Cebrap.

Obs.: Em 2010 durante o governo Lula, e em 2016 durante o período em que a ex-presidente Dilma ainda estava no cargo, não houve nenhuma votação que se enquadrasse nos critérios definidos para essa análise. Todas as votações de 2016 referem-se ao governo Temer.

A comparação de dados das tabelas 3 e 4 mostra que enquanto na Tabela 3 (que inclui as matérias sem encaminhamento de voto por parte do líder do governo), as matérias sem interesse federativo representam 42,8% do total das 145 votações, na Tabela 4 as sem interesse federativo são apenas 23,9% das 92 votações em que o governo encaminhou voto. Isso parece indicar que o Executivo busca aumentar sua influência nas votações de interesse

federativo comparativamente às sem esse interesse, o que talvez indique que o governo reconhece a necessidade de aumentar a coordenação frente a possíveis fatores desagregadores como os interesses de âmbito estadual.

Comparando as Tabelas 1 e 3, vemos que das seis matérias do tipo 1 e das quatro do tipo 2 presentes no conjunto das votações relativas às PECs no período 2009-2017, apenas uma das matérias do tipo 2 havia se mantido no banco de dados após passar pelos filtros relativos ao quórum e às votações quase consensuais. E nesta última matéria o líder do governo acabou não encaminhando voto, o que faz com que fiquem fora da análise sobre disciplina em relação ao governo as matérias em que o governo federal altera a forma de arrecadação dos impostos das unidades subnacionais (tipo 2) e as matérias que alteram a autonomia decisória das unidades subnacionais na alocação de suas próprias receitas (tipo 4).

Daqui em diante, como as análises são todas centradas na disciplina em relação ao governo (ou, de forma mais abrangente, na porcentagem de votos – inclusive da bancada oposicionista - que seguem o encaminhamento do líder do governo), trabalharemos apenas com os dados das 92 votações e 40.706 votos apresentados na tabela 4. Antes de passar a essa análise, porém, é necessário tecer algumas observações sobre as variáveis presentes no banco de dados.

Conforme Cheibub et al. (2009) e Neiva e Soares (2012), a primeira coisa a ser considerada na organização destes dados para testarmos se governadores têm ou não influência é considerarmos quais congressistas são da base governamental. Quando forem, observamos se eles vêm de um estado cujo partido do governador está alinhado à coalizão de governo ou se vêm de um partido de oposição. Em seguida, deve-se verificar se o voto dos congressistas coincide com o voto do líder do governo.

Esse método usado por esses autores parece ser o mais adequado com os recursos de dados disponíveis, porém mesmo o tendo replicado, é necessário dizer que apresenta certas limitações. Os autores assumem acertadamente a indicação do voto do líder do governo como indicador da posição do governo, mas assumem a posição dos líderes dos partidos oposicionistas como indicadores das posições dos governadores desses partidos de oposição, o que é significativamente problemático. Também é igualmente possível que as lideranças de partidos de oposição não expressem os interesses dos governos subnacionais de oposição, dado que o interesse dos líderes dos partidos de oposição nas casas legislativas não tem necessariamente relação com o interesse (de alguns) dos governadores membros de seus

partidos. De todo modo, a razão desse malabarismo metodológico é que não é possível saber diretamente as posições de cada governador sobre cada uma das matérias, o que nos obriga a seguir nesse formato apresentado se quisermos estudar mais do que uns poucos casos.

Para fazer a análise de disciplina em relação ao governo, é necessário inicialmente identificar os parlamentares membros da coalizão de governo, a variável referente a coalizão de governo indica com 1 o pertencimento à coalizão e com 0 o não pertencimento.

Para Mainwaring e Pérez-Liñan (1997), quando falamos de disciplina – nesse caso em termos partidários, não em relação ao governo – temos o índice de lealdade relativa e o índice de lealdade absoluta: no primeiro caso o legislador está presente e vota de acordo com a maioria de seu partido, e no segundo caso a falta é contabilizada como aspecto de indisciplina, pois considera que mesmo que o parlamentar não compareça à votação o partido pode ter um encaminhamento de voto, o que significa que no caso do parlamentar não comparecer ele não está sendo disciplinado.

Os autores também comentam que sobre abstenções há certa ambiguidade em como considerá-las, porque não se pode dizer o real motivo de uma abstenção, pois ainda que a maioria do partido vote “não” e a abstenção possa contribuir para esse fim, o parlamentar deixar de votar explicitamente o que foi recomendado pode não significar apoio à decisão do partido. Portanto, segundo aqueles autores, abstenções devem ser desconsideradas quando a maioria do partido vota não, e no caso de a maioria votar sim elas devem ser consideradas como indisciplina.

Outra forma de trabalhar com disciplina é usando o índice de Rice:

[...] o índice de Rice varia entre zero e 100 e é computado subtraindo-se a proporção de votos minoritários dos majoritários. Quando 50% do partido votam “sim” e 50% votam “não”, esse índice é igual a zero. Quando há total unidade, o índice é igual a 100 [...] (Figueiredo e Limongi [1999, p. 82 – nota 60]).

Tal índice é trabalhado por Figueiredo e Limongi (1999) considerando apenas os votos sim e não, retirando todas as demais possibilidades do cálculo. Porém, achamos mais intuitivo nessa pesquisa simplesmente apresentar a porcentagem de disciplinados ou indisciplinados, por ser mais intuitivo que um índice que precisa ser calculado com subtração de percentuais.

Há ainda outro tipo de estratégia, também utilizada por Figueiredo e Limongi (1999) que é o de fidelidade ao líder do partido, que por sua vez consiste em dividir o total de

parlamentares de um determinado partido que votou de acordo com seu líder partidário pelo total de parlamentares presentes daquele partido.

Em nosso caso, partimos inicialmente de um modelo geral utilizando a indicação de voto dos líderes de governo na Câmara durante o período. Em primeiro lugar, não seria possível considerar as faltas nem que quiséssemos, por não as temos nos bancos que estamos trabalhando. Em segundo, trabalharemos basicamente com percentuais de disciplina, mas apenas considerando se um voto pode ser assumido como de acordo com o encaminhamento do governo ou não. No caso de nossa pesquisa não foi possível analisar a variável referente à disciplina dos partidos, embora em uma próxima ocasião poderia ser interessante também analisar esse fator, já que o banco fornece o índice de disciplina - que tem valores 1 para votos em que os parlamentares seguiram a recomendação de seus líderes, 2 para quando não seguiram e 0 para o caso de votações que os líderes não encaminharam votos. As mesmas classificações foram utilizadas para a variável que de fato usaremos, o índice de disciplina em relação ao governo, porém a referência para esta foi o encaminhamento de voto de cada líder do governo na Casa no período. No banco de dados (apenas) foram denominados como votos “disciplinados” todos os votos em acordo com a recomendação do líder do governo, independentemente de os votos de acordo com essa recomendação virem de parlamentares da coalizão ou da oposição. Entretanto, na análise será discriminado em todos os casos pertinentes a diferença entre parlamentares da coalizão e da oposição, uma vez que tecnicamente não faria sentido considerar disciplinado ou indisciplinado um parlamentar de oposição apenas a partir da comparação entre seu voto e o encaminhamento pelo líder do governo, pois o deputado de oposição não tem vínculo algum com o líder do governo a princípio, cabendo apenas aos membros da coalizão seguir suas orientações.

Uma variável chamada “tramitação” indica quantas votações foram necessárias até a conclusão ou o último estágio alcançado de uma proposta dentro do período analisado. Nessa variável cabe ressaltar que para uma matéria que chegou ao fim da tramitação, teríamos no mínimo 2 passagens pela câmara em casos de propostas aprovadas que foram iniciadas – e não apenas votadas – no período, então se o campo tramitação tiver algum número acima desse valor significa que alterações foram propostas e novas votações foram requisitadas. Como durante o período se votaram diversas PECs que se originaram antes de nosso marco temporal, era previsível que nem todas tivessem o mínimo de tramitação esperada.

O indicador de tramitação é feito considerando quantas votações relativas a uma mesma PEC ocorreram no período analisado, o que pode ser considerado uma forma mais precisa que as tabelas 1 e 3 para mostrar aproximadamente quais matérias foram mais difíceis de ser aprovadas ou ao menos tiveram uma tramitação mais longa.

Há também um indicador dizendo se o autor da proposta foi o poder Executivo, atribuindo o valor 1 no campo “autor” nesse caso, e 0 para qualquer outra origem. Apenas 3 de todas as propostas foram apresentadas pelo Executivo no período todo: a PEC 0061/11, cuja primeira votação se deu no final de 2011 e prorrogou a vigência da DRU até 31 de dezembro de 2015²³; a PEC 0103/11, cuja primeira votação se deu no começo de 2014 e prorroga por mais cinquenta anos o prazo de vigência da Zona Franca de Manaus; e a PEC 0241/16, que teve a primeira votação no final de 2016 e alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o “Novo Regime Fiscal”. Destas, a primeira e a terceira têm dois dos 4 maiores indicadores de tramitação no período, sendo sozinhas responsáveis por 23 e 32 votações cada, respectivamente. Isto indica que ou o Executivo fica encarregado das transformações mais duras e por isso suas propostas passam por maior dificuldade de aprovação, ou que quando o Executivo propõe reformas de interesse federativo o comportamento parlamentar muda de padrão e faz o possível para estender as votações.

As outras duas maiores tramitações são da PEC 0182/2007 e da PEC 0282/2016, ambas de iniciativa do legislativo, contando respectivamente com tramitação²⁴ de 35 e 14, e que tratam respectivamente de: alterar os arts. 17, 46 e 55 da Constituição Federal para assegurar aos partidos políticos a titularidade dos mandatos parlamentares e estabelecer a perda dos mandatos dos membros do Poder Legislativo e do Poder Executivo que se desfiliarem dos partidos pelos quais forem eleitos; e alterar a Constituição Federal para vedar as coligações nas eleições proporcionais, disciplinar a autonomia dos partidos políticos e estabelecer normas sobre fidelidade partidária e funcionamento parlamentar dos partidos políticos. Estas duas últimas PECs mencionadas somente foram encaixadas na categoria de interesse federativo porque transformam a dinâmica de disputa política localmente, o que conseqüentemente as coloca na categoria 3 de análise. No primeiro caso as disputas dos partidos pela posse dos mandatos têm uma significativa importância dependendo do interesse

²³ Em todos esses casos apresentados como maiores tramitações as informações de conteúdo foram retiradas da ficha de tramitação individual de cada uma delas no site da câmara < <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao>>, acessado em 20/10/2019.

²⁴ Lembrando, esse valor indica quantas votações cada PEC teve individualmente no período. Fora essas 4 mencionadas, nenhuma das demais obteve mais que 8 nesse indicador, assim como também estiveram bem dispersas entre os valores menores que 8. Por conta disso, o destaque dessas 4 é bastante evidente.

de carreira do parlamentar eleito estar mais ou menos atrelado à esfera estadual ou municipal, assim como no segundo caso os partidos sofrem perdas ou ganhos de poder em nível local com essa restrição de coligações, o que em alguns locais favoreceria certos partidos e em outros os prejudicaria. Cabe mencionar também que cada uma dessas 4 maiores tramitações acabou se tornando de fato uma emenda constitucional.

Feitas essas considerações, passamos à análise do comportamento dos deputados nas 92 votações que passaram pelos filtros iniciais (quórum e ausência de consenso) e em que o líder do governo encaminhou voto. A Tabela 5 mostra a porcentagem de votos de acordo com o líder do governo, discriminando quando matérias são substantivas ou procedimentais e os parlamentares são da coalizão ou da oposição.

Tabela 5 – % de votos em acordo com líder do governo, segundo tipo de matéria (substantiva x procedimental)

Matéria	Bancada		
	Governo	Oposição	Total
Substantiva	70,7	47,5	61,7
Procedimental	83,1	43,8	67,9
Total (%)	79,5	44,9	66,1
Total (N)	(24.892)	(15.814)	(40.706)

Fonte: Autor, com base em dados do Cebrap.

Os dados da Tabela 5 mostram, inicialmente, que a oposição acaba por se dividir nas votações, com cerca de 45% dos deputados (em média) votando em acordo com o voto encaminhado pelo líder do governo, o que não parece indicar um esforço sistemático para se opor às posições do governo. E isso não varia muito, sejam as matérias substantivas ou procedimentais. Já a bancada governista se mostra mais disciplinada em matérias procedimentais. Se considerarmos essa pequena oscilação para baixo no apoio da oposição ao encaminhamento do líder do governo quando a votação passa a ser procedimental como algo relevante, podemos sugerir também que a coalizão parece tentar compensar a perda de votos da oposição quando votam em procedimentos. Outra possibilidade igualmente plausível é que por alguma razão o governo tenha mais facilidade em obter disciplina em votações procedimentais. Algo que pode ser interessante ser investigado em uma pesquisa futura.

A tabela 6 mostra a porcentagem de votos de acordo com o líder do governo segundo as 5 categorias relativas a interesse federativo.

Tabela 6 – % de votos em acordo com líder do governo, segundo categorias de interesse federativo (ou não) da matéria

Matéria		Bancada		
		Governo	Oposição	Total
Sem interesse federativo		53,8	34,3	46,2
De interesse federativo	Tipo 1	87,7	47,6	72,1
	Tipo 3	82,6	67,1	76,3
	Subtotal	87,6	48,2	72,3
Total (%)		79,5	44,9	66,1
Total (N)		(24.892)	(15.814)	(40.706)

Fonte: Autor, com base em dados do Cebrap.

Quanto às demais, há diferenças significativas no comportamento dos deputados, tanto da base governista quanto da oposição. No interior da base governista, a disciplina foi alta (87,5% na média das votações) nas matérias de interesse federativo, com um pouco mais de disciplina nas matérias de tipo 1 do que nas de tipo 3. Já nas matérias sem interesse federativo a disciplina cai drasticamente, para 53,8%. Entre os deputados da oposição, o percentual médio de votos em acordo com o posicionamento encaminhado pelo líder do governo foi de 34,3% em matérias sem interesse federativo envolvido e de 48,2% quando havia interesse federativo. Internamente a essas últimas, este percentual foi bem maior (67,1%) nas matérias do tipo 3 do que nas de tipo 1 (47,6%). Parece ter havido um grau de consenso bem maior em relação às matérias de interesse federativo: 72,3% dos votos (na média de deputados da base governista e da oposição) foram em acordo com o voto encaminhado pelo governo. Nas matérias sem interesse federativo esse percentual cai para 46,2%. Nessas últimas a bancada governista se dividiu bastante, enquanto a bancada da oposição se dividiu mais nas matérias de interesse federativo (especialmente nas de tipo 1); nas de tipo 3, na realidade, 3 em cada 4 deputados de oposição votaram como os da base do governo.

A Tabela 7 mostra, por mandato, o percentual de votos de acordo com o encaminhamento do líder do governo, segundo o pertencimento dos parlamentares à coalizão de governo ou à oposição.

Tabela 7 – % de votos em acordo com líder do governo, segundo posição do partido, por mandato.

Governo	Bancada		
	Governo	Oposição	Total
Lula	69,7	55,7	64,7
Dilma - 1	77,6	45,2	64,6
Dilma - 2	85,0	82,8	84,2
Temer	97,3	46,0	77,7
Total	87,6%	48,2	72,3

Fonte: Autor, com base em dados do Cebrap.

Considerando tanto a base governista quanto a oposição, o percentual médio de votos seguindo a orientação do líder do governo foi de 72,3%, com variação significativa por mandato: máximo de 84,2% no segundo governo de Dilma (na realidade só há votações – dentro dos critérios aqui considerados - para o ano de 2015) e mínimo de 64,6% no governo Dilma 1 (64,6%), valor muito próximo do alcançado no governo Lula (dados relativos apenas ao período 2009-10): 64,7%.

Considerando apenas deputados da base governista, em relação aos quais se pode falar adequadamente de “disciplina”, no conjunto do período a média de disciplina dos deputados (da base governista) foi razoavelmente alta (de 87,6%), mas com uma grande variação segundo o mandato. A maior média se deu no governo Temer, com uma disciplina de 97,3%, enquanto a menor se deu no governo Lula, com disciplina de apenas 69,7%. Um dado aparentemente surpreendente é a alta taxa de disciplina no segundo governo Dilma: 85,0%. Talvez isso possa se explicar, parcialmente, pelo fato de que 2015 foi o ano em que houve o maior número de votações em que o líder do governo não encaminhou voto a seus liderados. É possível que o governo tenha evitado encaminhar voto nas matérias em que avaliava que seria difícil obter apoio de sua bancada; boa parte das matérias em que o governo encaminhou voto talvez fosse composta de matérias não muito polêmicas. Essa hipótese é reforçada pelo altíssimo percentual de votos de deputados da oposição em acordo com esse

encaminhamento do governo: 82,5%. Em relação ao comportamento da oposição, fora esse mencionado acima no segundo mandato de Dilma, o governo Lula foi o que obteve maior percentual de apoio a seus encaminhamentos de voto (55,7%), contra percentuais mais baixos (em torno de 45%) para Dilma 1 e Temer.

A Tabela 8 analisa apenas a disciplina dos deputados da base governista, discriminando mais (em relação à Tabela 7) os dados por ano e conforme a matéria ser ou não de interesse federativo.

Tabela 8 – % de disciplina (bancada governista), segundo interesse federativo, por ano e mandato).

Governo	Ano	Interesse federativo				% Disc. Total
		Sem		Com		
		Nº de votações	% Disciplina	Nº de votações	% Disciplina	
Lula	2009	1	62,5	3	69,7	67,8
Dilma - 1	2011	0	--	22	77,8	77,8
	2012	0	--	1	71,8	71,8
	2013	5	39,8	0	--	39,8
	2014	1	39,9	1	79,9	59,6
	Subtotal	6	39,8	24	77,6	71,4
Dilma - 2	2015	11	48,5	4	85,0	57,6
Temer	2016	1	76,4	38	97,3	96,8
	2017	3	89,9	1	96,3	91,4
	Subtotal	4	86,7	39	97,3	96,2
Total		22	53,8	70	87,6	79,5

Fonte: Autor, com base em dados do Cebrap.

Obs.: Em todo ano de 2010 e durante o período em que a ex-presidente Dilma ainda estava no cargo em 2016, não houve nenhuma votação que se enquadrasse nos critérios definidos para essa análise. Todas as votações de 2016 referem-se ao governo Temer.

Nota-se na tabela 8 que há uma boa diferença na disciplina segundo o tipo de matéria, pois quando ela é sem interesse federativo a disciplina cai demais. Se olharmos atentamente podemos notar que os anos de 2013, 2014 e 2015, todos durante mandatos de Dilma Rousseff na presidência, a disciplina em matérias sem interesse federativo foi tão baixa que arrastou a média para muito menos do que seria sem esses anos.

Até aqui foram descritos os dados mais gerais relativos às votações analisadas e os percentuais de votos em acordo com o encaminhamento de voto pelo líder do governo, tanto na bancada da oposição quanto da bancada da base governista (disciplina propriamente dita, nesse último caso). Nas próximas tabelas serão apresentados dados de análises semelhantes a algumas anteriores, só que introduzindo a variável “GovCoa”, que indica se o governador do estado (a que pertence cada parlamentar) faz parte da base governista ou é de oposição ao governo federal, de forma a testar a hipótese central desta pesquisa.

A Tabela 9, a seguir, inclui apenas as 70 votações que envolvem matéria de interesse federativo e em que o líder do governo encaminhou voto, e analisa a possível influência dos governadores (a partir da diferenciação entre governadores de partidos de oposição e governadores de partidos da base governista).

Tabela 9 – % de votos em acordo com líder do governo, segundo posição do partido, por mandato e posição do governador em relação ao governo federal por mandato (só matérias de interesse federativo)

Governo	Nº de votações	Partido do governador*	Bancada		
			Governo	Oposição	Total
Lula	3	Governo	70,8	53,6	65,1
		Oposição	67,7	58,5	64,0
		Subtotal	69,7	55,7	64,7
Dilma - 1	24	Governo	77,3	47,2	67,2
		Oposição	78,0	43,7	61,7
		Subtotal	77,6	45,2	64,6
Dilma - 2	4	Governo	84,3	84,7	84,4
		Oposição	86,4	80,8	83,8
		Subtotal	85,0	82,8	84,2
Temer	39	Governo	96,4	46,7	77,7
		Oposição	98,5	45,1	77,7
		Subtotal	97,3	46,0	77,7
Total	70	Governo	87,1	49,3	73,6
		Oposição	88,3	47,0	70,5
		Total	87,6	48,2	72,3

Fonte: Autor, com base em dados do Cebrap.

Os dados mostram que no conjunto do período (2009-17), o percentual de votos do conjunto dos deputados (do governo e da oposição) em acordo com o encaminhamento do governo variou pouco: 73,6% dos votos dos deputados de estados em que o governador era de partido do governo contra 70,5% dos votos dos deputados em que o governador era de oposição. Considerando apenas os parlamentares da base governista, a diferença é ainda menor e no sentido contrário ao esperado pela hipótese: 87,1% de disciplina por parte de deputados de estados em que os governadores eram de oposição ao governo federal, contra 88,3% de disciplina por parte de deputados de estados em que os governadores eram da base do governo.

As Tabelas 7 e 8 já mostraram as diferenças de votos em acordo com o encaminhamento do governo por ano e por mandato. No que interessa aqui - a possível

influência dos governadores -, percebe-se que a pequena diferença apontada acima repete-se em cada um dos mandatos. Em relação à bancada governista, as diferenças de disciplina entre deputados de estados em que o governador é da base do governo federal e os deputados em que o governador é da oposição é de apenas 3 pontos percentuais no governo Lula. Nos demais governos, a diferença é de no máximo 2 pontos e na direção contrária à hipótese: é entre os deputados em que o governador é da oposição que há mais disciplina na base governista. Na bancada oposicionista, quando se considera o percentual de votos em acordo com o encaminhamento do governo, as diferenças são um pouco maiores, com exceção do governo Temer, com apenas 1 ponto percentual. Foram cerca de 5 pontos percentuais no governo Lula e 4 pontos nos dois governos de Dilma. Resumindo, além de não serem diferenças tão significativas, a direção dessas diferenças varia: no governo Lula o percentual de votos da bancada oposicionista em acordo com o governo é maior justamente nos estados em que o governador é de oposição ao governo federal, enquanto em todos os outros governos ocorre o inverso.

Talvez a melhor interpretação disponível para explicar o pedaço do mandato de Lula seja dizer que existe uma necessidade de a coalizão melhorar a articulação com a oposição, de forma estratégica, quando se sabe que dentro da própria coalizão a discordância está muito grande. Esse movimento seria feito buscando compensar a possível indisciplina esperada na própria coalizão conquistando mais alguns votos favoráveis ao governo na oposição. Entretanto, isso é algo que precisaria ser melhor estudado pela literatura porque pouco se sabe a respeito de como funcionaria uma articulação do governo com a oposição – pelo menos em nível macroscópico. Para que o governo pudesse negociar com a oposição, certamente algo precisaria ser combinado entre eles, de modo distinto de como isso funciona dentro da coalizão.

Quanto ao restante do período, a tendência é de que aumente a disciplina dos parlamentares da coalizão quando o governador de seus estados é da oposição. Ao mesmo tempo, também cai a porcentagem de votos dos parlamentares da oposição em alinhamento com a posição do governo. Talvez esses parlamentares que são da oposição poderiam ter um estímulo reforçado para votar contra o governo - embora isso ainda não explique os 47% deles que, no total, ainda votam com o governo, quase os mesmos 49,3% de deputados de oposição com governadores da situação que também votam com o governo. Se isso for verdade, o governo estreita ainda mais laços com os integrantes da coalizão afim de maximizar ao

máximo seu apoio entre os aliados, pois calcula que perderá algum apoio da oposição. Exatamente o contrário do que parece ter ocorrido na segunda metade do segundo mandato de Lula, como vimos.

Entretanto, essas tendências são todas muito questionáveis, uma vez que se olhamos para o total, o percentual de disciplina da bancada governista é de 87,6% e as variações são de 0,5% a 0,7% em relação a essa média, de acordo com o pertencimento do governador à base governista ou à oposição. É realmente uma variação muito pequena, mas de toda forma, há uma tendência.

Sendo assim, a principal conclusão que podemos chegar até aqui é que os dados não indicam que o pertencimento dos governadores a partidos da base do governo ou à oposição tem influência significativa sobre os deputados de seus estados nas médias das votações.

Na análise da Tabela 8 já foram mostradas as diferenças de porcentagens de disciplina entre matérias com e sem interesse federativo. O foco da Tabela 10 é a comparação entre as porcentagens de disciplina entre os votos dados por deputados governistas quando os governadores de seus estados são da base do governo e aqueles cujos governadores são da oposição ao governo federal.

Tabela 10 – % de disciplina (bancada governista) segundo posição do governador em relação ao governo federal, por mandato (matérias com e sem interesse federativo)

Governo	Partido do governador*	Interesse federativo		
		Com	Sem	Total
Lula	Governo	70,8	61,6	66,8
	Oposição	67,7	64,2	68,4
	Subtotal	69,7	62,5	67,8
Dilma - 1	Governo	77,3	39,0	71,1
	Oposição	78,0	41,0	71,7
	Subtotal	77,6	39,8	71,4
Dilma - 2	Governo	84,3	47,8	57,6
	Oposição	86,4	48,8	57,7
	Subtotal	85,0	48,5	57,6
Temer	Governo	96,4	85,9	95,4
	Oposição	98,5	88,0	97,6
	Subtotal	97,3	86,7	96,2
Total	Governo	87,1	53,8	78,8
	Oposição	88,3	54,0	80,5
	Total	87,6	53,8	79,5

Fonte: Autor, com base em dados do Cebrap.

* Coluna indica se partido do governador do estado dos parlamentares era da base do governo federal ou da oposição.

Os resultados se mantêm: micro aumentos na disciplina tanto em matérias com, quanto sem interesse federativo quando o governador é de oposição. Logo, podemos confirmar que governadores não têm influenciado comportamento de deputados mesmo em matérias de interesse federativo.

Crises políticas

Como sugerido na parte mais inicial dessa dissertação, uma das hipóteses é a de que em períodos de crise política - seja por conta de uma crise econômica, ou escândalos de corrupção que levem a uma avaliação muito negativa do governo pela população, nos meios de comunicação e em segmentos organizados da sociedade, podendo envolver maior grau de dificuldade nas relações entre Executivo e Legislativo - pode haver maior dificuldade para o

governo ter apoio a suas posições (mesmo em matérias que não tenham origem no Executivo). E essa maior dificuldade poderia se dever, em parte, por que quando o presidente está fragilizado, a influência dos governadores poderia ser maior. Os dados a seguir visam testar essa hipótese.

Como já foi mencionado no item 4.1, consideramos aqui como períodos de crise todo o segundo mandato da ex-presidente Dilma, e o período do governo Temer em 2017 que se seguiu ao vazamento (em 17/05/2017) do áudio entre o empresário Joesley Batista e o então presidente Temer que comprometia este último e teve uma repercussão enorme, desgastando muito o governo e o presidente. A Tabela 11 – similar à Tabela 2, mas agora só sobre as matérias com quórum e sem consenso - revela dados importantes sobre as decisões dos governos quanto a encaminhar ou não voto às suas bancadas.

Tabela 11 – Votações com e sem encaminhamento de voto pelo líder do governo, por ano.

Votações	Lula	Dilma 1				Dilma 2		Temer			Total
	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ⁽¹⁾	2016 ⁽²⁾	2017 ⁽³⁾	2017 ⁽⁴⁾	
Com encaminhamento	4	22	1	5	2	15	--	39	2	2	92
Sem encaminhamento	2	1	1	3	--	35	--	--	--	11	53
Total	6	23	2	8	2	50	-	39	2	13	145

Fonte: Autor, com base em dados do Cebrap.

(1) Até 12/05/2016 (afastamento da ex-presidente Dilma).

(2) De 13/05/2016 até 31/12/2016.

(3) Até 17/05/2017 (vazamento do áudio de Joesley Batista sobre Temer).

(4) De 18/05/2017 até 31/12/2017.

Obs. Das poucas votações relativas a PECs ocorridas em 2010, todas foram sem quórum ou “quase consensuais”.

Esta tabela sugere que nos tempos de maiores crises aumenta a quantidade de PECs em que o governo opta por não encaminhar votos: das 53 votações em que o governo não encaminhou voto, 86,8% estão concentradas nesse período.

Já quanto à possível influência dos governadores no voto dos deputados, a Tabela 12 mostra os dados relativos apenas aos períodos aqui considerados como de crise. Embora os dados relativos a 2015 já tenham sido mostrados na Tabela 10, eles são repetidos aqui como

forma de dar destaque a eles e em conjunto com os dados relativos ao período de crise em 2017.

Tabela 12 – % de disciplina (bancada governista) em períodos de crise e posição do governador em relação ao governo federal, (matérias com e sem interesse federativo)

Período de crise*	Nº votações	Partido do governador	Interesse federativo		
			Com	Sem	Total
2015	15	Governo	84,3	47,8	57,6
		Oposição	86,4	48,8	57,7
		Subtotal	85,0	48,5	57,6
2017	2	Governo	95,4	92,4	93,9
		Oposição	97,8	95,7	96,8
		Subtotal	96,3	93,6	95,0

Fonte: Autor, com base em dados do Cebrap.

* Períodos de crise: todo o ano de 2015 e de 18/05 a 31/12/2017.

Como se pode ver, não há diferenças significativas nas porcentagens de disciplina da bancada governista entre deputados de estados cujo governador é da oposição ou da base governista. Das 4 votações em 2017 9das 92 em que houve encaminhamento de voto pelo governo), duas foram antes (não mostradas na tabela) e duas foram após o vazamento do referido áudio com o diálogo telefônico entre o empresário Joesley Batista e O ex-presidente Temer. O padrão de disciplina é muito similar entre essas 4 votações.

Então, parece possível concluir que em períodos de crise política, não houve queda da disciplina por parte da base governista. Pelo contrário, os maiores percentuais de disciplina ocorreram justamente nos governos de Dilma 2 e de Temer. A eventual debilidade desses governos parece ter resultado numa estratégia de não encaminhar voto em muitas votações, talvez pelo fato de o governo avaliar a maior dificuldade que teria nessas votações.

4 CONCLUSÃO

Como foi visto, embora depois disso tenha mudado substancialmente, até a primeira metade da década de 1990 predominava na literatura um diagnóstico bastante pessimista quanto à capacidade do presidente de compor maioria no Congresso e governar. Embora, segundo essa visão, outros fatores fossem até mais relevantes, os interesses estaduais e dos governadores eram elencados entre as possíveis causas dos elevados custos do processo decisório, já que além de negociar com partidos, para formação de maioria, os presidentes precisariam lidar com a pressão de governadores sobre suas bancadas, eventualmente na direção contrária aos interesses do presidente.

Sobre um exemplo que pode ser enquadrado no segundo caso, temos a tese de Abrucio que sugeriu, dado o cenário de crise fiscal e endividamento dos estados nos anos 80 e início dos 90, que governadores detinham grande poder de barganha, e que uma das manifestações desse poder se expressava através da atuação como veto players influenciando deputados federais de seus estados a votarem contra o Executivo federal.

Entretanto, a literatura mais recente foi mostrando que na verdade o poder dos governadores não chega a impactar de forma significativa a esfera federal, principalmente com relação ao comportamento parlamentar. Estudos como o de Figueiredo e Limongi (1999) mostraram que os parlamentares votam principalmente segundo a recomendação de seus líderes partidários, e que a Câmara como um todo vota segundo os interesses do Executivo, uma vez que a maior parte do que é aprovado na produção legislativa é composta de proposições que se originam no Poder Executivo.

Freitas (2016) acrescentou que não apenas o Executivo sozinho tem toda essa influência, mas que a coalizão como um todo faz parte da estrutura de coordenação e articulação que leva as altas taxas de sucesso e dominância.

Cheibub et al. (2009), Arretche (2012), Neiva e Soares (2012) dentre outros também mostraram o mesmo testando especificamente a possibilidade de governadores influenciarem o comportamento de deputados ou senadores.

Apesar disso, não deixa de haver certo incômodo com relação à falta de estudos empíricos testando essa influência dos governadores na atividade parlamentar nos últimos anos, pois os dados das poucas pesquisas realizadas até então não ultrapassaram o ano de 2008. São muitos anos sem replicar esse tipo de pesquisa.

Nestes últimos anos também tivemos, de forma muito resumida, um cenário muito específico, pois ocorreram escândalos de corrupção de grande magnitude, uma grande crise econômica e um impeachment marcando o período.

Nesse contexto, procurou-se tanto refazer alguns estudos usando dados mais atuais quanto aproveitar o cenário para verificar se em contextos de crise política (e debilidade dos presidentes) haveria maior possibilidade de influência dos governadores.

Para isso, utilizando como base o banco de dados do legislativo do Cebrap, e como secundário os dados do Basômetro, montamos um estudo sobre as votações nominais de PECs entre 2009 e 2017 na Câmara dos Deputados. O objetivo foi de verificar se nesse período mais recente é possível identificar alguma influência de governadores nos votos dos deputados. Outra questão analisada foi se em momento mais agudos de crise podemos ver alguma diferença nessa influência.

Para esse estudo foram separadas as matérias votadas no período, que foram classificadas como sendo de interesse federativo e sem interesse federativo, uma vez que é esperado que potenciais conflitos federativos sejam de maior interesse para governadores tentarem influenciar deputados a terem certos votos.

Foram 264 votações nesse período, das quais 134 foram enquadradas como sendo de interesse federativo e 130 sem interesse federativo. Dentre esse universo chegamos às análises principais com apenas 92 votações, pois foram excluídas 9 que não atingiram quórum, 110 que tiveram votações quase consensuais (com mais de 90% votando igual e a favor do governo) e mais 53 que não tiveram encaminhamento de voto pelo líder do governo (o que nos impossibilitaria saber se parlamentares votaram de acordo ou não com os interesses do Executivo, uma vez que este não teria expressado suas intenções). Nesse recorte final foram 70 matérias com interesse federativo e 22 sem, o que mostra com clareza que as matérias que são de interesse federativo - e passam por critérios mínimos de validade - representam grande parte do universo de matérias em que o Executivo encaminha votos. Isso nos mostrou que independentemente de qualquer resultado sobre a influência dos governadores, questões federativas parecem extremamente relevantes no comportamento legislativo do Executivo.

No geral, o que pudemos observar é que os dados não corroboram a hipótese central do trabalho e sim corroboram as conclusões de estudos anteriores, que mostraram baixa influência dos governadores. Isso vale tanto para matérias de interesse federativo como para as sem esse interesse. Embora esse fosse, de certa forma, o resultado esperado, continua em

aberto se usar como indicador do interesse de um governador da oposição a posição de seu partido é mesmo o único e melhor jeito de estudar a questão.

Também foi constatado que em momentos de crise política (em que os presidentes se encontram debilitados), a disciplina da base governista não caiu quando o governador de seus estados era de oposição. Ao contrário, foi nos governos Temer e Dilma 2 que ocorreram as maiores taxas de disciplina em relação ao governo de forma geral. Por outro lado, foi nesses momentos que houve maior número de casos de votações em que o governo não encaminhou voto, o que parece indicar que nesses momentos os presidentes são mais flexíveis e tentam controlar menos os resultados das votações. Talvez esse cálculo de não buscar o controle dos resultados seja feito porque o presidente não acha bom arriscar seu capital político quando sabe que suas chances de perder aumentam muito, e, portanto, opta por certa reclusão no legislativo.

Alguns de nossos achados ainda carecem de estudos futuros para uma melhor explicação. Um exemplo é o fato de que nos anos de 2013, 2014 e 2015, a disciplina em matérias sem interesse federativo foi tão baixa que arrastou a média de todos os anos para muito menos do que seria sem eles. Esse estudo não foi capaz de entender a razão disso, e esperamos que isso possa ser explicado em um trabalho futuro.

Em grande parte, alguns dos motivos de não sermos capazes de responder questionamentos como esse, que foram surgindo conforme as análises ficavam prontas, foram limitações quanto ao formato dos dados e o tempo disponível da pesquisa. Em especial, os problemas inesperados com os dados levaram o trabalho operacional de organização e adequação dos mesmos a uma dificuldade completamente fora do previsto.

Por conta disso, alguns estudos ainda não puderam ser concluídos, mas que certamente agregariam à pesquisa e que podem futuramente vir a complementar os achados, como: analisar outros tipos de proposições legislativas - além das PECs; analisar a disciplina partidária: a ausência dessa análise impediu de compreender melhor o comportamento dos parlamentares. Esse estudo permitiria compreender melhor, quando os deputados de oposição votam com o governo, em que medida também votam com seus líderes partidários, e, portanto, são disciplinados (em matérias que devem ser “quase consensuais”, ou seja, ter baixo conflito, já que líderes da oposição encaminhariam voto de forma semelhante ao líder do governo). De outro lado, seria possível também saber em que casos os deputados governistas votam contra o governo, mas em acordo com seus líderes, em matérias em que os partidos da base governista se dividem; analisar casos individuais, o que permitiria entender

melhor o que estava em jogo em cada votação de uma PEC e, dessa maneira, compreender melhor o comportamento dos deputados. Como não foi possível executar todos esses estudos focamos apenas nas hipóteses e testes centrais. De toda forma, em relação a essas hipóteses, cremos que os resultados dessa dissertação podem representar uma boa contribuição para o debate.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando. (1994), *Os barões da federação*. Lua Nova [online], n.33, pp.165-183.
- _____. (1998), *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo, Hucitec.
- ABRUCIO, Fernando & LOUREIRO, Maria Rita. (2004), *Política e reformas fiscais no Brasil recente*. Revista de Economia Política, 24 (1): 50-72.
- ABRUCIO, Fernando & SAMUELS, David. (2000), *Federalism and democratic transitions: the 'new' politics of the governors in Brazil*. Publius: The Journal of Federalism, 30(2): 43-61.
- _____. (1997), *A nova política dos governadores*. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, (40-41), 137-166.
- AMES, Barry. (1994), *The Reverse Coattails Effect: Local Party Organization in the 1989 Brazilian Presidential Election*. American Political Science Review, vol. 88, no 1, pp. 95-111.
- _____. (2003), *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, FGV.
- ARRETCHE, Marta. (2012), *Democracia, federalismo e centralização*. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- _____. (2004), *Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia*. São Paulo Perspec. [online], vol.18, n.2, pp. 17-26.
- _____. (2013), *Quando instituições federativas fortalecem o governo central?* Novos Estudos 95, março.
- _____. (2007), *The Veto Power of Sub-national Governments in Brazil: Political Institutions and Parliamentary Behaviour in the Post-1988 Period*. Braz. politicalsci. rev. (Online) vol.2 no.se Rio de Janeiro.
- AVELINO, George. BIDERMAN, Ciro. BARONE, Leonardo S. (2012), *Articulações Intrapartidárias e Desempenho Eleitoral no Brasil*. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 55, no 4, 2012, pp. 987 a 1013.
- BEDNAR, Jenna. (2005), *Federalism as a public good*. Constitutional Political Economy, vol. 16, p.189-205.
- CHEIBUB, José; FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. (2009), *Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006*. Dados: revista de Ciências Sociais, v.52, n.2, p.263-299.
- _____. (2002), *Presidential Agenda Power and Decision-Making in Presidential Regimes: Governors and Political Parties in the Brazilian Congress*. Trabalho apresentado no Encontro

Anual da American Political Science Association (APSA), Boston, 29 de agosto-1º de setembro.

COM veto de 13 estados temer fracassa em mudança do icms sobre o diesel. *Época Negócios*, 29 de maio de 2018. Economia. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Economia/noticia/2018/05/com-veto-de-13-estados-temer-fracassa-em-mudanca-do-icms-sobre-o-diesel.html>. Acesso em 22/10/2020.

DESPOSATO, Scott. (2004), *The Impact of Federalism on National Party Cohesion in Brazil*. *Legislative Studies Quarterly*, vol. 29, no 2, pp. 259-285.

EM manifesto governadores dizem não aceitar reduzir imposto para diminuir preço do combustível. *Blog Folha*, 25 de maio de 2018. Painei. Disponível em: <https://painel.blogfolha.uol.com.br/2018/05/25/em-manifesto-governadores-dizem-nao-aceitar-reduzir-imposto-para-diminuir-preco-do-combustivel/>. Acesso em 22/10/2020.

EMENDA constitucional, glossário legislativo. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emenda-constitucional>. Acesso em 5/11/2019.

FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. (1999), *Executivo e Legislativo na NovaOrdem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

_____. (2007), *Instituições Políticas e Governabilidade. Desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira*, in MELO, Carlos R. & SAEZ, Manuel A. *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

_____. (2000), *Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in the Legislature*. *Comparative Politics*, vol. 32, no 2, pp. 151-170.

FREITAS, Andréa M. (2016), *O presidencialismo da coalizão*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

GOVERNADORES do nordeste e minas descartam abrir mão de imposto para combustíveis. *Blog Folha*, 26 de maio de 2018. Painei. Disponível em: <https://painel.blogfolha.uol.com.br/2018/05/26/governadores-do-nordeste-e-minas-descartam-abrir-mao-de-imposto-para-combustiveis/>. Acesso em 22/10/2020.

GOVERNADORES do nordeste enviam carta com prioridades a Bolsonaro. *Valor*, 21 de novembro de 2018, Política. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2018/11/21/governadores-do-nordeste-enviam-carta-com-prioridades-a-bolsonaro.ghtml>. Acesso em 22/10/2020.

GOVERNADORES do nordeste lançam carta contra previdência e políticas de Bolsonaro. Poder 360, 15 de março de 2019. Economia. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/governadores-do-ne-lancam-carta-contra-previdencia-e-politicas-de-bolsonaro/>. Acesso em 22/10/2020.

GUEDES: Pacto federativo pode ficar para depois se atrapalhar previdência. Uol, 13 de março de 2019. Economia. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/03/13/paulo-guedes-pacto-federativo-reforma-da-previdencia.htm>. Acesso em 22/10/2020.

MAINWARING, Scott (1991). *Políticos, partidos e sistemas eleitorais. O Brasil numa perspectiva comparada*. Novos Estudos, n. 29, 1991, pp. 34-58.

MAINWARING, Scott & PÉRES-LIÑAN, Aníbal. (1997), *Party discipline in the Brazilian constitutional congress*. Comparative Legislative Research Center of the University of Iowa, Legislative studies quarterly, pp 453-483.

MELO, Marcus André. (2005), *O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração: Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social*. DADOS, vol. 48, no 4, pp. 845-889.

NEIVA, Pedro & SOARES, Márcia. (2011), *Federalism and resources publics in Brazil: discretionary transfers to States*". Brazilian Political Science Review, 5 (2): 94-116 (online).

_____. (2013), *Senado brasileiro: casa federativa ou partidária?* RBCS Vol. 28 n° 81, fevereiro.

O roteiro do novo pacto federativo. Senado, 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/pacto-federativo/contexto>. Acesso em 22/10/2020.

OS Barões da Federação e as Reformas. Folha, 11 março de 2019. Colunas e Blogs. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/marcus-melo/2019/03/os-baroes-da-federacao-e-as-reformas.shtml>. Acesso em 22/10/2020.

RODDEN, Jonathan. (2005) *Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas*. Rev. Sociol. Polit. [online], n.24, pp.9-27.

SAMUELS, David J. (2000a), *The Gubernatorial Coattails Effect: Federalism and Congressional Elections in Brazil*. The Journal of Politics, vol. 62, no 1, pp. 240-253.

SAMUELS, David. (200b), *Ambition and Competition: Explaining Legislative Turnover in Brazil*. Legislative Studies Quarterly, vol. 25, no 3, pp. 481-497.

_____. (2003), *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.

SARTORI participa de reunião com Dilma sobre federalismo e responsabilidade fiscal. Estado Rio Grande do Sul, 30 de julho de 2015. Executivo. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/sartori-participa-de-reuniao-com-dilma-sobre-federalismo-e-responsabilidade-fiscal>. Acesso em 22/10/2020.

SHIPAN, C. R. a& VOLDEN, C. (2012), *Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners*. Public Admin Rev, 72: 788-796.

SOUZA, Celina. (2005), *Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988*. Rev. Sociol. Polit. [online], n.24, pp. 105-121.

STEPAN, Alfred. (1999), *Federalism and Democracy: Beyond the US Model*. Journal of Democracy, vol. 10, no 4, pp. 19-34.

_____. (2000), *Brazil's Decentralized Federalism: Bringing Government Closer to Citizens?* Daedalus, vol. 129, no 2, pp. 145-170.

_____. (2004), *Toward a New Comparative Politics of Federalism, Multinationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism*, in E. L. Gibson (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 29-84.