ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Hiroi, Taeko; Rennó, Lucio

Working Paper

Obstrução e processo decisório na câmara dos deputados: 1991 a 2010

Texto para Discussão, No. 1957

Provided in Cooperation with:
Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Hiroi, Taeko; Rennó, Lucio (2014) : Obstrução e processo decisório na câmara dos deputados: 1991 a 2010, Texto para Discussão, No. 1957, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/121533

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

1957
TEXTO PARA DISCUSSÃO

ipea

OBSTRUÇÃO E PROCESSO DECISÓRIO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS: 1991 A 2010

TAEKO HIROI
LUCIO RENNÓ

ipea
Por um Brasil desenvolvido

1957
TEXTO PARA DISCUSSÃO
Brasília, abril de 2014

OBSTRUÇÃO E PROCESSO DECISÓRIO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS: 1991 A 2010*

Taeko Hiroi**
Lucio Rennó***

* Os autores agradecem ao Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) pelos dados brutos, especialmente, a Danilo Brijos Crispim. O trabalho de codificação das votações e operacionalização das variáveis independentes foi realizado pelo subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea, Chamada Pública nº 97/2011, do Projeto Governabilidade e Representatividade, coordenado por Acir Almeida. Os autores agradecem a Carlos Nepomuceno pela colaboração na montagem do banco de dados e a Acir Almeida, Fabiano Santos, Manoel Santos, Pedro Cavalcante, Mathieu Turgeon e Alexandre Samy por leituras de versões anteriores do trabalho e valiosos comentários. Os autores agradecem ainda pelos comentários recebidos nos encontros da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS) e da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) em 2012.
** Professora associada de ciência política na Universidade do Texas, El Paso.
*** Professor adjunto de ciência política na Universidade de Brasília (UnB).

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Renato Coelho Baumann das Neves

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete
Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2014

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: D72

SUMÁRIO

SINOPSE

1 INTRODUÇÃO 7

2 OBSTRUÇÃO LEGISLATIVA: O QUE É E SUA RELEVÂNCIA PRÁTICA 9

3 MODELO EXPLICATIVO DO USO DE ESTRATÉGIAS DILATÓRIAS:
CONFLITO LEGISLATIVO E GERENCIAMENTO DA COALIZÃO 14

CONCLUSÃO 34

REFERÊNCIAS 36

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR 38

SINOPSE

Neste texto, explora-se como o gerenciamento da coalizão de governo e os atributos da dinâmica do conflito entre e intracoalizões, tanto de governo quanto de oposição, afetaram a incidência de movimentos de obstrução na Câmara dos Deputados de 1991 a 2010. Estes movimentos são operacionalizados pela porcentagem de votações nominais mensais relativas a requerimentos procedimentais que de alguma forma atrasam a decisão sobre uma proposição legislativa. Constata-se que a proporcionalidade da distribuição de cargos nos ministérios é eficiente em reduzir a obstrução em coalizões menores. Em coalizões maiores, este tipo de incentivo tem pouco efeito na redução de movimentos obstrucionistas. Coalizões de governo menores, mais coesas e mais bem gerenciadas são mais eficientes para reduzir entraves para as tomadas de decisão na Câmara dos Deputados que coalizões inchadas.

Palavras-chave: obstrução; coalizões; gerenciamento de coalizão; oposição.

1 INTRODUÇÃO

Em regimes presidencialistas multipartidários, comuns na América Latina, existe possibilidade e, às vezes, necessidade de formação de coalizões para viabilizar a governabilidade. Há, contudo, enorme variação nestes países quanto ao tamanho da coalizão, sua coesão e os efeitos de suas características na produção legislativa. Coalizões supramajoritárias, inchadas, não são necessariamente mais eficientes, nem mesmo eficazes. Coalizões menores, às vezes minoritárias, podem ser igualmente ou mais produtivas. Não há dúvida, entretanto, de que o tema do gerenciamento da coalizão – das escolhas feitas por presidentes e governos em quem a compõe e sobre como recursos e influência são distribuídos entre seus membros – passa a ser importante fator para entender questões de governabilidade em sistemas presidencialistas multipartidários (Pereira, Power e Rennó, 2005; Raile, Pereira e Power, 2011).

Gerenciamento da coalizão envolve cálculos do presidente sobre tamanho da aliança, número de partidos da base e proporcionalidade da distribuição de cargos e recursos entre estes partidos, dada a sua relevância para a coalizão (Amorim Neto, 2001; 2006; 2010; Pereira, Power e Rennó 2005; Raile, Pereira e Power, 2011). Envolve também pensar o grau de influência que membros da base terão na formulação da agenda legislativa do governo (Gaylord e Rennó, 2012; Rennó e Wojcik, 2013) e na convergência das preferências do Executivo com o Congresso (Figueiredo e Limongi, 2009). Teoricamente, quanto melhor a distribuição de recursos e a influência entre partidos ideologicamente próximos e com uma coalizão coesa, maiores são as chances de o governo fazer avançar sua agenda legislativa, aumentando a taxa de sucesso de suas propostas, em menor tempo, evitando assim a obstrução e atenuando o ímpeto investigativo do Congresso.

A pergunta que se coloca é: qual a mais eficiente distribuição desses recursos? Qual delas garante aprovação e rapidez decisória para os projetos de interesse do governo, redução na obstrução e impedimento de investigações? Enfim, qual o tamanho "ideal" da coalizão do governo e quão bem gerenciada ela precisa ser?

O sistema presidencialista multipartidário é formado por coalizões de oposição, que podem, inclusive, ser majoritárias. Assim, há que se investigar também as características da oposição e sua influência sobre o conflito legislativo no que concerne à produção legal.

Coalizões de oposição mais coesas e maiores têm mais chance de diminuir a taxa de sucesso do governo, retardar o processo decisório, obstruir a tramitação legislativa de maneira eficiente e investigar mais o governo? Qual o tamanho da oposição, e como o efeito da sua coesão na governabilidade é condicionado por este tamanho?

Neste estudo, investigam-se tais questões, enfocando um aspecto do processo legislativo ainda pouco conhecido – a incidência de movimentos obstrucionistas na Câmara dos Deputados brasileira. Os trabalhos de Figueiredo e Limongi (1999), Amorim Neto (2001; 2006), Samuels (2000), Ames (2001), Pereira e Mueller (2002), Lemos (2001), Pereira e Rennó (2001; 2007) e Hiroi (2008) investigaram as taxas de aprovação de proposições legislativas do presidente, o perfil das leis aprovadas e o papel alocativo da Câmara dos Deputados no orçamento federal. Pereira, Power e Rennó (2005; 2008) e Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) ensinaram sobre as escolhas de instrumento legislativo feito pelo Poder Executivo – medidas provisórias (MPs) ou projetos de lei (PLs). Santos e Almeida (2011) exploram o funcionamento das comissões e seu papel informacional. Inácio (2009) tem investigado o papel das oposições. Enfim, conhece-se bastante sobre o processo legislativo. Contudo, não se sabe quase nada sobre o uso de estratégias de obstrução do processo legislativo na Câmara dos Deputados.

O que se sabe sobre esse tema se resume à crescente incidência do fenômeno e às inúmeras alternativas institucionais disponíveis para retardar o processo de tomada de decisão (Inácio, 2009). Ou seja, trata-se de um fenômeno que afeta o processo decisório e está em ascendência. Contudo, não há investigação sistemática sobre as causas deste processo e como isto se relaciona ao gerenciamento da coalizão do governo e à coesão da oposição. Cabe ressaltar aqui que, no período analisado, aproximadamente 50% das votações nominais na Câmara dos Deputados versaram sobre requerimentos procedimentais que obstruem de alguma forma a aprovação de uma proposição legislativa. Ou seja, deputados federais brasileiros defrontam-se rotineiramente com este tipo de votação, e não se sabe nada, ou quase nada, sobre o que determina este importante aspecto do funcionamento do Poder Legislativo que consome enorme tempo na atuação de parlamentares. E a esta tarefa se dedica este texto: explorar a fundo este lado ainda desconhecido do funcionamento do Poder Legislativo brasileiro.

Para tanto, foi construído um banco de dados único referente ao período de 1991 a 2010, incluindo todas as legislaturas eleitas após a Assembleia Constituinte de 1988. O conjunto de dados abrange 2.370 votações nominais ocorridas ao longo de cinco

legislaturas – da 49ª à 53ª –, as quais compreenderam seis administrações presidenciais – Fernando Collor de Mello, Itamar Franco, dois termos de Fernando Henrique Cardoso, e dois de Luiz Inácio Lula da Silva. Este banco de dados permitirá testar várias hipóteses sobre como o contexto político afeta a obstrução do processo decisório na Câmara dos Deputados.

O texto está estruturado em três seções, além desta introdução. A seguir, discute-se sobre a obstrução legislativa e sua relevância prática e teórica. Na seção 3, descrevem-se o modelo explicativo e o banco de dados sobre a ocorrência de estratégias dilatórias, que será usado como sinônimo de obstrução, na Câmara dos Deputados brasileira, modelando-se sua ocorrência em série temporal. A variável dependente é a razão entre votações nominais que retardam o processo decisório no plenário em um dado mês frente a todas as votações ocorridas naquele mês. Finalmente, discutem-se algumas implicações gerais do processo de obstrução para as escolhas do Executivo no que tange ao gerenciamento de sua coalizão, enfocando seu tamanho e a proporcionalidade de distribuição de recursos entre membros da coalizão.

Considera-se aqui o pensamento de Santos (2006, p. 290) sobre os condicionantes para o funcionamento de um governo de minoria ou uma coalizão de maiorias singelas no presidencialismo brasileiro. Para o autor, o desafio reside em pensar mecanismos que amplifiquem o diálogo programático entre partidos de situação e oposição, como bem aponta Amorim Neto (2008, p. 64). Em última instância, argumenta-se que governos com agendas legislativas mínimas não precisam de coalizões de governo inchadas para evitar a obstrução do processo legislativo. Coalizões de governo menores e mais coesas são mais eficientes neste sentido, principalmente porque evitam defecções de seus próprios membros e o surgimento de movimentos obstrucionistas do interior de suas fileiras – o famoso "fogo amigo". A preocupação para o governo, neste caso, é saber qual o tamanho aceitável para que a oposição não impeça ou retarde o processo decisório.

2 OBSTRUÇÃO LEGISLATIVA: O QUE É E SUA RELEVÂNCIA PRÁTICA

Obstrução legislativa, entendida como estratégia de protelação do processo decisório em uma casa legislativa, pode ocorrer de diversas formas. O uso ilimitado da palavra no Senado norte-americano, conhecido como *filibustering*, é uma destas práticas dilatórias que tem recebido mais atenção da literatura especializada (Binder e Smith, 1997; Binder, Lawrence e Smith 2002; Overby e Bell, 2004). Ou seja, por intermédio

do pedido da palavra sem tempo limitado para seu uso, pode-se alongar o processo decisório, a fim de minar as resistências dos participantes, vencendo pelo cansaço. O prolongamento das negociações sobre o conteúdo substantivo da proposição em discussão pode, inclusive, levar a alterações nos termos de troca entre as partes nas negociações para a aprovação das proposições legislativas.

No Brasil, essa prática é mais restrita em ambas as casas do Congresso Nacional porque há limite de tempo para intervenções de deputados e senadores. Contudo, há diversos outros mecanismos que dão margem ao prolongamento dos debates sobre uma proposição legislativa. A incidência de pedidos de uso da palavra, de pedidos de vista, de declarações de obstrução de lideranças parlamentares e requerimentos que exigem votações adicionais, referentes ao rito de votação para uma proposição legislativa, claramente atrasam o processo decisório e podem ser consideradas como estratégias dilatórias ou obstrucionistas.

Entre os motivos para requerer votações adicionais, deputados, individualmente ou em coordenação com colegas, podem fazer pedidos de contagem de quórum, de retirada ou inversão de pauta, de destaque para votação em separado, e assim por diante. Ou seja, há um sem-número de intervenções legislativas dos parlamentares, por meio de requerimentos que exigem votações nominais, que podem criar entraves para a decisão sobre uma proposição legislativa, ao exigirem diversas votações para um mesmo projeto. Este tipo de iniciativa ocorre na fase de votação de uma proposição no plenário, quando esta já passou pela difícil barreira de ser incluída na ordem do dia pelo Colégio de Líderes, e é a última chance, na Câmara dos Deputados, para prorrogar a deliberação de uma proposição. Como será demonstrado a seguir, tem aumentado o uso destas práticas na Câmara dos Deputados, confirmando-se a constatação anterior de Inácio (2009).

Mas quais as implicações dessas formas de atravancar o processo decisório para o funcionamento do sistema político brasileiro? Uma clara consequência é que os termos de barganha entre as partes envolvidas podem ser renegociados à medida que uma decisão não é tomada e a proposição se arrasta no plenário (Inácio, 2009). A falta de expediência na tomada de decisão pode aumentar o preço do apoio, tanto em relação a apoiadores indecisos ou recalcitrantes quanto à conversão de críticos.

A demora em uma votação pode, inclusive, levar à sua retirada de pauta, gerando incerteza sobre sua deliberação futura. Ou seja, havendo entraves para a sua aprovação –

o que é indicado pelos requerimentos repetidos –, uma proposta pode ser excluída por completo da agenda. Portanto, as manobras obstrucionistas podem levar à não decisão por completo, e não apenas ao adiamento da decisão.

O atraso na deliberação também dá maior margem para revisões e rediscussões sobre o conteúdo da proposta, alterando, às vezes substancialmente, seu alcance, objetivos e desenho (Ames, 2001). O autor da proposição em análise pode ver seu conteúdo alterado quando há períodos mais longos de discussão sobre o tema. Estas mudanças podem, inclusive, perverter o sentido inicial da proposição legislativa e resultar em mais complexidade da peça legal elaborada, dificultando sua futura implementação.

Portanto, a obstrução do processo legislativo é uma tática que os descontentes acerca da proposta discutida podem usar para impedir ou alterar sua tramitação. Ou seja, ainda que restritas a escolhas procedimentais, estas mudanças de rito podem implicar maiores oportunidades para a revisão do conteúdo de uma proposição e para o surgimento de novos impasses. Para os autores da proposição, atrasos de deliberação têm custos óbvios, pois estes podem ver seus assuntos de interesse relegados a um tempo de espera cada vez mais longo ou até serem substituídos por outras discussões, com implicações eleitorais. Afinal, a incapacidade de aprovar algo que responda a uma demanda específica de um eleitorado tem implicações eleitorais.

É verdade que o propositor pode também ganhar com uma deliberação mais longa do Congresso. Isto pode ocorrer quando a discussão no Congresso ilumina aspectos das matérias sobre os quais não se tem certeza do conteúdo exato. A obstrução do processo legislativo também pode ser usada deliberadamente para evitar que matérias sejam aprovadas rapidamente. O governo pode preferir encaminhar uma matéria por PL para propositalmente atrasar sua deliberação, em vez de enviá-la via MP. Casos de aumento salarial ou de reestruturação de carreiras, que impliquem aumento de gastos para o governo, são bons exemplos.[1] Nestes casos, a demora na deliberação traria ganhos para o autor da proposta.

1. Professores universitários que o digam. A greve nacional de 2011 foi motivada pelo fato de o governo não ter enviado medida provisória (MP) que reestruturasse a carreira de magistério de nível superior e ter optado por encaminhá-la como projeto de lei (PL), o que muito atrasou uma correção salarial acertada em greve anterior. Infelizmente, não se tem como discernir estes casos com o desenho de pesquisa de *N* grande proposto aqui. Estudos futuros poderiam tentar mapear estes casos usando uma abordagem de amostras pequenas e estudos de casos múltiplos.

Contudo, no caso das práticas dilatórias analisadas aqui, os requerimentos de votações adicionais, dificilmente pode-se argumentar que há interesse, neste momento, do governo, ou do autor da proposição, em adiar ainda mais decisões que se encontram na reta final de sua aprovação. Trata-se de uma última janela de oportunidade para a obstrução; e atrasos, neste momento, apenas prejudicam os autores dos projetos legislativos. Até mesmo movimentos defensivos dos autores das proposições, requerendo retirada ou inversão de pauta, impõem custos gerados pelo atraso e risco de não decisão no futuro, e ainda podem vir a representar opções forçadas por circunstâncias outras que não suas preferências mais sinceras.

Nesse sentido, o uso de requerimentos que exigem votações nominais como forma de operacionalizar estratégias de obstrução na Câmara passa a ser mais interessante que analisar o uso da fala, de apartes e de vistas. Votações sobre requerimentos processuais têm efeito mais dramático sobre a tramitação de uma proposição. Além disso, pedidos para alteração no rito decisório, em sua maioria, exigem ação coordenada para a sua utilização, o que dá mais destaque a partidos e coalizões que utilizam estas táticas e não a parlamentares individuais, como pode ocorrer com outras estratégias de obstrução.

No Brasil, os deputados federais também têm muitos instrumentos para obstruir e adiar decisões pelo uso de requerimentos, mas o entendimento de sua dinâmica e suas causas é ainda desconhecido (Inácio, 2009). Por todos estes motivos, o foco deste estudo será o uso de requerimentos e outros pedidos que exigem votações nominais como indicador de táticas de prorrogação do processo decisório.[2]

2.1 Obstrução legislativa: importância teórica

O estudo sobre as não decisões é central para compreender a dinâmica da formulação de políticas públicas no Poder Legislativo e a eficácia legislativa em sistemas presidenciais multipartidários. Entender o tempo como um recurso importante para os políticos,

2. Há também um motivo prático para essa escolha: a contabilidade de pedidos de aparte e de vistas exigiria uma análise detalhada do Diário da Câmara e de notas taquigráficas em todas as sessões ordinárias e extraordinárias da Casa, levando a trabalho extenso de codificação e inúmeros codificadores. Um projeto à parte seria necessário para levantamento destes dados, provavelmente cobrindo período menos extenso que o lapso de tempo focalizado neste texto. De todo modo, fica como sugestão para estudos futuros.

por ser necessariamente escasso, dadas as múltiplas tarefas envolvidas na atividade política, e mensurar quanto tempo uma tarefa leva para ser realizada, representa um indicador apropriado de custos impostos aos políticos (Hall, 1996).

Como a literatura sobre obstrucionismo tem mostrado nos Estados Unidos, o adiamento da deliberação legislativa é como um jogo de atrito (*attrition game*); partidos concorrentes procuram ganhar por meio da persistência e exaustão (Binder e Smith, 1997). Além disso, o atraso na aprovação da legislação pode impor custos eleitorais, especialmente para o governo, que é cobrado pela aprovação de leis e políticas públicas. Inação e atrasos também impõem custos sobre o sistema político e a sociedade. Tais atrasos e não decisões podem ser especialmente caros para países que enfrentam sérios problemas econômicos, os quais exigem decisões urgentes (Ames, 2001).

Nos Estados Unidos, senadores minoritários têm um arsenal de ferramentas de obstrução, que incluem obstrucionismo, debate prolongado, proposição de emendas, moções processuais, contagens de quórum etc. (Binder e Smith, 1997, p. 6). Ainda que os senadores possam invocar tais procedimentos individualmente, para serem eficazes, devem coordenar-se com outros senadores de seus partidos para que a estratégia seja eficaz e apoiada coletivamente (Binder e Smith, 1997; Binder, Lawrence e Smith, 2002; Overby e Bell, 2004). Portanto, há também um problema de ação coletiva no uso de táticas dilatórias, mesmo no caso do uso da palavra no Senado americano, onde o espaço para a atuação individual é considerável.

Em sistemas multipartidários, a coordenação entre as partes que compõem coalizões partidárias de oposição e situação é imperativo para o sucesso da obstrução legislativa. Em outras palavras, a capacidade de partidos minoritários frustrarem a maioria pela obstrução no processo legislativo está associada a fatores que determinam sua capacidade de atuar coletivamente, como seu tamanho e coesão. A ideia de atores com capacidade de veto, algo condicionado pela coerência interna dos atores e a distância ideológica entre eles, contribui para o entendimento da dinâmica da obstrução (Tsebelis, 2002). Isto é especialmente verdadeiro quando as maiorias podem facilmente derrubar movimentos obstrucionistas. Uma coalizão de oposição de tamanho modesto pode até se coordenar internamente de forma mais eficiente, mas pode simplesmente não ter peso suficiente para atrasar o processo legislativo. Por sua vez, uma coalizão de oposição grande pode até ter força suficiente para impedir o andamento de uma proposição legislativa, mas a sua heterogeneidade interna e as dificuldades de coordenação, inerentes a grandes grupos,

podem dificultar a sua capacidade de atuação conjunta (Olson Jr., 1965). Assim, passa a ser fundamental explorar como os atributos das coalizões, principalmente da oposição, afetam a ocorrência de tentativas de obstrução.

É razoável supor que a obstrução do processo legislativo seja motivada principalmente pela oposição. Porém, não se pode descartar que as iniciativas de obstrução eventualmente surjam da coalizão do governo. É o popularmente conhecido "fogo amigo". Membros mal recompensados, sem influência na formulação das políticas governamentais e/ou descontentes com o conteúdo da proposição, podem se voltar contra o governo e investir em medidas obstrucionistas. Trata-se de rebeliões na base que são, por sua vez, também condicionadas pela ausência de coordenação e coesão interna na base. Uma coalizão grande, com inúmeros partidos que sejam ideologicamente discrepantes, claramente enfrenta mais dificuldades em gerar coerência e disciplina. Os custos de gerenciamento de tais coalizões, como será visto adiante, crescem, e isto implica possíveis dificuldades para a negociação com o Congresso, aumentando a incidência da obstrução.

Assim, cabe analisar a composição e a atuação das coalizões de governo e oposição no estudo do conflito legislativo e processo decisório na Câmara. Tanto o governo quanto a oposição enfrentam problemas de coordenação que devem ser modelados a fim de que se alcance o desejável entendimento sobre a utilização de estratégias de obstrução.

3 MODELO EXPLICATIVO DO USO DE ESTRATÉGIAS DILATÓRIAS: CONFLITO LEGISLATIVO E GERENCIAMENTO DA COALIZÃO

Para pensar sobre os determinantes do uso de táticas de obstrução, é necessário desvendar as formas que o conflito legislativo assume na Câmara e como ocorre o gerenciamento da coalizão do governo, no que tange à sua composição e à proporcionalidade da distribuição de recursos entre seus membros. Fica claro que a dinâmica do conflito legislativo enfoca dimensões intra e intercoalizões, com ênfase nas disparidades ideológicas e na coesão dentro e entre coalizões.

A dimensão intracoalizão do conflito legislativo enfatiza a relação entre partidos e deputados em uma mesma coalizão, seja de governo ou de oposição. A coesão interna da coalizão, a tendência de seus membros em votarem juntos, passa a ser central para exemplificar esta dimensão do conflito legislativo. A distância ideológica entre coalizões de governo e oposição marca a dimensão intercoalizão do conflito legislativo.

Por seu turno, a lógica do gerenciamento de coalizão se aplica exclusivamente às decisões do governo sobre tamanho e distribuição de recursos entre membros da base. O Poder Executivo tem diversas prerrogativas legislativas, orçamentárias e de organização da administração pública que são fundamentais para fazer avançar suas propostas de interesse no Congresso (Figueiredo e Limongi, 1999; Tsebelis e Aleman, 2005). Estes recursos se traduzem em uma caixa de ferramentas (*tool box*) que o Executivo pode utilizar para gerenciar sua coalizão, incluindo a alocação de recursos orçamentários (*pork barrel politics*) e cargos (patronagem) (Raile, Pereira e Power 2011). A distribuição destes recursos passa a ser essencial para se entender o funcionamento da coalizão de governo.

Dessa forma, as dimensões dos conflitos intra e intercoalizão, assim como o gerenciamento da coalizão de governo, são fundamentais para explicar o processo decisório na Câmara, incluindo o uso de táticas de obstrução. Ambos os fatores se complementam para marcar o clima (*mood*) na Câmara dos Deputados no que se refere à relação Executivo-Legislativo.

3.1 Hipóteses

Com base na argumentação anterior, levantam-se, a seguir, hipóteses sobre a dinâmica do conflito legislativo, as quais serão testadas empiricamente nas seções posteriores. As primeiras conjecturas dizem respeito à dimensão intracoalizão e são válidas tanto para coalizões de governo quanto de oposição. A hipótese 1 enfoca a dinâmica do conflito interno à coalizão do governo.

3.1.1 Hipótese 1

Quanto mais coesa a coalizão de governo, menos frequentes serão as práticas dilatórias na Câmara dos Deputados. Ou seja, quanto maior a propensão de membros da coalizão votarem juntos, menor a expectativa de obstrução a partir da coalizão governista.

Em relação a coalizões de oposição, a ausência de conflito interno resulta em efeito contrário: mais obstrução. Um grupo heterogêneo de partidos da oposição pode ser incapaz de funcionar como uma frente unificada para contrabalançar as forças da coalizão governante. Decorre disso a segunda hipótese.

3.1.2 Hipótese 2

Quanto mais coesa a coalizão de oposição, maior sua capacidade de obstruir o processo legislativo.

Cabe destacar que o tamanho da coalizão também deve ser considerado. Isto é especialmente verdadeiro quando são usados requerimentos procedimentais que podem ser facilmente revertidos pela maioria. Assim, uma coalizão de oposição de porte pequeno simplesmente não tem peso legislativo suficiente para atrasar a tramitação de propostas legislativas por meio de requerimentos de votações adicionais. Mas até mesmo uma grande coalizão de oposição não terá força suficiente para impedir a tramitação de propostas legislativas se a coalizão for heterogênea e atuar de forma desorganizada. Portanto, coalizões com dificuldade de efetivamente coordenar seus esforços contra a maioria tampouco podem ter sucesso na implementação de estratégias de retardamento do processo decisório por intermédio de uma guerra de requerimentos para votações adicionais. Portanto, cabe retificar a hipótese 2 para acrescentar o aspecto do tamanho da coalizão de oposição.

Hipótese 2a

O efeito da coesão interna da oposição será mais claro quando a coalizão de oposição for numericamente grande. Em coalizões oposicionistas pequenas, sua coesão interna será irrelevante para explicar os padrões de obstrucionismo na Câmara.

A discussão anterior é importante porque traz para o primeiro plano do debate sobre governabilidade um ator por muito tempo negligenciado: a oposição. Apesar de sua importância no processo legislativo, a maior parte das pesquisas sobre o Legislativo trata a oposição como uma categoria residual.[3] No entanto, como foi dito, as características da oposição variam enormemente no tempo, e estas diferenças são susceptíveis

3. Para exceções, ver os trabalhos de Magna Inácio.

de terem consequências importantes para o processo legislativo e seus resultados. Aqui modelam-se as características da oposição ao se considerar sua coesão interna – o indicador para a dimensão intracoalizão de conflito legislativo.

Apesar da possível primazia de conflitos intracoalizão em sistemas multipartidários presidencialistas, não se pode desconsiderar a dimensão intercoligação do conflito legislativo. Esta é a explicação tradicional para a existência de impasses e obstrução nos Estados Unidos (Mayhew, 1991; Binder, 1999; Krehbiel, 1996; 1998; Binder, Lawrence e Smith, 2002) e explora o fato de como a distância ideológica entre duas coalizões afeta a capacidade do Legislativo em aprovar propostas e fazê-lo de forma expediente. Assim, a hipótese 3 enfoca como a distância ideológica entre governo e oposição pode afetar o processo de obstrução.

3.1.3 Hipótese 3

Quanto maior a divisão ideológica entre a oposição e a coalizão de governo, maior a probabilidade de ocorrência de obstrução no processo legislativo.

Isso decorre de uma incongruência entre as preferências do governo e da oposição.

Por último, cabe atentar para as formas de gerenciamento da coalizão, mensurada pela alocação do portfólio ministerial. A distribuição de cargos no Executivo, especialmente a de cargos ministeriais entre os parceiros da coalizão, é uma ferramenta essencial para a gestão da coalizão. Isto indica quão bem o governo distribui os espólios do poder entre seus parceiros. Presidentes alocam estrategicamente pastas ministeriais como um meio para a construção de coalizões legislativas (Amorim Neto, 2006). A distribuição de cargos ministeriais pode afetar a propensão de partidos da base aliada a cooperar com o governo na aprovação de sua agenda. A distribuição mais proporcional de recursos de acordo com o tamanho de partidos no Congresso é fundamental para dar um caráter de recompensa maior para partidos mais relevantes na composição da coalizão (Amorim Neto, 2001).

Para os partidos políticos, a disputa por cargos ministeriais é importante porque possibilita o acesso a recursos que são eleitoralmente preciosos. Alguns ministérios são alvo de desejo de vários partidos, seja por seus orçamentos, seja por sua capacidade de atuação em diversas partes do país, ou ainda por sua jurisdição temática, que pode

se aproximar de questões e políticas que são caras à plataforma de um partido. Dessa forma, partidos competem por ministérios, e presidentes que distribuem bem estes ministérios, de forma equilibrada entre os membros da coalizão, de acordo com seu poder no Congresso, encontrarão mais facilidade de lidar com os parceiros de coalizão.

Portanto, as duas últimas hipóteses referem-se à forma como a coalizão de governo é gerenciada.

3.1.4 Hipótese 4

Quanto menos proporcional for a distribuição de cargos ministeriais entre os parceiros da coalizão em relação a seu tamanho legislativo, mais obstrução haverá no processo legislativo.

A segunda parte dessa questão envolve a decisão sobre o tamanho da coalizão do governo. Quando o tamanho da coalizão é relativamente pequeno, a satisfação dos parceiros é importante para um bom funcionamento legislativo, pois cada voto conta nestes contextos. Se a distribuição de cargos é feita de forma desproporcional, isto poderá gerar insatisfação maior em uma coalizão de tamanho mínimo, pois a defecção de apenas um deputado pode custar caro ao inviabilizar as maiorias necessárias para governar.

Quando o tamanho da coalizão é muito grande, pode compensar algum custo de defecção de partes desta coalizão e a proporcionalidade da distribuição de recursos de patronagem pode importar menos. Contudo, em valores extremos do tamanho da coalizão, a proporcionalidade pode ter efeito contrário ao esperado, gerando pressões ilimitadas por cada vez mais patronagem e assim, mais obstrução. A competição por cargos cresce na medida em que o tamanho da coalizão aumenta e a maior distribuição de recursos gera apenas mais demanda por recursos. Ao mesmo tempo, em coalizões muito grandes, a pressão da demanda pode reduzir a oferta, supondo-se fundos escassos ou limites nos custos que sejam toleráveis para o governo em vista da estabilidade fiscal. Neste caso, o conflito pelos recursos aumentaria, dada a restrição na oferta e o aumento na demanda.[4] Em suma, há um equilíbrio delicado entre tamanho da coalizão

4. Os autores deste estudo agradecem a Acir Almeida por chamar a atenção para esse ponto.

e coalescência e/ou proporcionalidade na distribuição de cargos, e encontrar o ponto ideal é um desafio para o governo.

Assim, as hipóteses sobre gerenciamento da coalizão ficam completas se for acrescentada uma conjectura sobre a condicionalidade do efeito da coalescência sobre obstrucionismo baseado no tamanho da coalizão de governo.

Hipótese 4a

O efeito da distribuição proporcional dos cargos ministeriais sobre o processo legislativo diminui à medida que aumenta o tamanho da coalizão, eventualmente gerando um efeito negativo.

Dessa forma, reporta-se aqui a Pereira, Power e Rennó (2005) e utiliza-se um termo interativo para testar a hipótese anterior, que explora toda a gama de resultados da gestão de coalizão.

Cabe aqui, ainda, responder à crítica, bastante razoável, de que a configuração do gerenciamento da coalizão seria dependente, portanto endógena, ao funcionamento da coalizão no Congresso. O argumento é que se a coalizão no Congresso não funcionasse bem, o presidente mudaria a distribuição de ministérios e incluiria ou excluiria partidos, em resposta ao cenário encontrado no Congresso. Portanto, o tamanho e a coalescência da coalizão seriam posteriores ou simultâneos aos processos de obstrução; estes poderiam levar a mudanças na configuração dos ministérios. E isto se assemelha à crítica de Diermeier sobre o uso de variáveis que caracterizam a composição de ministérios como explicativas da estabilidade e durabilidade do gabinete. Segundo ele:

> *The main lesson, however, from an approach that models cabinets as equilibria, is that expectations about cabinet duration influence the choice of initial cabinets; they are jointly selected in equilibrium. Empirically, this implies that we cannot treat cabinet-specific features as proper independent variables in a regression model. Rather, we are facing a selection problem* (Diermeier, 2005, p. 19).

O problema de seleção apontado por Diermeier não é o mesmo que poderia afligir o argumento deste estudo, pois aqui não se modela a estabilidade do gabinete. Entretanto, o potencial efeito do clima no Congresso sobre as características do gabinete – estabilidade e coalescência – poderia ainda ser uma viabilidade teórica.

Ministros seriam demitidos quando a coligação não funcionasse no Congresso. O aumento da obstrução levaria a mudanças no gabinete, que seria, então, endógeno à relação Executivo-Legislativo.

Apesar de plausível, essa possível endogeneidade não encontra sustentação empírica quando se analisa a literatura sobre estabilidade e durabilidade do gabinete e ministerial, principalmente em regimes presidencialistas (Carmelo e Perez-Liñan, 2013a; 2013b; Chasquetti, Buquet e Cardarello, 2013). Como bem apontam Carmelo e Peréz-Liñan, investigando vários países presidencialistas das Américas em longo período de tempo, o que acaba sendo mais relevante para explicar a queda e substituição de ministros são escândalos políticos e choques externos, condicionados pela popularidade do presidente. Para estes autores, as questões associadas a escândalos, e não a temas sobre políticas públicas, são as principais causas da instabilidade ministerial (Carmelo e Perez-Liñan, 2013a, p. 2).

Chasquetti, Buquet e Cardarello (2013) vão na mesma direção, mas afirmam ainda mais categoricamente que preocupações com a conformação da coalizão são importantes para entender a composição inicial do gabinete presidencial, porém irrelevantes para explicar a queda ou continuidade de um ministro no cargo.

Martinez-Gallardo (2012), por sua vez, argumenta que o tamanho da coalizão, se majoritária, mínima ou grande, ou minoritária, afeta a estabilidade do gabinete. Contudo, isto é condicionado pelos poderes legislativos do presidente e do Congresso e pela popularidade presidencial. Em sistemas com legislativos mais fortes, a necessidade de manutenção da coalizão é maior. Quando o presidente é popular, mais estável é o gabinete, porque o custo de defecção dos membros da base aumenta. Contudo, para nenhum destes autores o nível de obstrução no Congresso causa a dissolução do gabinete.

Além disso, pensando no caso brasileiro, quando há substituições de um ministro, estas tendem a ocorrer mantendo-se a configuração partidária do gabinete. Outro membro do mesmo partido assume o ministério no lugar do ministro demissionário. Uma breve avaliação das sucessivas demissões de ministros no governo recente de Dilma Rousseff confirma cabalmente esta afirmação. Muda-se o ministro, mas não o gabinete.

Talvez a argumentação de Diermeier, e seu corolário apresentado anteriormente, sejam pertinentes para explicar sistemas parlamentaristas, nos quais a estabilidade do ministério implica sobrevivência do próprio governo. Contudo, em regimes presidencialistas, em que não há a previsão de voto de desconfiança e mudanças ministeriais não representam ruptura de um governo, o que dita a sobrevivência de um ministro é muito mais sua atuação pessoal e seu envolvimento em escândalos do que os padrões de relação Executivo e Legislativo. Se a cada derrota ou revés de alguma proposição de interesse do governo um ministro caísse, ter-se-ia muito menos estabilidade das pastas ministeriais do que de fato se encontra na realidade brasileira.

Por esses motivos, conclui-se que a alocação das pastas ministeriais e a manutenção no tempo da configuração do gabinete tem pouca relação com o dia a dia do funcionamento da própria coligação no Congresso. Se houver este efeito, ele ocorrerá por uma constelação de fatores que, quando acumulados, poderiam provocar mudanças ministeriais. Sendo assim, empiricamente, pode-se considerar exógena a configuração do gabinete ministerial aos resultados legislativos diários e metodologicamente apropriada para explicar a obstrução, o retardamento decisório e o sucesso na aprovação de proposições legislativas.[5]

3.2 Dados, codificação e análise

Votos na Câmara dos Deputados podem ocorrer por diversos motivos, não apenas para avaliar o conteúdo das proposições legislativas. Votos sobre o rito de votação podem ser usados para atrasar as decisões sobre conteúdo dos projetos, bem como apressar o processo de tomada de decisão. O banco de dados deste trabalho permite analisar como o conflito legislativo se manifesta nas batalhas para atrasar o processo legislativo por meio de manobras processuais, usando requerimentos para votações adicionais a um mesmo projeto. Dessa forma, avalia-se como disputas procedimentais, por meio da apresentação e votação de requerimentos relativos aos procedimentos de votação, são condicionadas pelo ambiente político marcado pela intensidade do conflito legislativo, em suas dimensões intra e intercoalizão, e pelo gerenciamento da coalizão de governo.

5. Novamente, os autores agradecem a Acir Almeida e colegas do Ipea por chamar a atenção para esse possível problema metodológico.

Para isso, é necessário identificar os tipos de procedimento legislativo que podem obstruir o processo decisório. Argumenta-se neste texto que há certos tipos de requerimentos que atrasam o processo decisório, outros que o apressam, e finalmente aqueles que versam sobre o conteúdo substantivo da proposição.

Alguns exemplos de práticas de obstrução pela manipulação do rito de votação incluem, como discutido antes, destaques para votação em separado, requerimentos de adiamento de votação ou discussão, votação para desmembramento de projeto, requerimento para votação nominal, entre outros. Alguns pedidos claramente podem apressar, agilizar o processo legislativo, como o efeito suspensivo, o requerimento de encerramento de discussão, as votações em globo, o requerimento de urgência, entre outros. Por sua vez, algumas votações são claramente de caráter substantivo, como a votação de parecer, de emenda ou de projeto.

Além disso, há que se considerar ainda quais os aspectos institucionais que regem a apresentação dos requerimentos. Deve ficar claro que vários atores legislativos, inclusive os líderes partidárias, relatores, autores da proposição e até grupos de deputados individuais podem fazer estes requerimentos processuais. Por exemplo, o adiamento da discussão e a votação de proposição, a retirada de pauta e a inversão de pauta, e a retirada do pedido de urgência podem ser solicitados mediante requerimento assinado por líder, pelo autor ou metade mais um dos autores ou relator da matéria. Ou seja, um parlamentar individual pode encaminhar um pedido deste tipo desde que tenha responsabilidade sobre a elaboração da proposição.

Todos os demais procedimentos requerem autoria de coletividades ou seus representantes. Submeter matéria à votação nominal requer que seis centésimos dos membros da Casa ou líderes que representem este número apoiem o pedido. A votação nominal também pode ser solicitada para verificar votação pelo requerimento de um décimo dos deputados, ou de líderes que representem este número. Destaques para votação em separado exigem um décimo dos deputados ou líderes que representem este número. O requerimento de encerramento de discussão deve ser subscrito por cinco centésimos dos membros da Casa ou líder que represente este número. Requerimentos de urgência exigem dois terços dos membros da mesa, quando se tratar de matéria da

competência desta, ou um terço dos membros da Câmara, ou líderes que representem este número ou, ainda, dois terços dos membros de Comissão competente para opinar sobre o mérito da proposição.

A tabela 1 lista todas as formas de requerimento que exigem votações em plenário, conforme disponibilizadas pelo banco de dados do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). Os procedimentos foram codificados da seguinte forma: os que obstruem o processo decisório com o valor (1); os que apressam (*fast-track*) com o valor (2); e os substantivos com o valor (3). A tabela 1 foi organizada por estes grandes tipos de procedimentos, dos mais frequentes para os menos frequentes, em cada categoria. Cada um destes grandes tipos de requerimentos apresentam regras distintas para sua apresentação, combinando tanto autoria individual quanto necessidade de pedidos coletivos, o que amplia a cobertura dos diferentes tipos de procedimentos inclusos na análise, e, portanto, sua representatividade. Assim, analisaram-se tanto iniciativas que sejam individuais quanto coletivas, sem discriminar qualquer uma destas.

Primeiramente cabe destacar que os dois procedimentos mais frequentes entre todos são os destaques para votação em separado (DVS) e o requerimento de retirada de pauta (RET), ambos vistos como estratégias de obstrução. Estes dois tipos de requerimento superam as formas mais comuns de mecanismos de *fast-track*, requerimentos de urgência urgentíssima (UGG), e de votações substantivas, votação do projeto (PRO) e de emendas (EME, EMA). Ou seja, os mecanismos de obstrução são os mais comuns.

Também é importante atestar que 53% das votações nominais ocorridas no período são para lidar com requerimentos procedimentais que atrasam o processo legislativo. Ou seja, deputados federais brasileiros gastam muito tempo e recursos se dedicando a travar batalhas procedimentais pelo controle da agenda. Se se somar a estas disputas as tentativas de apressar o processo legislativo, que ocorrem 15% das vezes, tem-se um total de predominância de votações procedimentais sobre as substantivas, as quais somam menos que um terço das vezes (30%). Estudos anteriores sobre governabilidade que ignoraram esta dimensão deixaram de analisar uma parcela extremamente relevante do funcionamento do Congresso Nacional brasileiro.

TABELA 1
Tipos de procedimentos de votação (1991-2010)

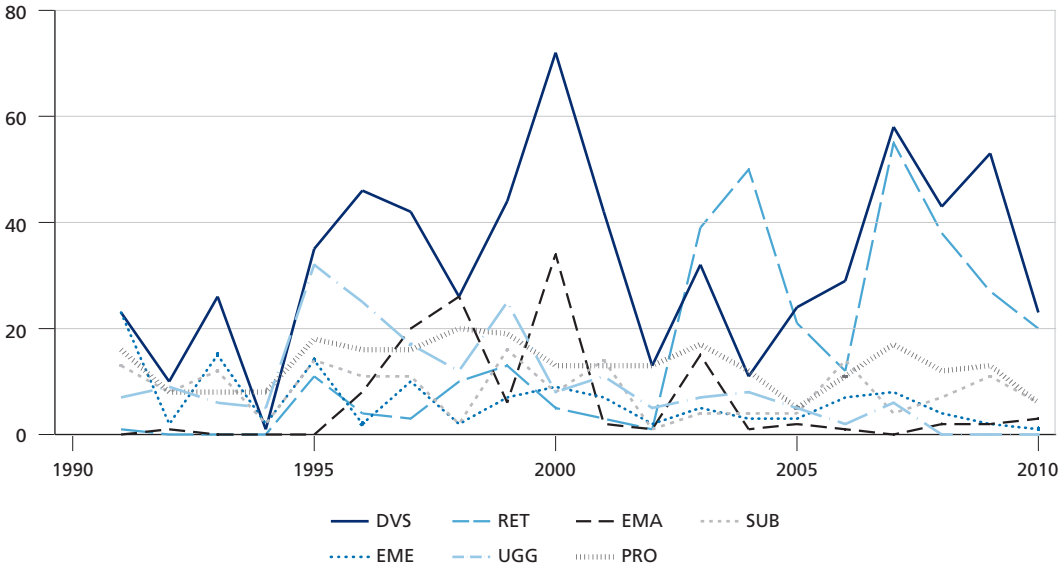
Código	Descrição	Obstrução	Frequência	%
DVS	Votação de destaque para votação em separado	1[1]	687	27.96
RET	Requerimento de retirada de pauta	1[1]	331	13.47
ADI	Requerimento de adiamento de votação ou discussão	1[1]	118	4.8
ADM	Votação de admissibilidade de uma medida provisória	1 [1]	50	2.04
REC	Votação de recurso em plenário	1[1]	30	1.22
SUM	Votação de subemenda	1[1]	28	1.14
INV	Votação de requerimento de inversão de pauta	1[1]	26	1.06
REQ	Votação de outros tipos de requerimentos	1[1]	20	0.81
DEM	Votação para desmembramento de projeto	1[1]	13	0.53
RPS	Requerimento de prorrogação da sessão	1[1]	4	0.16
RPT	Recurso contra poder terminativo	1[1]	3	0.12
QOD	Questão de ordem	1[1]	2	0.08
RPV	Requerimento de parcelamento da votação	1[1]	2	0.08
EXT	Votação de extinção da urgência	1[1]	1	0.04
NOM	Requerimento para votação nominal	1[1]	1	0.04
DEX	Destaque para votação em separado de expressão (sem inversão de voto)	1[1]	0	0
DVE	Destaque para votação em separado de emenda	1[1]	0	0
REM	Requerimento para votação em separado de emenda	1[1]	0	0
RVP	Requerimento de votação por partes	1[1]	0	0
UGG	Urgência urgentissíma	2[2]	191	7.77
PRE	Requerimento de preferência de votação	2[2]	71	2.89
ENC	Requerimento de encerramento da discussão	2[2]	53	2.16
URG	Requerimento de urgência	2[2]	38	1.55
GLE	Votação em globo de emendas	2[2]	13	0.53
EFS	Efeito suspensivo	2[2]	10	0.41
GLD	Votação em globo de destaques	2[2]	5	0.2
RIO	Requerimento para inclusão de projeto na ordem do dia	2[2]	3	0.12
RQI	Requerimento de quebra de interstício	2[2]	3	0.12
PRO	Votação do projeto	3[3]	302	12.29
SUB	Votação do substitutivo ao projeto	3[3]	171	6.96
EME	Votação de uma emenda. Inclui casos de votação de subemenda substitutiva	3[3]	143	5.82
EMA	Votação de emenda aglutinativa	3[3]	124	5.05
PAR	Votação de parecer	3	7	0.28
HOM	Homenagem	3[3]	1	0.04
MSG	Mensagem relativa a projeto	3[3]	0	0
RCO	Requerimento para comissão externa	Excluída	6	0.24
NAA	Sem indicação	Excluída	0	0

Fonte: Câmara dos Deputados, Regimento Interno.
Notas: [1] Indicação de obstrução.
[2] *Fast-track*.
[3] Substantivos.

Não obstante a relevância do que foi dito anteriormente, essa comparação é estática. No gráfico 1, apresenta-se a variação temporal de algumas formas comuns de votação incluídos na tabela 1: votação de destaque para votação em separado (DVS); votação de emenda aglutinativa (EMA); votação de uma emenda (EME); votação do projeto (PRO); requerimento de retirada de pauta (RET); votação do substitutivo ao projeto (SUB); e urgência urgentíssima (UGG). Inclui-se a emenda porque, apesar de não ser uma forma de obstrução do processo legislativo, indica potencial de revisão de proposições, algo que é interessante para identificar a interferência legislativa em proposições legislativas.

Fica claro que a DVS e os RETs não só são os instrumentos que tendem a ocorrer com mais frequência de forma agregada, mas também temporalmente. Ou seja, não estão concentrados em um período ou outro, embora tenham picos em certos anos. Estes procedimentos são os mais comum em todos os anos e têm tendência de crescimento no período recente.

GRÁFICO 1
Frequência de tipos de requerimento por ano na Câmara dos Deputados – Brasil (1991-2010)

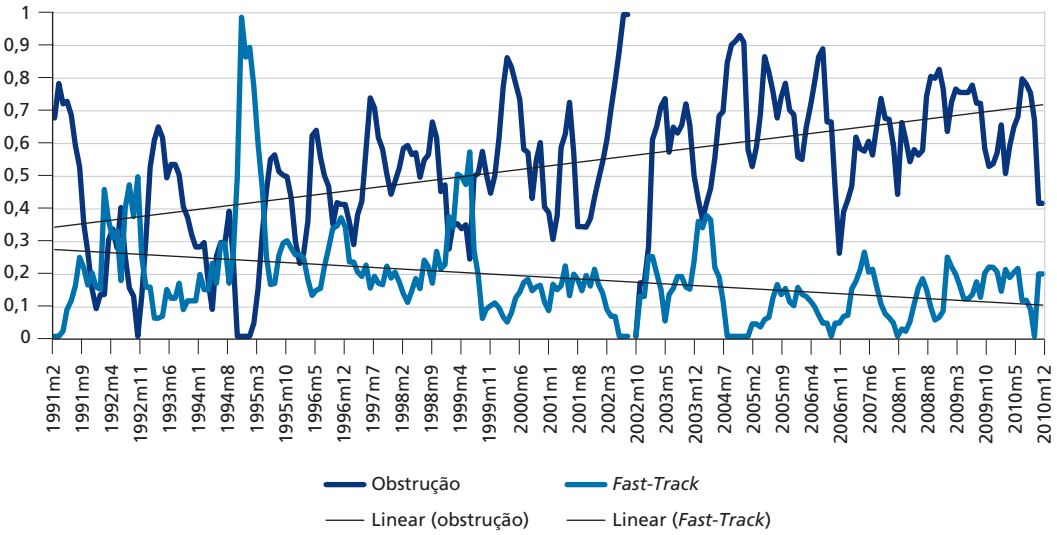


Elaboração dos autores.

Assim, é fundamental entender o processo que explica tal variação. A variável dependente utilizada na análise subsequente é a proporção de votações obstrucionistas em relação a todas as votações em um dado mês. Proporções são mais intuitivas de

serem entendidas e facilitam a comparação no tempo e no espaço. O gráfico 2 apresenta a evolução dos índices de obstrução e de *fast-track*, que agilizam decisões. Fica claro que há um aumento nas práticas de obstrução na Câmara dos Deputados nas últimas duas décadas, e uma diminuição nos pedidos de votos que aceleram decisões, confirmando afirmações de estudos anteriores (Inácio, 2009). Assim, a análise das práticas dilatórias se torna necessária para compreender como a dinâmica do conflito legislativo afeta o processo de tomada de decisão na Câmara dos Deputados.

GRÁFICO 2
Média móvel da razão de votações obstrucionistas que agilizam o processo decisório na Câmara dos Deputados – Brasil (1991-2010)



Elaboração dos autores.

A seguir, testa-se no modelo multivariado as principais hipóteses norteadoras deste estudo. Os dados, por conseguinte, têm uma estrutura de série temporal mensal e há dimensões transversais com painéis tanto para legislaturas quanto para administrações presidenciais. As particularidades de cada legislatura e a existência de diversas votações por legislatura violam a independência de observações e geram problemas de heterosquedasticidade. Corrigem-se estes aspectos da análise incluindo efeitos fixos e aleatórios e erros robustos. Também se adicionou um termo desfasado da variável dependente para atenuar problemas de correlação serial. Os termos desfasados são baseados em administrações presidenciais – Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva –, assumindo que, para além das legislaturas, as administrações presidenciais são também relativamente homogêneas internamente. Excluiu-se a 48ª legislatura,

que se encerrou em fevereiro de 1991, porque esta foi eleita como uma assembleia constituinte e teve uma dinâmica distinta. Desse modo, foi incluído no banco o período de fevereiro de 1991 a dezembro de 2010. Todos estes processos aumentam o caráter balanceado dos painéis, uma propriedade desejável para a análise.

Há debates na literatura sobre o procedimento adequado de estimação para dados com a distribuição anterior. Dada a falta de consenso, toma-se o caminho mais seguro e analisam-se os dados usando procedimentos de estimação distintos. Os resultados de todas as distintas formas de estimação, com erros fixos e aleatórios e modelos com médias das populações, apresentam resultados idênticos à estimação usando mínimos quadrados ordinários. Assim, optou-se por apresentar a seguir análises de regressão estimada usando mínimos quadrados, que são de mais fácil interpretação.[6] Os coeficientes das tabelas apresentam os efeitos marginais das variáveis independentes sobre a dependente.

A tabela 3 traz os resultados de dois modelos. O primeiro e mais saturado inclui uma variável de tendência (*trend variable*) para atenuar problemas de estacionaridade da variável dependente e acrescenta efeitos fixos para cada administração e legislatura. Também inclui a correção Huber/White/Sandwich para os erros robustos. O modelo 2 exclui os efeitos fixos.[7]

6. Os demais resultados estão disponíveis com os autores.

7. A inclusão dos termos defasados acentua um problema de dados ausentes no banco. Ao todo, de fevereiro de 1991 a dezembro de 2010, têm-se 236 meses. Quando são excluídos os meses em que não há votações, como férias (dezembro, janeiro, fevereiro, junho e julho) e eleições (outubro), ao lado dos termos defasados para obstrução, a amostra cai para 182 meses, ou 77% do total. Os dados ausentes se distribuem de forma relativamente semelhante por administração: 30% para Collor; 26% para Itamar; 24% para Cardoso; e 21% para Lula. Por legislatura, a distribuição de dados ausentes é menos balanceada: na 49ª, são 29%; na 50ª, são 13%; na 51ª, são 35%; na 52ª, equivalem a 17%; e finalmente, na 53ª, somam 23% dos casos. Observando-se os meses em que há dados ausentes, confirma-se a afirmação anterior de que ocorrem predominantemente em períodos de férias e eleições: aproximadamente 35% ocorrem nos meses de janeiro, fevereiro e março, não há *missing* em abril, maio e junho, e novamente em julho, agosto e setembro somam 30%, outubro 15% e novembro e dezembro mais 15%. Ou seja, as votações na Câmara ocorrem, predominantemente, durante três meses do primeiro semestre. Os anos de 2000, 2002, 2005 e 2010 são os que têm mais dados ausentes, em torno de 7% cada. São dois anos eleitorais, e um de mensalão. Assim, inclui-se nesta análise apenas os meses em que há votações, à exceção dos excluídos pela inclusão do termo defasado. É interessante notar a grande diferença de número de votações nas legislaturas equivalentes ao primeiro e ao segundo mandato de Cardoso (50ª e 51ª).

As hipóteses 1 e 2, sobre o grau de coesão interna das coalizões de governo e da oposição, são operacionalizadas usando o tradicional índice de Rice, que calcula a diferença entre votos a favor e contra uma proposição em cada coalizão. Apresenta-se no banco a média móvel do mês corrente e os dois últimos meses dos índices de Rice para cada coalizão. Inseriu-se um termo interativo entre o índice de Rice da oposição e o tamanho da coalizão do governo – descrito a seguir neste mesmo parágrafo – para captar o efeito condicional que o tamanho da coalizão minoritária, entendida com o reverso em número de cadeiras da coalizão de governo, pode ter em amplificar o efeito da coesão interna da oposição. Operacionalizou-se a hipótese 3 com base na configuração ideológica dos partidos que compõem cada gabinete ministerial, usando dados de Timothy Power e Cesar Zucco embasados em levantamentos de opinião pública com parlamentares para calcular o índice de distanciamento ideológico entre a oposição e o governo. O índice é o valor absoluto das diferenças da média da posição ideológica de cada deputado em cada partido, disponível em Zucco e Power (2011). Finalmente, testou-se a hipótese 4 e sua variação com o termo interativo, usando-se novamente os dados de Amorim Neto de proporcionalidade (coalescência) e tamanho da coalizão de governo. A proporcionalidade é calculada com base na diferença entre a porcentagem de cadeiras de um partido no Congresso e a porcentagem de pastas ministeriais que ocupa. Por fim, o tamanho da coalizão é a porcentagem de cadeiras ocupadas por partidos da base de governo, indicado por aqueles que ocupam alguma pasta ministerial.

A tabela 2 traz as estatísticas descritivas das variáveis independentes, que apresentam variação considerável, permitindo o teste das hipóteses propostas.

TABELA 2
Estatísticas descritivas das variáveis independentes

Estatísticas	Tamanho da coalizão	Proporcionalidade	Rice maioria	Rice minoria	Diferença ideológica
Média	61.05899	54.23431	80.64445	60.02599	1.35067
Desvio-padrão	12.33181	10.7896	11.24049	14.09587	0.6088254
Mínimo	26.2	22	11.11111	21.58247	0.129293
Máximo	76.6	70	99.19192	97.30992	2.459319

Elaboração dos autores.

A tabela 3 apresenta os resultados para a análise multivariada – proposta neste estudo – da proporção de votos obstrucionistas na Câmara dos Deputados do Brasil entre 1991-2010. A coalescência de gabinete, o tamanho da coligação e seu termo de

interação *não* são defasados nesta análise. Foram utilizadas medidas sincrônicas porque a escolha para obstruir é determinada pelo estado da gestão de gabinete no mês em curso, o que é conhecido por deputados, dada a sua relativa estabilidade ao longo do tempo. Por sua vez, as medidas de coesão do governo e da oposição usam médias móveis de três meses porque é difícil para os deputados federais preverem claramente padrões de voto de seus colegas, e, portanto, a informação dos últimos meses e do corrente deve ser mais influente para balizar o posicionamento dos deputados em votações. A média móvel capta melhor o ambiente decisório interno às coalizões, tanto por evitar que fatores pontuais sejam sobrevalorizados, como por conferir maior ênfase a um período mais extenso enquanto fator de influência sobre decisões presentes.

Além das variáveis que operacionalizam as principais hipóteses deste estudo, optou-se também pelo controle via efeito dos ciclos eleitorais – agosto, setembro e outubro de 1994 e 1998 receberam valor 1 e os mesmos meses mais novembro, para incluir o segundo turno e seu rescaldo, foram codificados com o valor 1 em 2002, 2006 e 2010 –, e para os três meses iniciais de cada legislatura (lua de mel), em que a relação entre Executivo e Legislativo pode ser mais consensual devido à legitimidade recentemente obtida nas eleições. Por último, roda-se o modelo com diversas especificações distintas para avaliar a robustez dos achados.

Em primeiro lugar, os efeitos das variáveis são praticamente idênticos nos dois modelos no que tange à sua direção, magnitude e significância estatística. Esta coincidência de efeitos das variáveis independentes denota estabilidade dos resultados, aumentando a sua confiabilidade. Também é importante ressaltar que o modelo mais saturado explica 39,9% da variação na variável dependente e a diferença para o modelo 2, que usa a mesma estratégia de estimação, mas exclui todos os controles por administração, legislatura, período de lua de mel e eleições, continua a 38,7%. Ou seja, as explicações sobre dinâmica do conflito legislativo e sobre gerenciamento da coalizão são importantes para entender a evolução do obstrucionismo na Câmara dos Deputados. Os efeitos não são guiados pelos controles.

TABELA 3
Determinantes de votações de obstrução na Câmara dos Deputados – Brasil (1991-2010)

Variáveis	1	2
Obstrução – defasado	0.18**	0.19***
	(0.070)	(0.071)
Tamanho da coalizão de governo	-0.02	-0.02*
	(0.017)	(0.015)
Proporcionalidade	-0.04***	-0.04***
	(0.015)	(0.013)
Interação proporcionalidade e tamanho da coalizão	0.00***	0.00***
	(0.000)	(0.000)
Média móvel do índice Rice da coalizão de governo	0.00	0.00
	(0.002)	(0.002)
Média móvel do índice Rice da coalizão de oposição	0.02***	0.02**
	(0.007)	(0.007)
Interação Rice/oposição e tamanho da coalizão	-0.00***	-0.00***
	(0.000)	(0.000)
Diferença ideológica entre oposição e governo	0.05	0.03
	(0.109)	(0.104)
Ciclo eleitoral	-0.05	-0.08
	(0.155)	(0.151)
Lua de mel	-0.10	-0.10
	(0.091)	(0.086)
Collor		-0.64***
		(0.175)
Itamar	0.23	-0.38***
	(0.152)	(0.124)
Cardoso	0.29*	-0.25**
	(0.147)	(0.126)
Legislatura 50		
Legislatura 51		
Legislatura 52	0.66***	
	(0.174)	
Legislatura 53	0.61***	
	(0.182)	
Série	0.11*	
	(0.067)	
Constante	1.15	1.78**
	(0.876)	(0.841)
Observations	183	183
R-*squared*	0.399	0.387

Obs.: 1. Os erros-padrão robustos estão entre parênteses.
2. * p≤.10; ** p≤.05; *** p≤.01.
3. A 49ª legislatura e a administração Lula são as variáveis dicotômicas excluídas. No modelo 1, a 50ª Legislatura também foi excluída por problemas de multicolinearidade.

Os resultados se comportam conforme teoricamente esperado, confirmando estudos anteriores (Amorim Neto, Cox e McCubbins, 2003; Pereira, Power e Rennó, 2005). coalescência da coalizão de governo diminui a probabilidade de movimentos de obstrução, com retornos decrescentes em coalizões maiores. O termo interativo entre proporcionalidade e tamanho indica que o efeito da primeira é condicionado pela segunda. Adiante se explora graficamente esta condicionalidade. O efeito substantivo do tamanho da coalizão indica que uma mudança de uma unidade nesta variável leva à redução da taxa de obstrução em 2% ao mês. Ou seja, a mudança de um desvio-padrão (12% do tamanho da coalizão) leva a uma queda de 24% na taxa de obstrução. Para a variável *proporcionalidade*, com desvio-padrão de 10%, o mesmo efeito seria uma mudança na taxa de obstrução de 40%. Assim, pode-se dizer que ganhos substantivos pela alteração ou redução destas variáveis levam a mudanças relevantes na tendência de obstrução da Câmara.

Também vale sobremaneira apontar que a dimensão do conflito intracoalizão é particularmente relevante para a oposição. Quanto mais coesa é a oposição, maior sua capacidade de obstruir o processo decisório. Uma mudança em um desvio-padrão desta variável (14%) leva a um aumento de 28% na taxa de obstrução. Este efeito, contudo, é também condicionado pelo tamanho da coalizão do governo. Quanto maior a coalizão de governo, e consequentemente menor a de oposição, o efeito da sua coesão interna no sentido de afetar a obstrução diminui. Coalizões oposicionistas pequenas simplesmente não conseguem criar obstáculos para o governo.

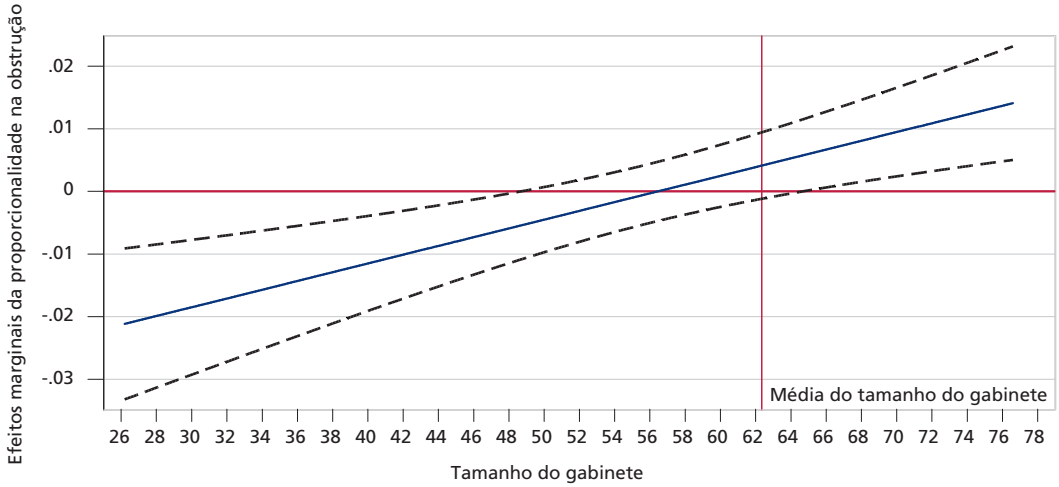
Para melhor visualizar essas relações condicionadas pelo tamanho das coalizões, o gráfico 3 traz a apresentação visual do efeito condicionante do tamanho da coalizão sobre o efeito da coalescência – proporcionalidade na alocação das pastas ministeriais – nas práticas obstrucionistas. Utilizou-se um intervalo de confiança de 90%, seguindo o padrão da tabela 2 – rotineiramente aceito como válido – e o modelo 2. Também foram calculados os coeficientes e erros-padrão condicionais, usando a combinação linear do termo interativo para cada valor do tamanho da coalizão. Assim, deu-se mais precisão à indicação sobre quando os efeitos passam a ser estatisticamente distintos de zero.

O gráfico 3 indica que a distribuição proporcional de cargos na extremidade menor do tamanho da coalizão é o único momento em que a variável apresenta os resultados teoricamente esperados para reduzir a obstrução. Ou seja, coalizões de governo minoritárias, no limite de serem majoritárias, que ocorreram a valores abaixo ou igual a 48% necessitam ser remuneradas da forma mais proporcional possível,

a fim de reduzir a obstrução. Na verdade, o efeito da proporcionalidade é teoricamente esperado até em coalizões com 49% dos assentos parlamentares, mas este efeito é estatisticamente significativo a 0.11, indicando a estimação dos coeficientes e os erros-padrão condicionais (um ponto acima do normalmente aceito). Este tipo de coalizão representa 42 meses do período analisado, ou 18% do total.

Em coalizões de tamanho entre 50% e 65%, não há efeito da proporcionalidade. Neste caso, outros fatores poderiam ser mais relevantes que a distribuição de cargos, como a temática da proposta, por exemplo. Infelizmente, não é possível avaliar esta possibilidade neste trabalho. Cabe apenas sinalizar que até 56% do tamanho da coalizão o efeito é negativo, passando a ser positivo acima de 57%. Todavia, novamente, é importante assinalar que o efeito positivo só é estatisticamente distinto de zero em coalizões acima de 65%. Ou seja, em coalizões inchadas, a proporcionalidade da distribuição de recursos aumenta a obstrução, indicando que os custos de manutenção destas coalizões torna-se pior para o funcionamento do Congresso. Neste caso, a demanda excede a oferta e a competição entre membros da base por mais recursos pode gerar atrasos decisórios. Estas são as dificuldades geradas por pressões distributivistas na coalizão, o conhecido "fogo amigo", agora visualmente exposto em gráfico. Basicamente, coalizões maiores são mais difíceis de serem administradas.

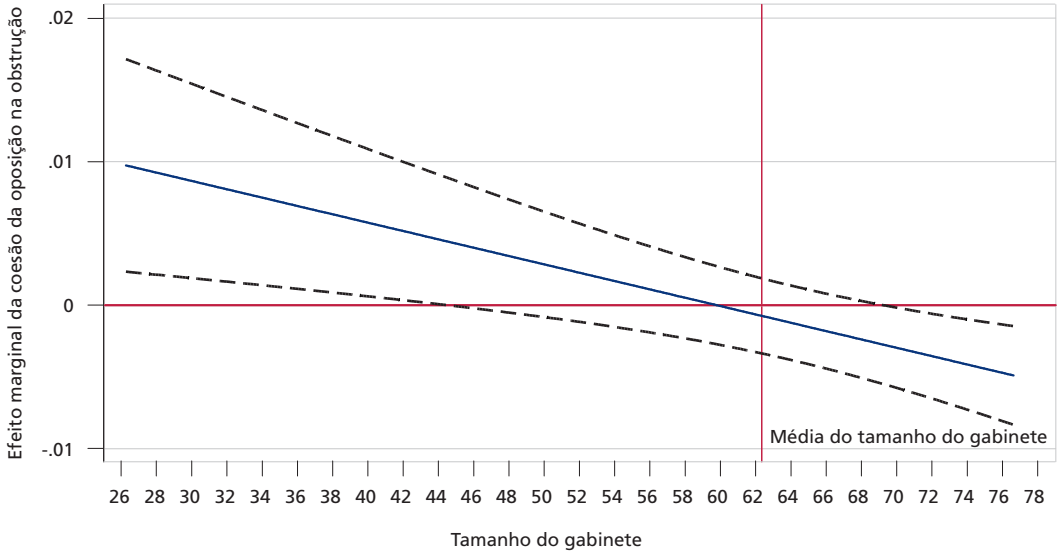
GRÁFICO 3
Efeito da coalescência (proporcionalidade) em votações de obstrução em tamanhos distintos da coalizão de governo



Elaboração dos autores.
Obs.: as linhas pontilhadas indicam intervalo de confiança de 90%.

Contudo, se para o governo é mais complexo e custoso ter coalizões grandes, tornando-as mais difíceis de serem gerenciadas, para a oposição, não basta ser coesa, é importante também ser grande. O gráfico 4 explora esta relação mais detalhadamente. Observa-se que o tamanho da coalizão de oposição é o inverso do tamanho da coalizão do governo, valor apresentado no gráfico 4. Assim, deve-se interpretar o gráfico com cuidado. Valores baixos no tamanho da coalizão do governo (eixo da abcissa) indicam coalizões de oposição maiores. Então, o efeito da coesão da oposição é estatisticamente significativo apenas para coalizões de governo que tenham valores abaixo de 45% das cadeiras, e a importância da coesão da oposição aumenta na medida em que a coligação do governo diminui de tamanho. Ou seja, a coesão da oposição tem efeito na obstrução quando a oposição tem 55% ou mais das cadeiras na Câmara dos Deputados. Para todos os outros valores do tamanho da oposição, o efeito de sua consistência interna no sentido de aumentar a obstrução inexiste ou é muito próximo a zero.

GRÁFICO 4
Efeito da coesão da oposição em votações de obstrução em tamanhos distintos da coalizão de governo



Elaboração dos autores.
Obs.: as linhas pontilhadas indicam intervalo de confiança de 90%.

Desse modo, qual é o tamanho "ideal" de uma coalizão? Ideal, para este estudo, no sentido de afetar o obstrucionismo na "reta final" de aprovação de um projeto. Para a oposição, o ideal é ser grande; ter maioria quase que qualificada, superior a 55%. Nestes casos, ela começa a ter impacto, se for coesa. Para o governo, por sua

vez, coalizões inchadas, com maiorias acima 65%, passam a ser prejudiciais. Por seu turno, a proporcionalidade é vital para coalizões de governo enxutas, que se aproximam de 50% das cadeiras. Nestes casos, remunerar os membros da coalizão de forma proporcional reduz dificuldades de relacionamento com o Congresso. Ao unir todos estes números, fica claro que o governo não precisa de uma coalizão acima de 65% das cadeiras. Mas, deve ter cuidado para não deixar que a oposição passe dos 55%. É neste intervalo, entre 46% e 64%, que se encontra o ideal para o tamanho do governo.

Como será discutido adiante, se a agenda do governo for orientada para proposições legislativas que não exigem quóruns qualificados, coalizões de governo menores podem ser mais eficientes e eficazes que as maiores. Assim, volta-se ao ponto de que o gerenciamento da coalizão deve ser também uma função da pauta legislativa do governo. Agendas legislativas que não exigem quóruns qualificados não precisam de maiorias volumosas.

4 CONCLUSÃO

Neste trabalho, foram explorados a frequência e os determinantes das estratégias de obstrução na Câmara dos Deputados no Brasil. Identificou-se que estas táticas, quando definidas com base em requerimentos procedimentais que exigem mais votações nominais para uma mesma proposição legislativa, estão na ascendente, e requerimentos que apressam o processo legislativo são cada vez mais escassos. Ou seja, o curso de negociação na Câmara experimenta um crescente processo de dilação das decisões criado por batalhas sobre procedimentos de votação, gerando custos adicionais aos iniciadores de proposições legislativas e aumentando o potencial de revisão do conteúdo das proposições, devido ao prolongamento do tempo de tramitação.

Embora haja indícios de que o governo consiga aprovar a maior parte da sua agenda, como indicaram Fernando Limongi e Argelina Figueiredo em vários trabalhos, isto não quer dizer que as tramitações ocorram sem solavancos e percalços, levando a negociações e renegociações que se estendem no tempo, como também indicam Barry Ames e Magna Inácio. Obter apoio na Câmara dos Deputados para votações pode ser um jogo de atrito, em que se pretende estrategicamente obstruir votações gerando empecilhos para a aprovação do conteúdo de uma proposição e encarecendo o custo do processo decisório.

Contudo, há fatores que se mostram associados à variação nas práticas de obstrução. Assim, há como atenuar o crescente ímpeto obstrucionista. A convergência entre o tamanho da coalizão e a proporcionalidade da distribuição de pastas ministeriais de acordo com a relevância dos parceiros da coalizão na Câmara parece ser fundamental para nutrir uma relação menos turbulenta, com menos obstrução nas decisões legislativas. Contudo, este efeito só é válido para coalizões de governo enxutas. Por sua vez, para a oposição, não basta ser coesa, pois o efeito positivo desta variável na obstrução só é sentido em coalizões de oposição que sejam grandes. Assim, o governo precisa encontrar um equilíbrio em sua coalizão que seja suficientemente grande para enfraquecer a oposição, mas não grande demais a ponto de lhe custar embaraços em seu gerenciamento. Trata-se, realmente, de andar sob o fio da navalha. O intervalo identificado neste estudo como ideal para o tamanho de uma coalizão de governo é entre 46%, 47%, lembrando que, até 49%, a proporcionalidade da distribuição de ministérios segue sendo eficiente, a par de 65% das cadeiras parlamentares. Coalizões acima de 65% das cadeiras são contraproducentes e onerosas. Coalizões de governo menores que 45% correm o risco de enfrentar uma oposição forte. É nesta faixa limítrofe que o governo consegue tanto administrar as ambições dos membros de sua base aliada quanto contornar problemas de quórum necessários para a aprovação de proposições legislativas ordinárias.

Sabe-se que a maior parte das iniciativas que tramitam e são aprovadas na Câmara, principalmente no governo Dilma Rousseff – e antes no governo Lula –, não exige quórum qualificado, correspondendo predominantemente a projetos de lei e a medidas provisórias. Assim, para uma agenda legislativa com quórum mínimo, que não seja recheada de projetos de lei complementar ou emendas constitucionais, uma coalizão mínima pode gerar mais governabilidade que coalizões inchadas, que apresentam maior chance de serem ideologicamente e programaticamente inconsistentes e de mais difícil coordenação. Neste caso, "tamanho não é documento". É a qualidade da articulação com a base, entendida como a distribuição equitativa de recursos e uma coalizão enxuta e ágil que garante sucesso na construção de uma relação mais harmoniosa com o Congresso, facilitando e agilizando o processo decisório.

REFERÊNCIAS

AMES, Barry. **The deadlock of democracy in Brazil**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2001.

AMORIM NETO, Octavio. Presidential cabinets, electoral cycles, and coalitions discipline in Brazil. *In*: MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito (Eds.). **Legislative politics in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

_____. The presidential calculus: executive policy making and cabinet formation in the americas. **Comparative Political Studies**, v. 39, n. 4, p. 415-440, 2006.

_____. O governo presidencial e a sustentação parlamentar: uma história trágico-marítima? *In*: VIEIRA, José Ribas (Org.). **Constituição cidadã de 1988**: efetivação e impasse institucional? Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 59-68.

_____. El moderno sistema de gobierno presidencial brasileño. *In*: LANZARO, Jorge (Org.). Presidencialismo y parlamentarismo: América Latina y Europa Meridional. Madrid: CEPC, 2010.

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

BINDER, Sarah A. The dynamics of legislative gridlock, 1947-1996. **American Political Science Review**, v. 93, n. 3, p. 519-533, 1999.

BINDER, Sarah A.; LAWRENCE, Eric D.; SMITH, Steven S. Tracking the Filibuster: 1917 to 1997. **American Politics Research**, v. 30, n. 4, p. 406-422, 2002.

BINDER, Sarah A.; SMITH, Steven S. **Politics or principle?** Washington, DC: Brookings Institution Press, 1997.

CARMELO, Marcelo; PÉREZ-LINÁN, Anibal. **Minister turnover, critical events, and the electoral calendar in presidential democracies**. ICS Working Paper, 2013a.

_____. Whom to remove, whom to protect? Presidential approval, minister profiles, and survival in office. *In*: ANNUAL GENERAL CONFERENCE OF THE EUROPEAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, 3., 2013, Barcelona, June 20-22, 2013b.

CHASQUETTI, Daniel; BUQUET, Daniel; CARDARELLO, Antonio. La designación de gabinetes en Uruguay, estratégia legislativa, jerarquia de los ministerios y afiliación partidária de los ministros. **America Latina Hoy**, n. 64, p. 15-40, 2013.

DIERMEIER, Daniel. Coalition government. *In*: WEINGAST, B.; WITTMAN, D. (Eds.). **Oxford handbook of political economy**. Oxford University Press, 2005. Mimeografado.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1999.

_____. Poder de agenda e políticas substantivas. *In*: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio. **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2009.

GAYLORD, Sylvia; RENNÓ, Lucio. **Behind closed doors**: cabinet authorship of legislative proposals in a multiparty presidential system. *In*: WORLD CONGRESS OF POLITICAL SCIENCE, 22., 2012, Madrid, July 8-12 2012.

HALL, Richard. **Participation in Congress**. New Haven: Yale University Press, 1996.

HIROI, Taeko. The dynamics of lawmaking in a bicameral legislature: the case of Brazil. **Comparative Political Studies**, v. 41, n. 12, p. 1.583-1.606, 2008.

INÁCIO, Magna. Mudança procedimental, oposições e obstrução na Câmara dos Deputados. *In*: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio (Eds.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2009. p. 353-380.

KREHBIEL, Keith. Institutional and partisan sources of gridlock: a theory of divided and unified government. **Journal of Theoretical Politics**, v. 8, n. 1, p. 7-40, 1996.

_____. **Pivotal politics**: A Theory of U.S. Lawmaking. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1998.

LEMOS, Leany. O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. **Dados**, v. 44, n. 3, p. 561-605, 2001.

MARTINEZ-GALLARDO, Cecília. Out of the cabinet: what drives defections from the government in presidential systems? **Comparative Political Studies**, v. 45, n. 1, p. 62-90, 2012.

MAYHEW, David. **Divided we govern**: party control, lawmaking, and investigations, 1946-1990. New Haven and London: Yale University Press, 1991.

OLSON JR., Mancur. **The logic of collective action**: public goods and the theory of groups. Harvard University Press, 1965.

OVERBY, L. Marvin; BELL, Lauren C. Rational Behavior or the Norm of Cooperation? Filibustering among Retiring Senators. **The Journal of Politics**, v. 66, n. 3, p. 906-924, 2004.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RENNÓ, Lucio. Under what conditions do presidents resort to decree power? theory and evidence from the brazilian case. **Journal of Politics**, v. 67, n. 1, p. 178-200, 2005.

_____. Agenda power, executive decree authority, and the mixed results of reform in the brazilian Congress. **Legislative Studies Quarterly**, v. 34, p. 5-34, 2008.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. **Dados**, v. 44, n. 2, p.133-172, 2001.

_____. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. **Revista de Economia Política**. São Paulo, v. 27, n. 4, 2007.

RAILE, Eric D.; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J. The executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. **Political research quarterly**, v. 64, n. 2, p. 323-334, 2011.

RENNÓ, Lucio; WOJCIK, Stefan. Cabinet Cosponsorship Networks in Brazil. *In*: ECPR JOINT SESSIONS OF WORKSHOPS, Johannes Gutenberg Universität, Mainz, Germany, 11-16 Mar. 2013.

SAMUELS, David. Ambition and Competition: Explaining Legislative Turnover in Brazil. **Legislative Studies Quarterly**, v. 25, n. 3, p. 481-497, 2000.

SANTOS, Fabiano. Em defesa do presidencialismo de coalizão. *In*: SOARES, Glaucio; RENNÓ, Lucio (Eds.). **Reforma política**: lições da história recente. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2006. p. 281-296.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. Curitiba: Appris, 2011.

TSEBELIS, George. **Veto players**: how political institutions work. Princeton: Princeton University Press, 2002.

TSEBELIS, George; ALEMAN, Eduardo. Presidential conditional agenda setting in Latin America. **World Politics**, v. 57, n. 3, p. 396-420, 2005.

ZUCCO, Cesar; POWER, Timothy. **Elite preferences in a consolidating democracy**: The Brazilian Legislative Surveys, 1990-2009. Unpublished manuscript, 2011.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BINDER, Sarah A. **Stalemate**: causes and consequences of legislative gridlock. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2003.

COX, Gary W.; KERNELL; Samuel. (Eds.). **The politics of divided government**. Boulder, San Francisco, and Oxford: Westview Press, 1991.

PEREZ-LINÁN, Anibal. **Presidential impeachment and the new political instability in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

_____. Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales. **America Latina Hoy**, v. 49, 2008.

RIKER, William H. **A theory of political coalitions**. New Haven: Yale University Press, 1962.

ZUCCO, Cesar; LAUDERDALE, Benjamin. Distinguishing between influences on brazilian legislative behavior. **Legislative Studies Quarterly**, v. 36, p. 363-396, 2011.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Everson da Silva Moura
Reginaldo da Silva Domingos

Revisão
Clícia Silveira Rodrigues
Idalina Barbara de Castro
Laeticia Jensen Eble
Leonardo Moreira de Souza
Marcelo Araujo de Sales Aguiar
Marco Aurélio Dias Pires
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Luana Signorelli Faria da Costa (estagiária)
Tauãnara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)
Wanessa Ros Vasconcelos (estagiária)

Editoração
Bernar José Vieira
Cristiano Ferreira de Araújo
Daniella Silva Nogueira
Danilo Leite de Macedo Tavares
Diego André Souza Santos
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Buenos

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m^2 (miolo)
Cartão supremo 250g/m^2 (capa)
Brasília-DF

Missão do Ipea
Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos

GOVERNO FEDERAL BRASIL PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA