



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Lucas Martins Burgos de Oliveira

O quanto as preferências ideológicas dos parlamentares impactam nos resultados legislativos? O caso da Câmara dos Deputados entre 2003 e 2018

Rio de Janeiro

2019

Lucas Martins Burgos de Oliveira

O quanto as preferências ideológicas dos parlamentares impactam nos resultados legislativos? O caso da Câmara dos Deputados entre 2003 e 2018



Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof; Dr. Fabiano Guilherme Mendes Santos

Rio de Janeiro

2019

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/D - IESP

O482 Oliveira, Lucas Martins Burgos de.
O quanto as preferências ideológicas dos parlamentares impactam nos resultados legislativos? O caso da Câmara dos Deputados entre 2003 e 2018 / Lucas Martins Burgos de Oliveira. – 2019.
55 f. : il.

Orientador: Fabiano Guilherme Mendes Santos.
Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Câmaras legislativas - Brasil – Teses. 2. Poder legislativo - Brasil - Teses. 3. Ideologia - Teses. I. Santos, Fabiano Guilherme Mendes. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 328(81)

Albert Vaz CRB-7 / 6033 - Bibliotecário responsável pela elaboração da ficha catalográfica.

Autorizo para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Lucas Martins Burgos de Oliveira

O quanto as preferências ideológicas dos parlamentares impactam nos resultados legislativos? O caso da Câmara dos Deputados entre 2003 e 2018

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 22 de Fevereiro de 2019.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Fabiano Guilherme Mendes Santos (Orientador)
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof.^a Dra. Argelina Figueiredo Cheibub
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof. Dr. Acir dos Santos Almeida
Instituto de Estudos Sociais e Aplicados

Rio de Janeiro

2019

AGRADECIMENTOS

Ao professor Fabiano, pelos comentários precisos sobre este trabalho. À professora Cristina, importantíssima no meu início de mestrado. E por fim aos meus pais, fundamentais.

RESUMO

OLIVEIRA, Lucas Martins Burgos de. *O quanto as preferências ideológicas dos parlamentares impactam nos resultados legislativos?* O caso da Câmara dos Deputados entre 2003 e 2018. 2019. 55 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

Os deputados federais estão imersos em uma densa rede de influências, sendo muito difícil mensurar com precisão o quanto os partidos, eleitores, grupos de interesses e posicionamentos ideológicos pessoais impactam em suas decisões. A pesquisa desenvolvida propôs três testes empíricos visando elucidar as principais características dessas preferências durante o período entre 2003 e 2018. O primeiro é uma análise dos fatores que condicionam a presença dos parlamentares nas votações nominais. O segundo consiste na estimação dos pontos ideais dos deputados, avaliando o poder explicativo da clivagem governo-oposição. Por fim, analisou-se os dados da Pesquisa Legislativa Brasileira (PLB), edição 2013, sobre a opinião dos parlamentares a respeito de aspectos importantes da política econômica brasileira. Os resultados suportam o argumento de que os parlamentares baseiam suas ações tanto em cálculos puramente eleitorais, como também em suas opiniões sobre as políticas em discussão no congresso.

Palavras-chave: Legislativo. Ideologia. Votação nominal.

ABSTRACT

OLIVEIRA, Lucas Martins Burgos de. *How much do parliamentarians' ideological preferences impact legislative results?* The case of the chamber of Deputies between 2003 e 2018. 2019. 55 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

The Federal deputies are immersed in a dense network of influences, and it's very difficult to accurately measure how much parties, voters, interest groups, and personal ideological positions impact their decision. This research proposes three empirical tests aiming to elucidate the main factors that influences these preferences during the period between 2003 and 2018. The first one is an analysis of the factors that condition the presence of the chamber's members in the roll-call votes. The second is the estimation of the ideal-points, evaluating the explanatory power of the government-opposition cleavage. Finally, it's analyzed data from the Brazilian Legislative Survey (PLB), 2013 edition, on the opinion of legislators regarding important aspects of Brazilian political economic policy. The results support the argument that the chamber's members base their actions on both purely electoral calculations and on their views on the policies under discussion in Congress.

Keywords: Legislative. Ideology. Roll-call votes.

LISTA DE PARTIDOS POLÍTICOS

DEM - Democratas
PAN - Partido dos Aposentados da Nação
PCdoB - Partido Comunista do Brasil
PDS - Partido Democrático Social
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PFL - Partido da Frente Liberal
PHS - Partido Humanista da Solidariedade
PL - Partido Liberal
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN - Partido da Mobilização Nacional
PP - Partido Progressista
PPB - Partido Progressista Brasileiro
PPR - Partido Progressista Renovador
PPS - Partido Popular Socialista
PR - Partido da República
PRB - Partido Republicano Brasileiro
PRN - Partido da Reconstrução Nacional
PRONA - Partido da Reedificação da Ordem Nacional
PRP - Partido Republicano Progressista
PRTB - Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PSC - Partido Social Cristão
PSD - Partido Social Democrático
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC - Partido Social Democrata Cristão
PSL - Partido Social Liberal
PSOL - Partido Socialismo e Liberdade
PST - Partido Social Trabalhista
PT - Partido dos Trabalhadores
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro
PTdoB - Partido Trabalhista do Brasil

PTC - Partido Trabalhista Cristão

PTN - Partido Trabalhista Nacional

PTR - Partido Trabalhista Reformador

PV - Partido Verde

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Dias Eleição – 52 Legislatura	27
Gráfico 2 - Matérias Presidente - 54	28
Gráfico 3 - GOV – 52ª Legislatura	29
Gráfico 4 - Interação entre GOV e Magnitude.....	29
Gráfico 5 - Margem – 52ª Legislatura	30
Gráfico 6 - Margem – 54ª Legislatura	30
Gráfico 7 - 54ª Legislatura.....	38
Gráfico 8 - 52ª Legislatura.....	40
Gráfico 9 - 53ª Legislatura.....	40
Gráfico 10 - 54ª Legislatura.....	41
Gráfico 11 - Governo Dilma.....	42
Gráfico 12 - Governo Temer.....	43
Gráfico 13 - Medianos do Governo e Oposição	48
Gráfico 14 - Medianos do PT e PMDB	49
Gráfico 15 - Medianos dos Partidos de Esquerda e Direita.....	49

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Posicionamento dos deputados.....	24
Tabela 2 - Posicionamento dos Senadores	24
Tabela 3 - Resultados Regressão Logit	25
Tabela 4 - Alterações de deputados entre a clivagem Governo-Oposição	38
Tabela 5 - Perguntas do Survey	45
Tabela 6 - Posicionamento nas dimensões	47
Tabela 7 - Base Parlamentar do Governo, 2003-2018.....	55

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. O COMPARECIMENTO ÀS VOTAÇÕES NOMINAIS	18
1.2 Abstenção no Legislativo	20
1.3 Metodologia.....	21
1.4 Variáveis Independentes:	22
1.5 Variáveis de controle	23
1.6 Análise Descritiva dos dados	23
1.7 Resultados	24
2 ESTIMANDO OS PONTOS IDEAIS DOS DEPUTADOS	32
2.1 - Metodologia	33
2.2 – Observações.....	35
2.3 - Resultados	37
2.4 - 55ª Legislatura	41
3 RESPONDENDO AO SURVEY	44
3.1 Dados e Métodos	44
3.2 Resultados	46
CONCLUSÃO.....	51
REFERÊNCIAS	52
APÊNDICE	55

INTRODUÇÃO

As teorias da ciência política que fazem parte da tradição da escolha racional se desenvolvem a partir da identificação dos atores determinantes para as dinâmicas do fenômeno político estudado e de quais são suas motivações, seus objetivos. No estudo sobre o congresso brasileiro, o reconhecimento de que os partidos são fundamentais para a compreensão do funcionamento parlamentar atingiu relativo consenso. Entretanto, a natureza dos objetivos dos parlamentares que os compõem ainda não é tão clara. Uma parte da bibliografia sobre o tema (ex. PEREIRA e MUELLER, 2003; ZUCCO, 2009; RAILE, PEREIRA e POWER, 2016) imputa aos parlamentares objetivos semelhantes aos identificados por Downs (1957, pág. 28):

Políticos são motivados pelo desejo de poder, prestígio e renda. ... Nunca buscam cargos como um meio de executar determinadas políticas, o único objetivo deles é colher os frutos de manter os cargos *per se*. Eles tratam políticas puramente como um meio para a obtenção de seus objetivos privados, que só podem ser atingidos se reeleitos. Partidos formulam políticas para vencerem eleições, ao contrário de vencerem eleições para formular políticas.

Uma outra parte da bibliografia não refuta esse argumento, mas apresenta evidência empíricas de que os parlamentares são participantes ativos na formulação das políticas públicas aprovadas pelo congresso (ex. FREITAS, 2017; SANTOS e ALMEIDA 2011; INÁCIO e FREITAS, 2015). Seguindo esses trabalhos, o argumento desta pesquisa é que se aumenta a capacidade explicativa do congresso brasileiro se assumirmos a perspectiva de que o comportamento dos parlamentares é gerado pelas suas opiniões sobre as políticas públicas em discussão e também por seus interesses estritamente eleitorais.

Esta proposição se sustenta a partir de três testes empíricos. O primeiro é uma análise dos fatores que condicionam a presença dos parlamentares nas votações nominais realizadas durante 2003 e 2014. O segundo consiste na estimação dos pontos ideais dos deputados entre 2003 e 2018, avaliando a relevância da clivagem governo-oposição. Por fim, será analisado os dados da Pesquisa Legislativa Brasileira (PLB), edição 2013, sobre a opinião dos parlamentares a respeito de aspectos importantes da política econômica brasileira.

O pressuposto de que os deputados agem para implementar políticas correspondentes as suas preferências e também se orientam por cálculos puramente eleitorais não é desenvolvido na formulação inicial das três principais teorias criadas para explicar o funcionamento do congresso americano. Como elas também são mobilizadas para analisar o

caso brasileiro, é relevante debater suas principais características.

As teorias distributivista, informacional e partidária são formulações que se distinguem já na fase de identificação dos atores determinantes. Para a distributivista são os diferentes grupos de “*preference outliers*”, congressistas que são oriundos de distritos eleitorais com características semelhantes e consequentemente concordam quanto ao assunto que deve constituir a prioridade de sua atuação legislativa. De acordo com a teoria informacional é o mediano do plenário. E para a teoria partidária é o mediano do partido majoritário. É importante ressaltar que para as teorias distributivistas e informacionais os partidos políticos não possuem influência sobre os resultados legislativos.

Em importante artigo Weingast e Marshall (1988) desenham o seguinte cenário: todos os congressistas visam a reeleição e para isso precisam promover os interesses de seus respectivos distritos, sendo a distribuição de benefícios para estes locais o meio mais eficiente de conseguir tal objetivo. O fato é que qualquer legislação precisa da aprovação da maioria do plenário e cada grupo de “*preference outliers*” precisa do apoio dos outros congressistas para terem seus objetivos alcançados. Dessa situação surge o problema da não simultaneidade dos benefícios. Weingast e Marshall (1988) formulam o exemplo de um grupo de congressistas que desejam a realização de obras de infraestrutura e conseguem o apoio de um outro grupo de legisladores com a condição de contribuir para aprovação de uma modificação em determinada agência reguladora. Aprovada e concluídas as obras, não haveria garantias para os legisladores interessados na agência reguladora de que seus parceiros de negociação não participassem de uma coalizão com outros legisladores e agissem contra seus interesses. Parte desse problema descrito se origina da também não simultaneidade dos votos trocados, um voto certo no presente é trocado por um voto incerto no futuro.

O sistema de comissões, com amplos poderes de agenda seria a solução institucional para estes problemas. As comissões possuem poder de veto sobre toda a legislação referente a sua temática e as legislações aprovadas em seu âmbito não podem ser alteradas no plenário. Os legisladores selecionam as comissões que desejam participar, sendo os “*preference outliers*” da temática, e a senioridade é o critério para determinar o posicionamento destes na hierarquia da comissão, não havendo a possibilidade de trocas sem o seu consentimento.

A perspectiva informacional, em contraste, reconhece algumas características institucionais discutidas pela teoria distributivista, mas argumenta que o objetivo primordial delas é reduzir a incerteza dos legisladores sobre a relação entre as propostas legislativas em discussão e os resultados que elas podem gerar depois da implementação. As comissões, nesse caso, são agentes cujo o principal é o mediano do plenário, que deseja reduzir o seu grau de

incerteza.

Kreihbel (1992) argumenta que a regra de senioridade seria um incentivo para parlamentares se especializarem em uma temática, acumulando conhecimento sobre a mesma. Caso fiquem trocando de comissão nunca irão ocupar alguma posição relevante nelas, o que não seria desejável para as suas carreiras. As regras do regimento que protegem as decisões das comissões da ação do plenário é outro meio de incentivar as comissões a serem informativas, pois a missão de coletar informações é bastante dispendiosa e somente sendo bem realizada se houver a certeza de que o esforço será bem recompensado. As comissões, por sua vez, seriam compostas por membros heterogêneos do ponto de vista ideológico, representando a distribuição de preferências no plenário. Desse modo as informações transmitidas pelas comissões ao plenário são críveis. Kreihbel (1992), seguindo o pressuposto de que o mediano do plenário é o ator mais relevante porque todas decisões são tomadas mediante o apoio da maioria, afirma que as comissões não possuem poder de veto. Um projeto por elas barrado pode ser removido para o plenário e votado.

Por último, a perspectiva partidária defende que as características dos órgãos legislativos são um reflexo das circunstâncias que cercam o partido majoritário. Seguindo Downs (1957), leva-se em conta que os eleitores tomam os partidos como atalhos cognitivos para reduzirem o custo da decisão eleitoral, torna-se a imagem do partido junto ao eleitorado um ativo importante. Entretanto, somente isso não leva o parlamentar a se reeleger, sendo necessário que este se empenhe na aprovação de medidas relativas as particularidades de seus distritos. Se os membros do partido exageraram nesse esforço individual, deixando de lado as políticas que configuram a agenda da maioria do partido, a imagem deste tende a se desgastar e todos podem sofrer perdas eleitorais.

Uma solução para esse problema de ação coletiva é delegar para um líder a tarefa de coordenar interesses individuais e coletivos. Na teoria do partido cartel proposta por Cox e Mcumbins (1993) o partido majoritário, assegurando o cargo de presidente da câmara e os cargos de presidência das comissões, exerce o controle negativo da agenda. Ou seja, uma proposta legislativa será votada em plenário somente se afetar um *status quo* que estiver suficientemente distante das preferências do mediano do partido majoritário.

As três teorias também divergem quando identificam as principais motivações por trás das ações dos parlamentares. Weingast e Marshall (1988) desenvolvem o argumento de Mayhew (1974), autor pioneiro ao apresentar como a ação dos parlamentares é moldada pelo seria objetivo primordial destes: se reeleger. Kreihbel (1992), por outro lado, não insere em seu argumento as possíveis preocupações eleitorais dos parlamentares, sua teoria se dedica

exclusivamente aos problemas decorrentes da busca de aprovar políticas públicas que correspondam as preferências do mediano do congresso.

A teoria do partido cartel articula de certa maneira esses dois objetivos. Entretanto os objetivos eleitorais ganham proeminência sobre os objetivos quanto a políticas. Se o mediano do plenário tivesse como objetivo somente a aprovação de medidas que correspondessem as suas preferências, não seria racional concentrar poderes de agenda não mão dos líderes do partido majoritário. Inclusive Cox e Mcubins (2005) indicam que a sustentação do cartel depende da “reparação” aos membros moderados do partido majoritário, pois propostas que iriam ser apoiadas por esses parlamentares são bloqueadas pela maioria de seu partido. Eles somente sustentariam o cartel se recebessem mais cargos e recursos de campanha do que os demais membros do partido.

O argumento implica que os parlamentares do partido majoritário além de se diferenciarem na dimensão de escolha política que marca as disputas legislativas, eles também alocam pesos distintos em seus objetivos, com os parlamentares moderados alocando mais peso na obtenção de recursos diretamente relacionadas a sua busca por reeleição. Outro desenvolvimento do argumento também não parece muito razoável. Se os parlamentares moderados precisam ser recompensados, eles são os membros mais custosos do partido. Sendo assim a maioria do partido tem incentivos para não contar com esses membros mais moderados e aumentar a coesão de preferências do partido. Dentro da lógica da teoria essa estratégia não deve ser muito difícil de realizar, visto que a imagem partidária frente ao eleitorado reflete a agenda da maioria do partido.

Nesse ponto específico Cox e Mcunbbins (1993 e 2015) oferecem evidências empíricas de que a filiação partidária do congressista americano importa para a sua reeleição. Entretanto, os autores não testam empiricamente se um grau específico de vitórias legislativas adquiridas por um partido afeta o resultado eleitoral de seus membros. O trabalho de Mayhew (1974) aponta que as posições tomadas, mais do que o resultado legislativo, é que são determinantes eleitoralmente. Um histórico de vitórias certamente afeta positivamente a imagem de um partido, mas não é condição necessária ou suficiente para que isso ocorra. Por exemplo, partidos minoritários costumam cultivar a sua reputação mais pelo esforço realizado em derrotas sobre legislações de grande relevância do que por vitórias em temas de baixo impacto.

Essa ligação entre imagem partidária e vitórias legislativas se torna mais frágil quando os autores em outros trabalhos estipulam um critério para identificar a formação de um cartel legislativo: o partido (ou coalizão) majoritário não ter uma taxa de roll rate (estar do lado

oposto à uma moção vitoriosa) maior que 5%. Esse limite é estabelecido por causa de uma regularidade empírica de partidos majoritários em diversas democracias, sendo que a teoria prevê que o partido majoritário nunca esteja do lado derrotado.

Como dito anteriormente, essas teorias desenvolvidas para o congresso americano também foram utilizadas para explicar o caso brasileiro. A vertente de explicação do legislativo nacional mais antiga é inspirada nas proposições da teoria distributivista.

Ames (2001) constrói sua análise a partir dos incentivos gerados pelo sistema eleitoral de lista aberta. Pressupõe-se que esse sistema gere grande competição intrapartidária entre os candidatos, o que torna a reputação pessoal dos parlamentares o principal ativo eleitoral. Tendo a identidade partidária pouca relevância eleitoral, não haveria incentivos para a manutenção de uma alta disciplina partidária e a distribuição de recursos e benefícios para os redutos eleitorais dos parlamentares seria a estratégia mais eficaz de cultivo a reputação individual, constituindo esse o principal foco da atuação legislativa. Os deputados apresentariam pouco interesse em políticas públicas de nível nacional significativas, originando-se no executivo praticamente todas as proposições desse tipo. No entanto, esse desinteresse não se traduz em facilidade para o executivo aprovar a sua agenda, pois os parlamentares condicionam o seu apoio a qualquer medida ao atendimento de seus interesses paroquiais.

Estudos como os de Figueiredo e Limongi (1999) argumentaram contra essa interpretação do sistema político brasileiro e trouxeram para o centro da análise os procedimentos decisórios internos do Congresso. Eles chegam a conclusão que há grande concentração de poderes nas mãos dos líderes partidários. Buscando formar maioria para aprovar a sua agenda o executivo negocia com os líderes partidários, que conseguem os votos de seus liderados para o governo em troca de participação do partido no mesmo. A principal dimensão conflito existente é político-partidário e não entre o executivo e legislativo.

Santos e Almeida (2011) aplicam a teoria informacional ao caso brasileiro. Parte-se do pressuposto que há uma assimetria informacional entre o executivo e o legislativo e ademais quando o primeiro envia uma proposta legislativa está fazendo uma recomendação ao segundo. O compartilhamento de informações, pelo executivo, sobre as consequências esperadas de suas propostas será determinado pelo grau de congruência entre as suas preferências e as do mediano do plenário. Havendo uma distância significativa entre eles, as informações disponibilizadas pelo executivo não são críveis e o plenário irá demandar o auxílio das comissões para reduzir o seu grau de incerteza sobre os resultados da política proposta. No entanto, a comissão só terá incentivos para adquirir informação se a maioria dos

seus membros possuir uma visão oposta à do executivo, desejando que a política em questão se aproxime de sua preferência. O uso dos requerimentos de urgência está condicionado à essa dinâmica, havendo divergência entre o mediano do plenário e o executivo a probabilidade de ele ser aprovado diminui conforme o caráter opositor da comissão aumenta, o que faz com que o mediano do plenário espere ganhos informacionais significativos com o relatório produzido.

Diferentemente de Khreibel (1997) os autores consideram a existência de partidos, inclusive de um cartel legislativo. As questões levantadas são decorrentes da não homogeneidade de preferências entre a coalizão majoritária e as diferenças entre a organização interna do congresso brasileiro e o americano. Aqui a coalizão majoritária não possui controle de todas as comissões, havendo mais espaço para a ação da oposição.

Outros trabalhos também tratam da maneira como o legislativo responde as proposições do executivo. Inácio e Freitas (2015), analisando os cargos de presidente das comissões permanentes, encontram que entre 1995 e 2010 a situação de um partido controlar um ministério e também a comissão permanente não era o mais comum. Houve mais casos em que a comissão foi presidida por um partido da coalizão diferente do ministro de sua área de atuação. Ou seja, os acordos pré-legislativos da coalizão não são uma carta em branco para os membros da coalizão, estão sob o escrutínio de seus parceiros.

Em artigo mais recente Freitas (2017) apresenta evidências empíricas de que o legislativo possui papel ativo na formulação das matérias propostas pelo executivo, alterando significativamente as matérias enviadas. Isso acontece inclusive em medidas provisórias e em projetos votados em regime de urgência, no qual o tempo de apreciação é reduzido. O desenho institucional brasileiro, concedendo grandes poderes de agenda para o presidente, não é condição suficiente para a existência de um legislativo passivo as propostas do executivo.

A imagem que surge de pesquisas como o de Freitas (2017) e Santos Almeida (2011) e Inácio e Freitas (2015) é de um congresso com preferências sobre as políticas públicas em discussão. É uma imagem distinta da produzidas por trabalhos que dialogando com os argumentos de Figueredo e Limongi (1999) e Ames (2001), reconhecem a importância que os partidos exercem sobre o funcionamento do congresso brasileiro mas o papel deles seria de mediadores da distribuição de recursos pelo presidente para os parlamentares. Zucco (2009), baseado em um estudo empírico das votações nominais, argumenta que o componente ideológico dos partidos explica muito pouco do comportamento dos deputados da coalizão em relação ao líder do governo.

Esta pesquisa se insere nessa discussão, em sua maior parte, analisando as votações

nominais realizadas entre 2003 e 2018. As votações nominais são talvez a principal fonte de dados para se compreender as dinâmicas de funcionamento dos órgãos legislativos. É interessante que no Brasil, diferentemente do congresso americano, como apontam Figueiredo e Limongi (1999), a votação nominal não é a conclusão natural da tramitação de um projeto de lei. Ela só irá ocorrer se a matéria for a plenário e caso 6% dos parlamentares ou dos líderes que representam esse número apoiarem um requerimento de verificação de votação. É um instrumento utilizado em questões controversas, pois espera-se reverter decisões ou aumentar o custo político de se aprovar ou rejeitar determinada matéria, obrigando os congressistas a se manifestarem publicamente. Mas há casos em que as votações nominais devem acontecer necessariamente, como nas decisões sobre emendas constitucionais e leis complementares. Ou seja, elas representam as decisões mais importantes e controversas realizadas pela câmara dos deputados.

O restante do texto se organizará da seguinte maneira: a primeira seção se dedicará a estudar os determinantes da presença ou não de um parlamentar nessas votações, informada por um debate teórico referente ao tema. A segunda irá discutir quais são as dinâmicas de disputa política que emergem dos votos dos deputados. A terceira irá analisar os dados da Pesquisa Legislativa Brasileira (PLB) sobre a opinião dos parlamentares sobre aspectos importantes da política econômica brasileira. Por fim, a última seção faz um resumo dos principais resultados e aponta caminhos para futuras pesquisas.

1. O COMPARECIMENTO ÀS VOTAÇÕES NOMINAIS

A grande maioria das análises sobre os órgãos legislativos somente analisa uma parcela das informações contidas nas votações nominais: votos contrários ou favoráveis às propostas legislativas. No entanto, antes de os legisladores escolherem o voto eles devem decidir entre manifestar ou não sua posição e os seus interesses eleitorais podem ser decisivos nessa escolha.

Comparecimento às votações é uma temática antiga da ciência política. Diversas proposições teóricas foram formuladas para explicar o comparecimento em eleições de massa, tentando dar conta da aparente irracionalidade que cerca o ato fundamental da democracia representativa. O ambiente legislativo permite retirar da análise algumas variáveis que dificultam a explicação do comparecimento em eleições de massa, sendo uma oportunidade para o teste de importantes previsões teóricas dessa literatura. Também permite analisar padrões de engajamento parlamentar, lembrando que o tempo do parlamentar é o seu ativo mais escasso. (HALL, 1996)

A seguir serão apresentadas as considerações teóricas levantada pela literatura e posteriormente as variáveis independentes a serem testadas no caso brasileiro. A variável dependente será o parlamentar comparecer ou não à votação, sendo realizada uma regressão logit.

1.1) Previsões teóricas

Dows (1951) foi um dos primeiros a tratar sobre a tomada de decisão de se abster ou não de uma eleição. Seu argumento pode ser resumido na seguinte maneira: é somente razoável votar se $R = PB - C > 0$. Sendo R a recompensa advinda do voto; P a probabilidade de um voto ser decisivo para o resultado da eleição; B o benefício diferencial, em utilidade, que um eleitor recebe da vitória de seu candidato preferido sobre o opositor; e C o custo individual relacionado ao ato de votar. No contexto das eleições de massa o termo P assume valor muito próximo de zero e Dows (1951) salienta que muito dificilmente o custo do ato de votar não levaria a equação a um resultado negativo. Se consideramos ainda que sua teoria prevê como resultado da competição eleitoral o posicionamento dos dois candidatos no centro do espaço político, o termo B teria sempre valor zero. Pode-se dizer que sua explicação acaba por acentuar o aspecto de irracionalidade ligado ao ato de votar

Riker e Orkshot (1968) tentam resolver esse problema mantendo a equação proposta

por Downs (1951), mas alterando o significado de um de seus termos e inserindo um novo. A equação passa a ser $R = PB - C + D > 0$, sendo agora o termo P uma referência a percepção subjetiva do eleitor sobre a possibilidade de ele ser decisivo na eleição e o termo D significa os benefícios fixos que o eleitor recebe ao participar da eleição, seja por sentir que estar cumprindo um dever cívico ou ajudando o partido pelo qual se identifica, por exemplo.

Fiorina e Ferjhon (1974) argumentam que Riker e Orkshot (1968) retiram a percepção de que os eleitores são irracionais e substituem pela noção de que eles frequentemente cometem erros de avaliação sobre o grau de competitividade das eleições e que os ganhos psicológicos fixos relacionados ao ato de votar são muito grandes. Eles apontam que talvez o problema esteja na perspectiva teórica de que os eleitores se comportam como maximizadores de utilidade, restringindo a ideia de comportamento racional à somente esta característica. Segundo Fiorina e Ferjhon (1974) uma teoria tem melhor condições de explicar o alto grau de comparecimento às eleições se considerar os eleitores como tomadores de decisão que buscam reduzir a possibilidade de arrependimento futuro. Neste caso a mera existência da probabilidade de um resultado eleitoral ser decidido por uma margem pequena faria os eleitores se comprometerem a votar.

Palfrey e Rosenthal (1983) aplicam a teoria dos jogos as considerações sobre a abstenção. Os autores pressupõem uma votação com duas alternativas e dois tipos de eleitores com preferências opostas. O nível de comparecimento é determinado endogenamente, ou seja, a probabilidade objetiva e subjetiva de um eleitor ser decisivo para o resultado da votação é a mesma. Esta probabilidade é determinada por dois incentivos opostos: um gera o aumento no comparecimento ao voto, pois os participantes da votação competem para que suas alternativas preferidas ganhem, o outro advém da possibilidade de aqueles que fazem parte da preferência majoritária se comportarem como *free-riders* e se absterem em maior grau. Outra previsão é de que quanto maior o tamanho do eleitorado menor será o comparecimento, pois a chance de ser decisivo diminui.

Feddersen e Pesendorfer (1996) desenvolveram um modelo teórico que assume a existência de eleitores com informações incompletas sobre as consequências políticas do resultado da eleição. Haveriam três tipos de eleitores, dois que apoiam alternativas concorrente e um que é independente. Dentre este último tipo de eleitor há aqueles que são desinformados quanto as consequências da votação. A ação mais razoável para este grupo é se abster de votar, maximizando a probabilidade de que eleitores informados decidam a eleição. Isso leva a um resultado em que não há relação entre a probabilidade de ser decisivo e abstenção. O fator preponderante passa a ser a distribuição de informação política, quanto

mais eleitores informados menor será a abstenção, o que geraria uma menor margem de vitória.

Feddersen e Sandroni (2006) também preveem uma correlação positiva entre margem de vitória e comparecimento, mas nesse caso o fator determinante é o grau de importância da votação. Havendo uma minoria e maioria competindo e sendo a votação de extrema importância, espera-se que os dois grupos participem a níveis máximos, ou seja, gerando alto comparecimento e grande margem de vitória. Mantendo-se o custo relacionado ao ato de votar constante e reduzindo o grau de importância da votação, tanto o comparecimento e a margem de vitória reduzem, pois em uma votação menos importante o benefício de votar para um membro do grupo majoritário é menor do que para os votantes da minoria.

1.2) Abstenção no Legislativo

Alguns autores trataram especificamente das abstenções de parlamentares. Assume-se que a participação em votações é somente uma das estratégias disponíveis aos parlamentares para conseguirem se reeleger.

Em outro trabalho Fiorina (1974) argumenta que o resultado legislativo por si só tem menos importância do que a sua repercussão para o distrito eleitoral do parlamentar. Sendo assim, quando um distrito conta com preferências heterogêneas quanto a uma proposta legislativa o parlamentar tende a se abster, evitando se opor a uma parcela do seu eleitorado. Fiorina (1974) reconhece que a não manifestação de uma posição pode ser negativa, mas sua magnitude seria sempre inferior ao efeito da frustração das preferências dos eleitores.

Mayhew (1974) também aborda a questão com perspectiva semelhante. Ao assumir que o objetivo primordial do parlamentar é a reeleição, a manifestação de posição sobre as matérias em discussão seria mais importante do que o próprio resultado das políticas implementadas. Assim, quando há “divisão e incerteza no eleitorado o melhor é não se manifestar” (MAYHEW, 1974, p. 66). O argumento leva a uma previsão distinta da maioria das teorias desenvolvidas para o contexto de eleições de massa. Em votações controversas, com preferências que podem acarretar em uma diferença de votos pequena, os parlamentares tendem a se abster de se manifestar.

Cohem e Noll (1991) acrescentam algumas considerações a tomada de decisão de um parlamentar que busca reeleição. Primeiramente, ao contrário de Fiorina (1974) e Mayhew (1974), parte-se do princípio que o resultado legislativo afeta as consequências eleitorais do voto. E não só o grau de heterogeneidade do distrito é levada em conta, mas também a

saliência dos temas em votação para os eleitores. Em referência a esta dimensão, os autores preveem que quando uma votação for de pouca relevância para os eleitores, maior a probabilidade dos parlamentares se absterem. Quanto a relação entre os lados majoritários e minoritários de cada votação, Cohem e Noll (1991) apontam para o mesmo resultado proposto por Palfrey e Rosenthal (1983) de que os parlamentares pertencentes ao lado majoritário tendem a se abster mais do que os do lado minoritário. Porém, Cohem e Noll (1991) defendem que os eleitores se importariam mais com o resultado das votações nas quais apoiam o lado minoritário, ou seja, a saliência do voto do parlamentar é menor quando ele defende a posição majoritária, sendo menos custosa eleitoralmente a abstenção nesses casos. É importante também salientar que os autores consideram a probabilidade subjetiva do parlamentar ser decisivo na votação como um elemento que condiciona o seu comparecimento.

1.3) Metodologia

Os dados sobre o caso brasileiro apresentam uma riqueza de detalhes. Tem-se acesso não somente a informação se o parlamentar votou em uma determinada sessão ou não. Sabe-se também se ele se absteve de votar ou, seguindo orientação de seu líder partidário, entrou em obstrução. A diferença prática entre essas duas possibilidades é que ao estar presente e manifestar abstenção o parlamentar está contribuindo para o quórum da votação. Enquanto aqueles que estão em obstrução ficam de fora da contagem. Isso é significativo pois as votações de matérias legislativas para serem votadas requerem quórum de 257 parlamentares.

Por outro lado, não é tão claro como incorporar essa riqueza de informações na análise. A maioria dos trabalhos empíricos consideram somente a presença ou não do legislador. Como as teorias de comparecimento foram desenvolvidas para eleições de massa, sendo o voto secreto, as mesmas partem do pressuposto que votar é custoso e a possibilidade de comparecer e não se manifestar não é muito desenvolvida teoricamente. Tendo em vista que trabalhos como os de Mayhew (1974) e Fiorina (1974) ao analisarem o comportamento dos parlamentares identificam que os mesmos concedem grande relevância a tomada de posição frente as matérias votadas, igualar faltas com abstenção e obstrução não parece muito adequado. Se em uma votação com quórum suficiente o deputado estiver em uma dessas categorias ele não estará contribuindo para o resultado, mas enquanto a falta traz incertezas sobre o seu posicionamento a escolha de obstruir ou se abster claramente manifesta que o parlamentar possui oposições ao projeto em votação.

Seguindo esse argumento, nessa seção serão apresentados os resultados de uma análise estatística cuja variável dependente será a presença ou não na votação. Quanto a seleção das votações, repetindo um procedimento realizado Poole e Rosenthal (1997), somente as votações com quórum maior de 55 % dos deputados foram consideradas. Isso evita que o resultado seja enviesado por estratégias da oposição de dificultar a realização da votação. Esse estudo não possui pretensões de esgotar a análise sobre o comparecimento às votações nominais. Sendo assim, a escolha do breve período entre 2003 e 2014 justifica-se pela estabilidade política vivenciada durante esses anos.

1.4) Variáveis Independentes:

Margem de Vitória: a construção dessa variável segue o procedimento proposto por Noury (2004): 1 menos o valor absoluto da divisão entre a diferença dos votos sim e não com a soma dos mesmos. Quanto maior o valor assumido por essa variável, mais disputada foi a votação. A partir de Riker e Orkshot (1968) e Downs (1951) espera-se que quanto maior for o seu valor maior a probabilidade de um parlamentar comparecer a votação.

Magnitude do distrito: Esta variável pretende testar, de forma indireta, a hipótese levantada por Fiorina (1974). Não havendo dados sobre as preferências dos eleitores dos parlamentares para os diversos temas das matérias votadas em plenário, utiliza-se a magnitude do distrito como uma indicação do grau de heterogeneidade das preferências dos eleitores.

Trabalhos como o de Shugart e Carrey (1996) preveem para o sistema proporcional de lista aberto brasileiro que quanto maior a magnitude do distrito mais acentuados serão os incentivos para que um parlamentar desenvolva uma reputação pessoal junto ao eleitorado, mostrando-se distinto de seus concorrentes. A melhor estratégia nesse caso seria pautar a representação política em um grupo restrito de eleitores, seja em termos geográficos ou temáticos. Sendo assim espera-se que quanto maior for a magnitude do distrito menor a probabilidade de o parlamentar possuir eleitores com preferências distintas em relação a uma votação, o que por sua vez reduziriam as chances de o mesmo faltar às votações.

No entanto, é preciso considerar os efeitos que o pertencimento à base de sustentação do governo pode gerar nas atividades exercidas pelos parlamentares. Para os parlamentares governistas há uma maior facilidade em conseguir a execução de emendas individuais ao orçamento e conduzir demandas dos eleitores junto a burocracia estatal. Essas atividades tendem a requerer que o parlamentar dedique parte significativa de seu tempo a fazer pressão em outras instituições ou passe mais tempo junto aos locais em que há grande concentração de

seus eleitores. Aumenta-se assim a probabilidade de o mesmo faltar mais sessões de votação. Essas são atividades que ajudam os parlamentares no desenvolvimento de uma reputação individual, mais necessária ao seu sucesso eleitoral quanto maior for a competição intrapartidária que enfrenta. Com isso espera-se que a interação entre as variáveis Governo e Magnitude tenha efeito negativo sobre o comparecimento.

Distância das próximas eleições: esta variável mede quando, em relação as eleições para a câmara uma votação está sendo realizada. Com a proximidade das eleições, maior a probabilidade de que os deputados dediquem uma parcela maior do seu tempo visitando seus distritos, realizando campanha. Logo, espera-se que esta variável tenha efeito positivo: quanto mais próxima uma votação for realizada da eleição, maior a probabilidade de que o parlamentar falte a votação.

Reeleição: Assume valor 1 quando o parlamentar se recandidatou ao cargo de deputado federal e zero quando se aposentou. Um parlamentar com preocupações eleitorais tende a ter uma agenda de compromissos maior se comparado aqueles que não buscam reeleição.

Governo: Assume valor 1 quando o deputado pertencer a base parlamentar do governo e zero quando for da oposição. Tendo em vista o trabalho de Palfrey e Rosenthal (1983), espera-se que os membros do governo, por serem maioria, faltem menos.

Matérias Presidente: esta variável ajuda a testar se a hipótese levantada por Feddersen e Sandroni (2006) argumentando que em votações importante o comparecimento é mais elevado.

1.5) Variáveis de controle

A seguir são apresentadas as variáveis de controle, das quais espera-se sinal positivo.

PEC-PLP : Indica votação de Emendas a Constituição e Projetos de Lei complementar que requerem para a aprovação mais do que uma maioria simples.

Presença Previa: Indica se o parlamentar compareceu na votação anterior. Como as votações não independentes uma das outras, esta variável pretende contornar o problema que isso pode causar na estimação das variáveis de interesse.

1.6) Análise Descritiva dos dados

A tabela a seguir mostra a proporção assumida, nos dados analisados, por cada posicionamento possível aos deputados. A distribuição para a 52^a e 53^a Legislatura são muito

semelhantes. Há uma pequena mudança para a 54^a legislatura, aumentando a proporção de deputados que votaram sim ou não.

Tabela 1 - Posicionamento dos deputados

Posicionamento	52^a Legislatura	53^a Legislatura	54^a Legislatura
Votos sim ou não	68.59 %	68.54 %	71,01 %
Faltas	29,74 %	29,30 %	27,84 %
Obstrução	1,20 %	1,80 %	0.64 %
Abstenção	0,44 %	0,34 %	0,49 %

Fonte: NECON - IESP

Ainda na parte de descrição dos dados é possível testar a hipótese desenvolvida por Palfrey e Rosenthal (1983) de que a percepção sobre a possibilidade de ser decisivo é inversa ao tamanho do corpo dos votantes. Uma comparação entre as taxas de não votos entre a câmara e o senado são uma boa oportunidade de teste para essa previsão. Na tabela a seguir estão os dados sobre o senado.

Tabela 2 - Posicionamento dos Senadores

Posicionamento	52^a Legislatura	53^a Legislatura	54^a Legislatura
Votos sim ou não	99,09 %	98.23 %	97.75 %
Faltas	0,91	1,43%	2,22 %
Obstrução	0	0,34 %	0,03 %

Fonte: NECON - IESP

Os níveis de votação no senado são bem mais elevados do que na câmara, confirmando a previsão de Palfrey e Rosenthal (1983).

1.7) Resultados

Os resultados das regressões logit realizadas aparecem na tabela a seguir:

Tabela 3 - Resultados Regressão Logit

Variáveis Independentes	52ª Legislatura	53ª Legislatura	54ª Legislatura
GOV	0.14380 *** (0.028)	4.318e-01 *** (2.176e-02)	1.288e-01 *** (3.153e-02)
Margem	0.21611 *** (0.0266)	6.026e-01 *** (2.032e-02)	-2.797e-01 *** (3.864e-02)
Recandidatura	0.0282 (0.0200)	4.046e-02 ** (1.241e-02)	1.828e-01 ** (1.847e-02)
Magnitude Disitrito	0.00290 *** (0.0006)	3.103e-03 *** (4.358e-04)	2.034e-03 *** (6.215e-04)
GOV X Magnitude Disitrito	-0.00135 . (0.0007)	-4.688e-03 *** (5.368e-04)	-1.857e-03 *** (7.935e-04)
Dias Eleição	0.00015 *** (0.000016)	5.117e-04 *** (1.379e-05)	3.201e-04 *** (2.233e-05)

PEC-PLP	0.3726843 *** (0.0222255)	1.410e-01 *** (1.629e-02)	1.155e-01 *** (2.242e-02)
Matérias Presidente	0.2322178 *** (0.02262)	-5.909e-02 *** (1.475e-02)	-2.026e-01 *** (1.976e-02)
Presença Previa	1.5401 *** (0.01389)	1.064e+00 *** (1.259e-02)	1.360e+00 *** (1.636e-02)
Intercepto	-0.5772424 *** (0.0395060)	-3.282e-01 *** (2.635e-02)	-2.091e-01 *** (3.820e-02)
AIC	210185	210185	92735

Legenda: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

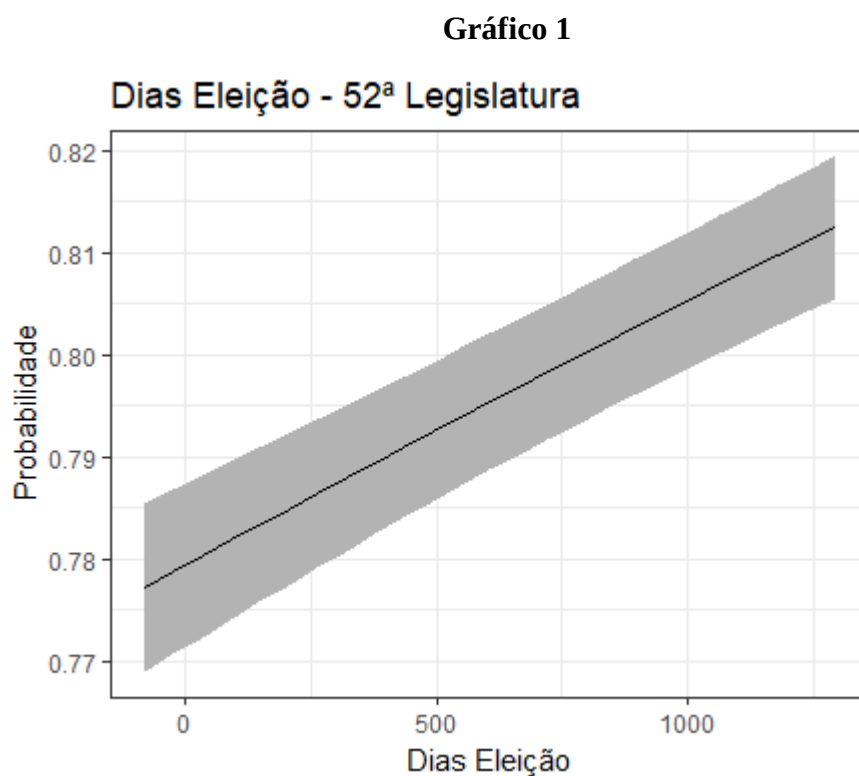
Fonte : Elaboração própria

Estes resultados iniciais somente permitem uma análise dos sinais dos efeitos estimados. As variáveis de controle tiveram os resultados esperados e foram estatisticamente significantes em todos os modelos. Nem todas as variáveis de interesse foram estatisticamente significantes ou tiveram o sinal esperado. No primeiro caso se encaixam a variável Recandidatura e a interação entre GOV e Magnitude Distrito, no modelo da 52ª Legislatura, que não obtiveram o nível mínimo de 0.05.

A variável Margem teve sinal contrário ao esperado para a 54ª Legislatura. Enquanto a variável Matérias Presidente só teve o sinal esperado para a 52ª Legislatura e a variável GOV teve sinal contrário ao predito em todos os modelos. O mesmo pode ser dito da variável Recandidatura.

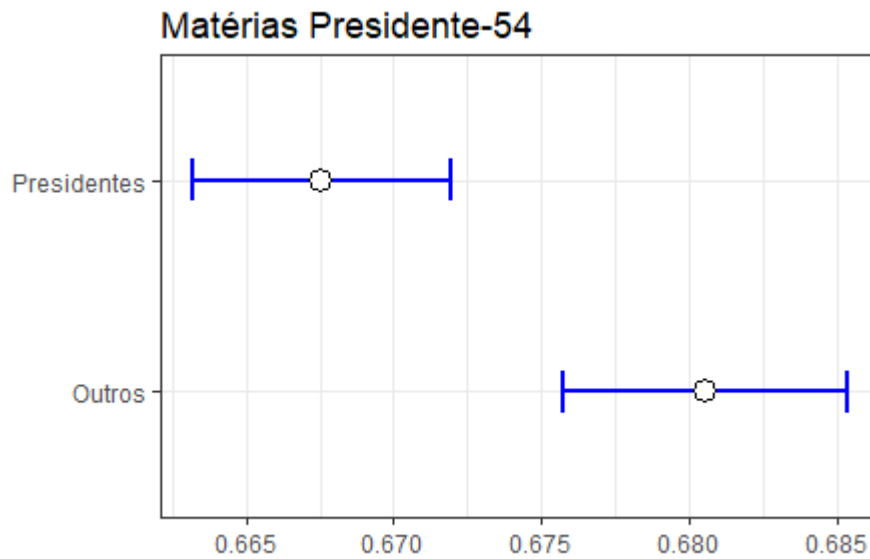
Para uma melhor compreensão dos resultados serão apresentados gráficos com as probabilidades preditas pelos modelos quando uma variável altera seus valores e as demais permanecem em suas médias ou modas. Alguns casos foram selecionados.

A variável Dias Eleição teve o sinal esperado, quanto maior a proximidade com as eleições aumenta-se o comparecimento, como se percebe no gráfico a seguir:



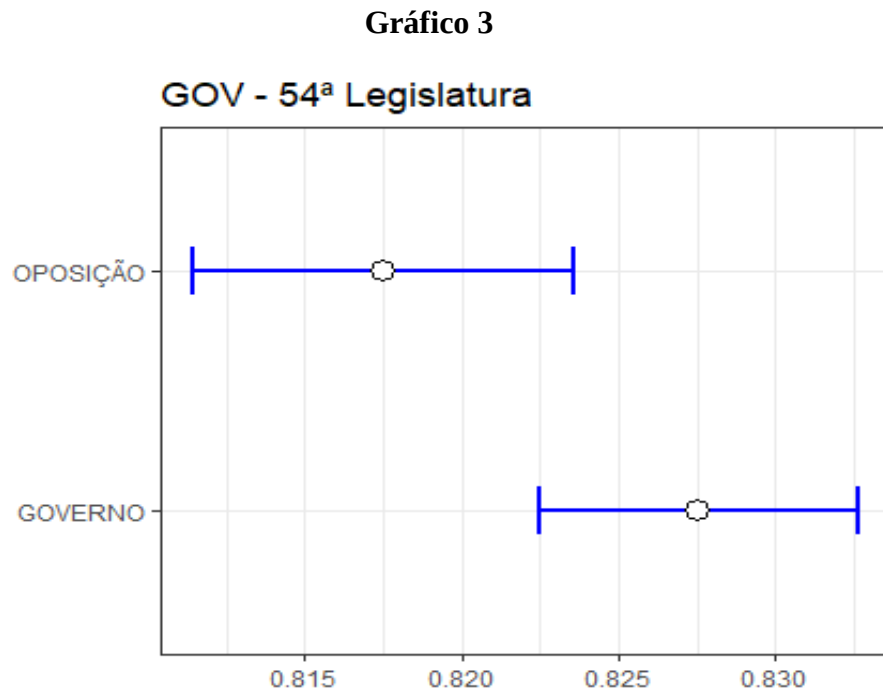
Um resultado não esperado e bem interessante foi a variável Matérias Presidente, melhor explicado no próximo gráfico:

Gráfico 2



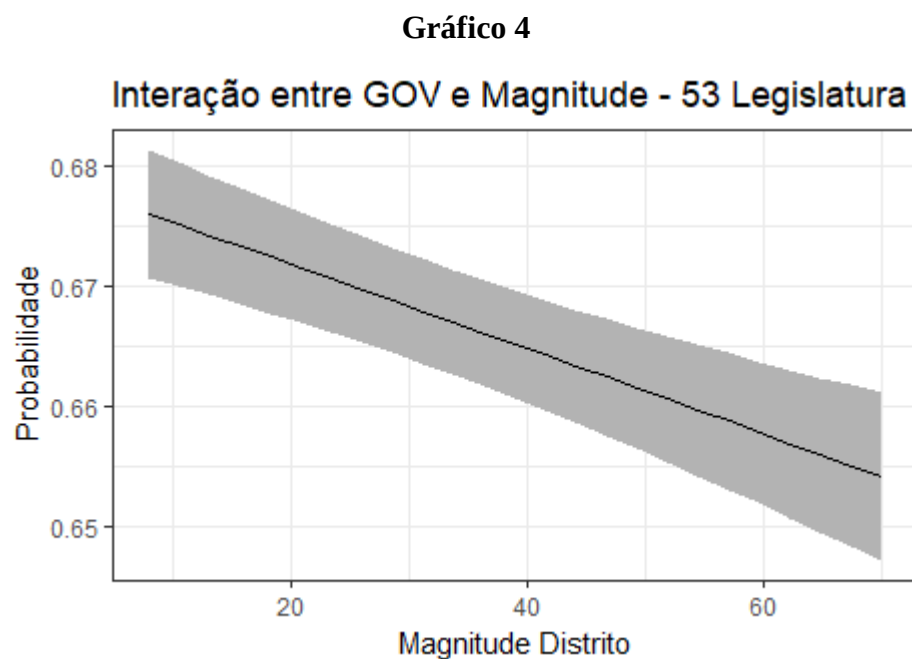
Para todas as legislaturas a variável GOV foi estatisticamente significativa e obteve sinal positivo. Esse é um resultado contrário a hipótese levantada por Palfrey e Rosenthal (1983). Por estarem em maioria, esperava-se que a probabilidade de os mesmos comparecerem a votação fosse menor do que se comparado aos membros da oposição. Não é isso que acontece.

No entanto, se mantermos as demais variáveis em suas médias ou moda, e estimarmos a probabilidade de um membro do governo e da oposição comparecerem, teremos o seguinte resultado:



Há uma sobreposição entre os intervalos de confiança, indicando que nesse caso não haveria estatisticamente diferença entre a probabilidade de comparecimento entre esses dois grupos.

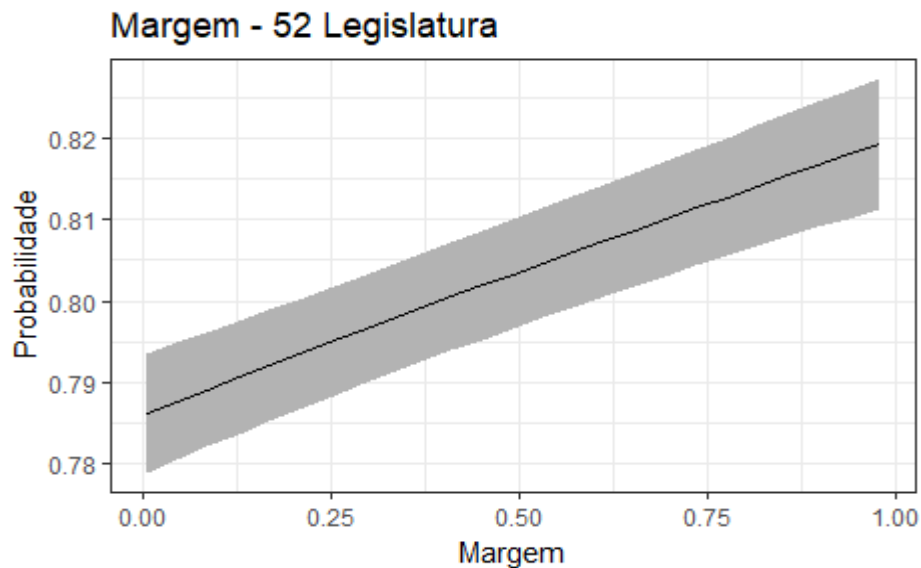
Quanto a interação entre a variável GOV e a Magnitude do distrito o gráfico seguinte concede uma visualização melhor do resultado. Indo do Acre até São Paulo, para um membro do governo, só há uma redução de 3 % na probabilidade de comparecimento.



A variável margem apresenta resultados bem interessantes. Na 52ª Legislatura e 53ª

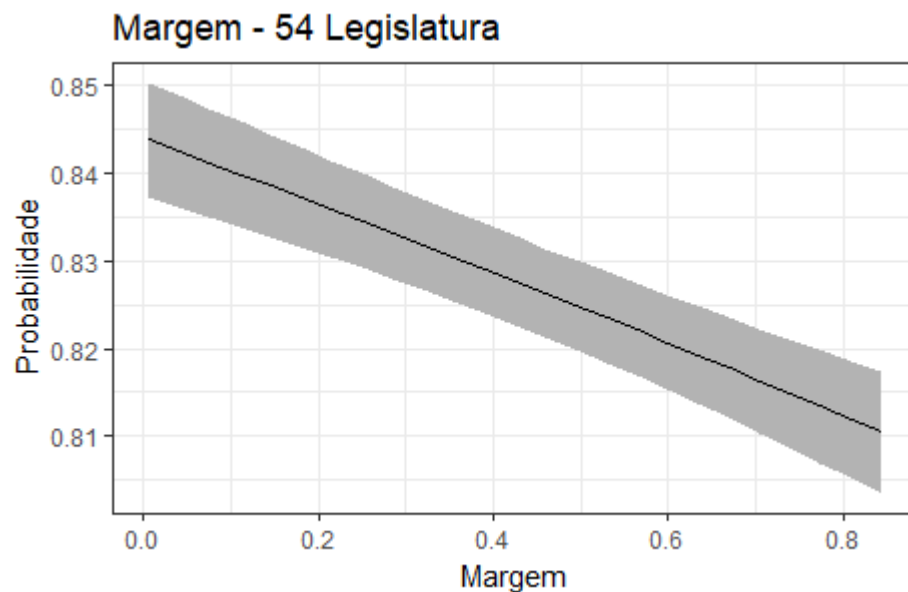
Legislatura o sinal do coeficiente seguiu a previsão de que o comparecimento está atrelado a possibilidade de ser decisivo. Como pode ser visto no seguinte gráfico, a relação é positiva, mas a mudança na probabilidade de comparecimento entre uma votação unânime e a mais disputada possível é somente de 4 % na escala de probabilidade.

Gráfico 5



No caso da 54ª Legislatura o efeito da variável margem é o apresentado no gráfico a seguir. Com uma grande amplitude na variação da variável independente o efeito é em direção contrária, mas sua magnitude é semelhante ao apresentado no gráfico anterior.

Gráfico 6



A discussão teórica apresentada anteriormente indica algumas pistas para essa mudança de comportamento dos parlamentares. Seguindo Fiorina e Ferjhon (1974) a

explicação para essa mudança seria a maior presença de deputados que não se comportam como maximizadores de utilidade, mas sim aqueles que buscam reduzir a probabilidade de arrependimento futuro. Para Feddersen e Pesendorfer (1996) a explicação seria uma mudança na proporção de parlamentares mais informados sobre as matérias legislativas. Por outro lado, se os argumentos de Mayhew (1974) forem levados em conta, as proposições na 54ª legislatura foram mais controversas, levando deputados a se absterem em votações com menor margem de votos.

Identificar qual desses fatores foi determinante é uma tarefa difícil. O estudo sobre comparecimento em votações é um tema antigo da ciência política, sendo que os estudos sobre o tema que partem de dados observacionais sofrem com essa incapacidade de controlar variáveis relevantes teoricamente. Mesmo no congresso, com escopo muito menor do que em eleições gerais isso acontece. Por isso alguns trabalhos têm optado por realizar experimentos em laboratórios (LEVINE, PALFREY, 2007).

2) ESTIMANDO OS PONTOS IDEAIS DOS DEPUTADOS

Nessa seção serão estimados os pontos ideais dos deputados federais nas legislaturas entre 2004 e 2018. O objetivo principal é testar a hipótese de que a clivagem governo-oposição é o fator determinante para o comportamento dos deputados federais, bem presente na literatura brasileira (ZUCCO, 2009; ZUCCO e LAUDARDALE, 2011; IZUMI, 2016). O modo como essa hipótese é articulada nesses trabalhos coloca peso demasiado nos cálculos eleitorais dos parlamentares como preditor suas ações. Por outro lado, os resultados a serem apresentados nessa seção reforçam o argumento de que é mais adequado assumir os parlamentares como atores cujos objetivos são mais amplos, também possuem opiniões sobre o cenário socioeconômico brasileiro e visam implementar políticas públicas lhes sejam correspondentes.

Primeiramente, é preciso deixar claro alguns pressupostos da estimação de pontos ideais. Esta é baseada no modelo espacial do voto, no qual assume-se que cada legislador teria um ponto preferido em uma dimensão de escolha, que implementaria se fosse possível. Dada uma proposta de legislação, o parlamentar irá votar a favor se esta se localizar mais próxima do seu ponto de preferência (ponto ideal) do que o status quo, que significa a rejeição da proposta. Assim a estimação de pontos ideais possui o potencial de revelar as preferências políticas dos congressistas.

Empiricamente utiliza-se um modelo estatístico que aproxima ou distancia os legisladores a partir de seus votos. Se dois legisladores estão próximos significa que na maioria das votações eles votam da mesma maneira. Se eles estão distantes um do outro é que raramente votam de maneira conjunta.

Algumas pesquisas já encontraram resultados distintos dos trabalhos citados no início dessa seção. Freitas et al. (2012) argumentam que o posicionamento dos pontos ideais de senadores e deputados expressam o conflito entre governo e oposição, mas fazem ressalvas. McDonnell (2016), por sua vez, encontra resultados que desafiam mais fortemente a hipótese da clivagem governo-oposição. Em sua tese de doutorado, que analisa somente o senado, o autor encontra que em todas as legislaturas o líder do governo estaria localizado exatamente no centro do espaço político ou muito próximo a ele. Se a clivagem governo e oposição fosse determinante ele deveria estar localizado em um dos extremos do espaço político.

Estes dois estudos possuem resultados semelhantes quando testam se a saída ou entrada de um partido no governo afeta significativamente o padrão de votação de seus membros. Freitas et al (2012), analisando o agregado de pontos ideais dos partidos,

encontraram que as mudanças de status dos partidos não produziram alterações estatisticamente significantes, tanto na câmara como no senado. McDonnell (2016) analisa individualmente os senadores desses partidos e também não encontra muitas mudanças significativas nos padrões de votações.

Zucco e Laudardale (2011) são os autores de outro importante trabalho na área, tendo como objeto a câmara. Assim como McDonnell (2016) os autores utilizaram estimadores de pontos ideais do tipo Bayesiano e argumentam que não é somente o conflito governo-oposição que determina as votações nominais, a clivagem direita-esquerda também seria um fator relevante para algumas poucas votações. Porém, os dois estudos se diferenciam quanto as conclusões sobre dimensionalidade do espaço político.

Zucco e Laudardele (2011) fazem uso da Pesquisa Legislativa Brasileira (PLB), que a partir da aplicação *surveys* com os parlamentares classifica ideologicamente os principais partidos presentes na câmara. Os autores utilizam um modelo bidimensional, assumindo que na primeira dimensão os pontos ideais dos deputados terão uma distribuição correspondente aos valores assumidos pelos seus respectivos partidos na escala ideológica montada a partir da PLB. Se uma votação não se encaixa na primeira dimensão ela passa para a segunda dimensão. Com esse procedimento os autores argumentam a favor da existência de duas dimensões que determinam os votos, governo-oposição e direita-esquerda, sendo a primeira responsável pela grande maioria das votações no período aqui em análise.

McDonnell (2016) critica a abordagem dos autores, pois ao utilizar a PLB e assumir a priori uma distribuição dos partidos na primeira dimensão está se realizando um procedimento que funciona mais como um teste para a dimensão governo-oposição do que um método para analisar a existência de uma dimensão ideológica.

2.1 - Metodologia

Nesta pesquisa a existência de uma dimensão ideológica será testada através da metodologia desenvolvida por Jackman (2001). Ao se estimar um modelo unidimensional é possível identificar as votações que foram determinadas por divisões fora do padrão majoritário. O que indicará isso são os valores assumidos pelos parâmetros de discriminação para as votações, quanto maior este for mais disputada foi aquela votação de acordo com o padrão estimado. Se ele for indistinguível de zero significa que outro fator está dividindo os legisladores. Após a análise sobre o conteúdo dessas propostas, duas são selecionadas como referência para a estimação dos pontos ideais na segunda dimensão. Ambas devem dividir de

maneira semelhante os legisladores, sendo que em uma votação a proposta é aceita e na outra ela é rejeitada.

Esse procedimento testa a dimensionalidade do espaço político. Para se caracterizar que tipo de clivagem está em jogo em cada dimensão (se houver mais de uma) observa-se a distribuição dos pontos ideais estimados. Se uma dimensão for marcada pela clivagem governo-oposição espera-se encontrar o líder do governo em um extremo do espaço político e o mediano dos partidos de oposição no extremo oposto. Além disso, caso um parlamentar seja membro de um partido que deixou a base de apoio ao governo ou migrou para um partido da oposição, o grau de concordância de seus votos com o do líder do governo deve reduzir substancialmente.

Então, havendo evidência de que a dimensão dominante de conflito seja a de governo-oposição, realiza-se um teste para sua confirmação que consiste em averiguar se de fato ocorre mudança significativa nos casos de trânsito entre governo e oposição. Os históricos de votação dos legisladores que realizaram esse percurso são divididos, sendo estimado seu ponto ideal enquanto membro do governo e da oposição. Caso estes dois pontos-ideais sejam estatisticamente distintos, ou seja, não aconteça a sobreposição de seus intervalos de credibilidade, obtêm-se mais evidências de que a dimensão em análise é marcada pela divisão entre governo e oposição. A identificação dos membros da base de apoio parlamentar seguiu o trabalho de Almeida (2017), que adotou como critérios o fato de um partido ter representação no ministério ou declarar publicamente apoio ao governo. A relação dos partidos está reproduzida no apêndice.

Há ainda mais outro teste para analisar a natureza da disputa em jogo na câmara dos deputados: observando se há diferenças entre o comportamento dos partidos que compõem a coalizão de governo. McDonnell (2013), estudando o senado, propõe um modelo de estimação de pontos ideais multinível, tendo como variáveis independentes a ideologia dos partidos, pertencimento ao governo e regiões do país. Aqui propõem-se utilizar a mesma metodologia, mas tendo somente duas variáveis independentes dicotômicas, dividindo os partidos que formam o governo entre aqueles que são de esquerda e direita. A referência para a classificação ideológica é o trabalho de Zucco e Powell (2009).

As análises desse trabalho são feitas no programa R, através do pacote PSCL que fornece um estimador Bayesiano de Resposta ao Item. A teoria de resposta ao item tem por objetivo estimar o traço latente, característica individual que não pode ser diretamente observada, como por exemplo o conhecimento adquirido por um aluno. No caso desse estudo o traço latente é o conteúdo do espaço político que define as votações da câmara e como nele

se posicionam os deputados. Os diversos votos de “sim” ou “não” para as propostas legislativas são manifestações de uma escala subjacente.

Esse método possui algumas vantagens sobre outro popular estimador de pontos ideais, o W-NOMINATE. Krehbiel e Peskowitz (2014), a partir de simulações, compararam a função IDEAL do pacote PSCL (utilizada nesse estudo) com o W-NOMINATE. Esta superestima as diferenças entre os legisladores localizados no centro do espaço político e subestima as diferenças dos que estão localizados nos extremos. Por outro lado, a função IDEAL praticamente não apresentaria esse tipo de viés.

Outra importante vantagem de um estimador Bayesiano de Resposta ao Item é o procedimento de análise da dimensionalidade do conflito político manifestado nas votações nominais, descrito anteriormente. Ao contrário do WD-NOMINATE que fornece uma avaliação estatística sobre a questão da dimensionalidade, a função IDEAL facilita uma análise que se debruce sobre o conteúdo das dimensões, sendo possível identificar precisamente quais votações desviam do padrão majoritário de votação e podem formar a segunda dimensão do espaço político.

Para a estimação dos pontos ideais foram excluídas as votações em que o grupo minoritário não obteve pelo menos 10% dos votos, o mesmo critério adotado por Zucco e Lauderdale (2011). Todos os tipos de votações foram selecionados, tanto substantivas quanto procedimentais. Há a possibilidade de as votações procedimentais constituírem uma dimensão diferenciada. Durante a 52^a Legislatura 180 votações cumpriram esse critério. Em relação as 53^a e 54^a legislaturas a análise conta com 279 e 199 votações respectivamente.

2.2 – Observações

É importante também deixar claro que os dois programas fazem pressupostos distintos sobre a função de utilidade dos legisladores. O estimador WD-NOMINATE pressupõe uma função normal, enquanto o IDEAL assume uma função quadrática. Legisladores com pontos ideais idênticos, mas possuindo estruturas de utilidade distintas, se comportam de maneira distinta. Carroll et. All (2013) explicam que com uma função de utilidade quadrática, quanto mais distantes do ponto ideal de um parlamentar estiverem o status quo e a matéria votada, maior será a probabilidade de ele escolher a alternativa que lhe é mais próxima. O contrário acontece sob uma função normal, a probabilidade de um parlamentar escolher a alternativa mais próxima reduz à medida que as opções vão se distanciando do seu ponto ideal.

Em um cenário no qual se está discutindo a alíquota de um imposto, por exemplo, um

parlamentar com uma função quadrática de utilidade e ponto ideal de 1% tem mais chances de escolher 30% sobre 32 % do que 6 % sobre 8%.

Merece explicação também a discussão teórica que deu origem ao procedimento proposto de estimar dois pontos ideais para um mesmo parlamentar. Tal estratégia foi utilizada por Nokken e Poole (2004). Os autores analisaram as mudanças de partido ao longo de quase toda a história do congresso americano e identificaram alterações significativas de comportamento, principalmente quando os partidos estavam mais polarizados. O trabalho desses autores está inserido no debate da literatura americana sobre a relação entre as preferências por políticas dos parlamentares e a ação dos partidos políticos, sendo relevante conhecer os termos desse debate.

Pode-se dizer que é uma discussão sobre os conceitos de coesão partidária e disciplina partidária. O primeiro diz respeito ao quanto membros de um partido trabalham juntos visando atingir os objetivos do partido. O segundo faz referência a uma coesão partidária gerada e mantida através de ações dos líderes partidários. Assim, um partido pode ser mais coeso do que outro pois os seus líderes possuem acesso a mecanismos que incentivam a ação conjunta de seus correligionários de maneira mais eficiente ou somente porque os seus parlamentares compartilham mais as mesmas preferências por políticas públicas. Nesse último caso há coesão sem disciplina partidária.

Tratando dessa questão, Krehbiel (1993) escreve um famoso artigo que desenvolveu uma série de estudos sobre o congresso americano. Ele definiu como comportamento partidário a ação de parlamentares que vão de encontro aos objetivos do partido, mas que são independentes de suas preferências pessoais.

Smith (2007) critica essa forma de enquadrar a relação entre as preferências dos parlamentares e dos partidos. Segundo Smith (2007) o desafio de buscar evidências para a ação significativa de partidos, na condição proposta por Krehbiel (1993), faz sentido somente se o processo de formação das preferências individuais dos parlamentares for assumido como algo totalmente separado da influência do partido. Certas opiniões relativamente estáveis ao longo, decorrentes de uma visão de mundo com abrangência sobre uma grande gama de temas, algo como o conceito de ideologia, se encaixaria nessa exigência (CONVERSE, 1964). Seguir este pressuposto de independência requer supor que, por exemplo: uma proposta vai ser votada e um parlamentar possui uma pequena oposição a ela; entretanto o líder partidário informa que um projeto de seu grande interesse só irá a plenário se esta primeira matéria for aprovada. Seguindo Krehbiel (1993) a preferência individual do parlamentar ficaria intacta.

O problema é que a teoria espacial do voto, referência para o argumento de Krehbiel

(1993) trata as preferências dos parlamentares sobre qual política deve ser adotada como exógena, não faz parte de seu escopo explicar sua formação. E sua definição de preferência é bem simples, sendo somente as opiniões de parlamentares ou eleitores de qual deve ser a opção, dentro de uma dimensão fechada de escolhas possíveis, que deve ser adotada.

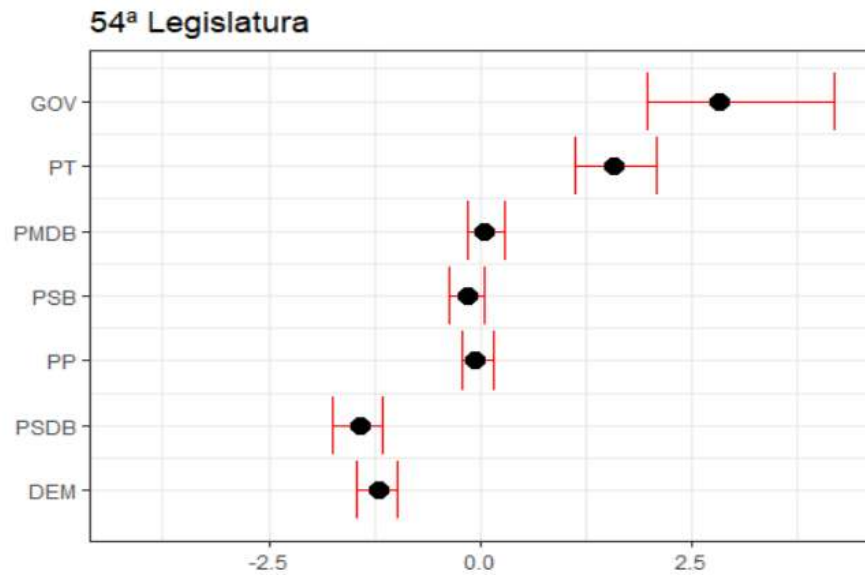
Smith (2007) chama atenção que essa ambivalência ao utilizar o conceito preferências permanece na literatura que se desenvolveu a partir do desafio formulado por Krehbiel (1993). O autor argumenta que os legisladores estão imersos em uma densa rede de influências, sendo muito difícil mensurar com precisão o quanto os partidos, eleitores, grupos de interesses e posicionamentos ideológicos pessoais impactam na tomada de decisão entre aprovar ou rejeitar uma proposta legislativa. Sendo assim seria mais prudente considerar o resultado da estimação de pontos ideais como uma medida de resumo do efeito das diversas forças políticas que atuam sobre os parlamentares. Mesmo se a ideologia dos partidos de governo prever comportamentos distintos, é mais seguro afirmar que é o resultado de influências sobre as decisões dos parlamentares que estão correlacionados com a ideologia imputada a esses partidos.

2.3 - Resultados

Foram estimados modelos unidimensionais e as distribuições dos pontos ideais para as legislaturas entre 2003 e 2014 estão condizentes com a hipótese de que o conflito governo-oposição é determinante para os resultados das votações. Nos três casos o líder do governo está localizado em um extremo e os parlamentares dos partidos de oposição estão no lado oposto do espaço político. O gráfico a seguir, representando a 54ª Legislatura, é um bom retrato dos resultados encontrados para essas três legislaturas.

É interessante observar que os medianos dos partidos PMDB, PP e PSB são indistinguíveis entre si, assim como o PSDB em relação ao DEM. O líder do Governo também é indistinguível do mediano do PT.

Gráfico 7



Observado o fato de que a distribuição dos pontos ideias dos parlamentares segue o previsto pela hipótese de a clivagem governo-oposição ser o fator determinante das votações nominais, realiza-se o teste com os parlamentares que transitaram entre os dois grupos. Comparando o comportamento de cada um desses parlamentares temos o seguinte resultado:

Tabela 4 - Alterações de deputados entre a clivagem Governo-Oposição

Alterações	52ª Legislatura	53ª Legislatura	54ª Legislatura
Significativas	43	15	17
Não-significativas	28	17	29

Fonte: Elaboração própria

Os resultados não são muito conclusivos. Somente na 52ª Legislatura houve mais alterações significativas. Na 53ª a diferença entre as duas categorias é muito pequena e na 54ª Legislatura temos um resultado um pouco mais forte de que o trânsito entre governo e oposição não é muito significativo.

O próximo passo é observar o padrão de discriminação. Como dito anteriormente, era uma possibilidade as votações sobre aspectos procedimentais constituírem uma segunda dimensão, fora da clivagem governo-oposição. Isso não foi observado.

Na 52ª Legislatura, três votações tiveram seus parâmetros de discriminação não distinguíveis de zero. Para a 53ª Legislatura 27 votações podem constituir uma segunda dimensão. Por fim, na 54ª Legislatura 13 não tiveram o parâmetro de discriminação

distinguível de zero.

Dentre as votações que não se encaixaram no modelo unidimensional, não foi possível identifica-las como pertencentes à uma mesma temática. Nesse grupo há tantas votações sobre questões eleitorais, definição do que é um município e políticas complementares ao programa Minha Casa Minha Vida, por exemplo.

As votações da 53ª legislatura com parâmetro de discriminação não diferente de zero cumpriram minimamente os requisitos do método proposto por Jackman (2001), houve votações conflitivas com resultados opostos, sendo possível estimar um modelo bidimensional. Foram escolhidas as seguintes votações: MPV Nº 462/2009 - DVS - PSDB - ARTIGO 9º e PL Nº 5498/2009 - DVS - PTB - § 1º DO ART. 43 CONST. DO ART. 3º DA SUBEMENDA SUBSTITUTIVA. A primeira foi rejeitada por 193 a 164 a segunda aprovada pela pequena diferença de 193 à 164.

A medida provisória versava sobre o apoio financeiro da União aos municípios, enquanto o projeto de lei versava sobre uso da internet nas eleições e financiamento de campanha por meio eletrônico. Estas duas votações dividiram de forma muito semelhante os deputados, sendo que os grupos se alternaram em votar a favor e contra as propostas. No entanto, os grupos formados não podem ser identificados como coerentes ideologicamente. PSC, PT, PSDB, PSOL, DEM votaram juntos contra PMDB,PP,PDT,PR,PV.

Os resultados desse modelo indicaram que não há uma segunda dimensão consistente para a 53ª legislatura. Uma análise mais detalhada para as votações não explicadas pela dimensão mais coerente nas três legislaturas revela que diversas modalidades de divisões entre os deputados ocorreram. A mais comum foi votações em que o PMDB votou diferente da base governista, às vezes sozinho ou acompanhando de algum outro partido aliado. Exceto as votações escolhidas como referência para o modelo bidimensional da 53ª legislatura, não houve votações nas quais coalizões minimamente amplas de partidos estavam em disputa, foram votações com membros de um ou dois partidos votando diferente de todos os outros deputados.

Entretanto, quando se estima, entre os membros do governo, a posição assumida pelos parlamentares de partidos de esquerda, os resultados apontam comportamentos distintos. A seguir pode ser visto esse resultado entre 2003 e 2014:

Gráfico 8

52ª Legislatura

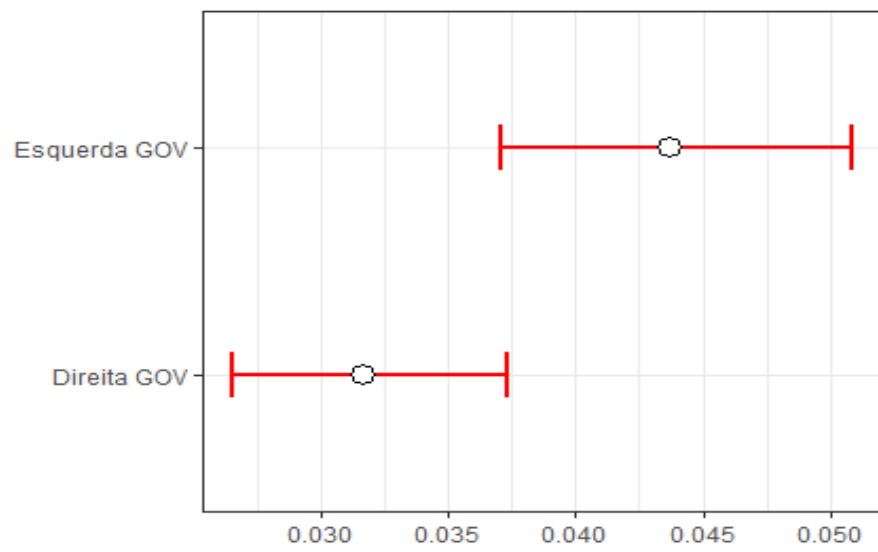
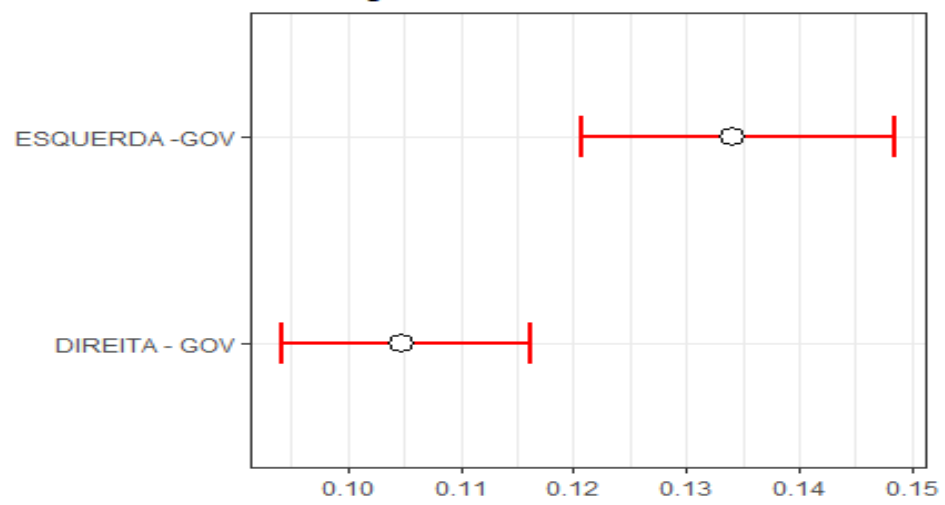
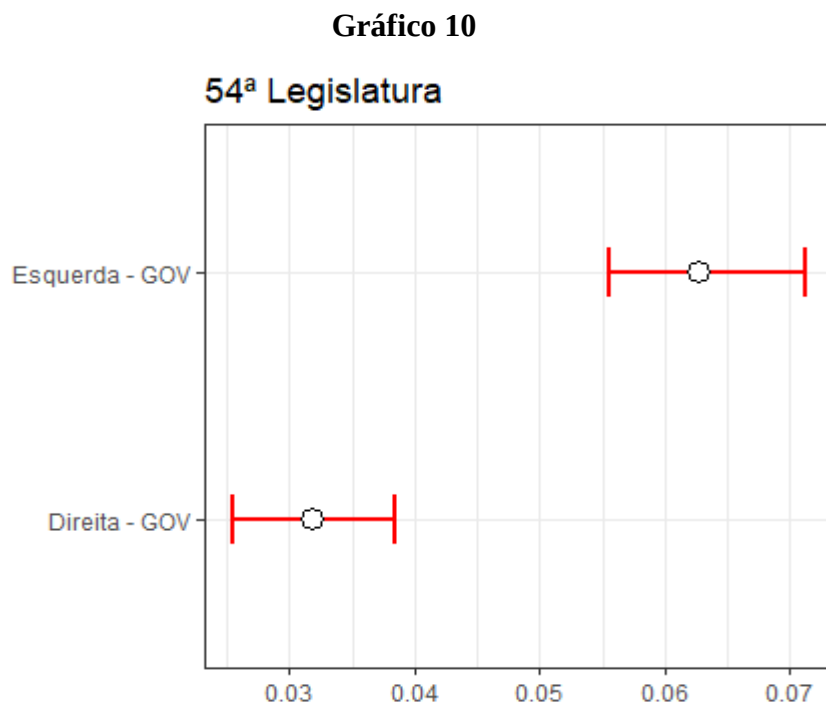


Gráfico 9

53ª Legislatura





Somente na 52ª Legislatura não houve diferença, na base apoio do governo, entre o comportamento previsto dos partidos de esquerda e direita. Havendo um distanciamento crescente nas demais legislaturas. Isso constitui mais uma evidência de que a clivagem governo-oposição não é capaz de explicar totalmente o comportamento dos parlamentares no congresso.

2.4 - 55ª Legislatura

Para se analisar a 55ª Legislatura optou-se por dividir a análise em dois períodos: governo Dilma e Temer. Para o primeiro foram analisadas 264 votações e no segundo 234 votações. No gráfico a seguir é possível visualizar os pontos ideais dos medianos dos partidos.

Entre as 263 votações selecionadas para o segundo mandato Dilma, somente 15 tiveram parâmetro de discriminação indistinguível de zero. Um ponto comum dessas votações foi o PSDB e o PT votando conjuntamente. Em duas eles formaram o lado minoritário, sendo estas as únicas que o lado minoritário obteve mais de 100 votos.

A primeira foi a votação da redação final da MPV 668/2015, cujo principal objetivo era a elevação das alíquotas de Contribuição para o PIS/PASEP- Importação e COFINS- Importação. A matéria foi aprovada por 273 à 184 votos. O encaminhamento de votação pelo líder do PT foi contra o interesse do governo, indicando a rejeição da MPV. Uma parcela de 64% dos 59 deputados do partido votou contra a proposta, assim como a totalidade dos

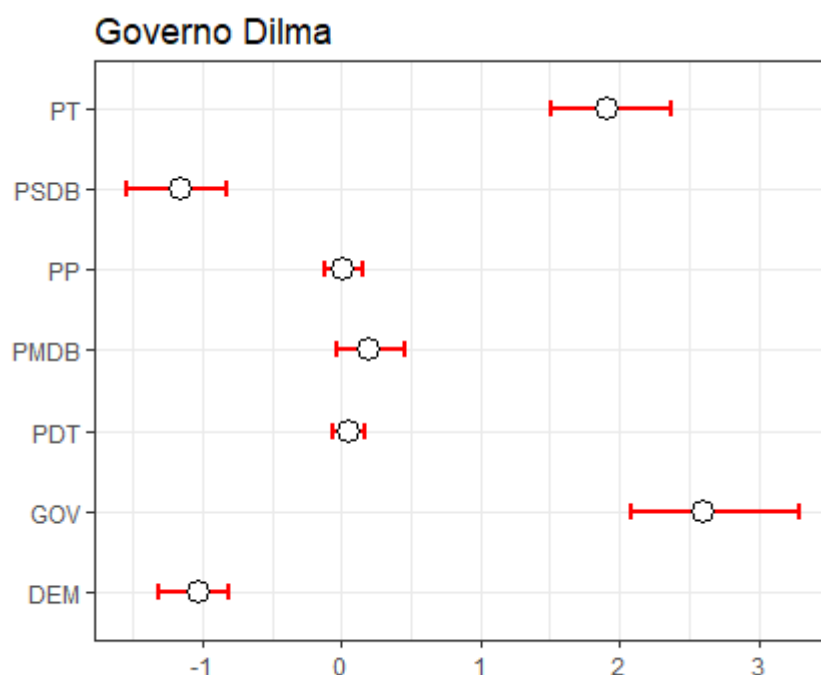
deputados do PSDB, PSOL, PPS e PC do B.

A segunda votação também dividiu o PT, mas dessa vez o governo e o partido liberaram a votação. Foi o primeiro turno de votação de uma emenda à constituição estabelecendo que o ingresso na atividade notarial requer a realização de concurso público. O resultado foi 333 votos favoráveis a 133 contra. Ao todo 55 % e 77% dos deputados presentes de PT e PSDB, respectivamente, votaram contra a proposta. Sendo que o líder tucano encaminhou a votação nesse sentido. Os demais partidos a fazerem isso foram o PSOL,PV,PPS, PCdoB. Os partidos DEM e PDT também liberaram suas bancadas mais a grande maioria de seus parlamentares votaram a favor.

Esse conjunto de 15 votações não é consistente o suficiente para formar uma segunda dimensão de conflito político. Nem os critérios mínimos estipulados por Jackman (2001) chegam a serem cumpridos.

A distribuição dos pontos ideais na dimensão estimada foi a seguinte:

Gráfico 11



A distribuição não é muito distinta da encontrada nas legislaturas anteriores. Nesse caso, entretanto, os pontos ideais do PT e do líder do Governo estão um pouco mais distantes de seus parceiros.

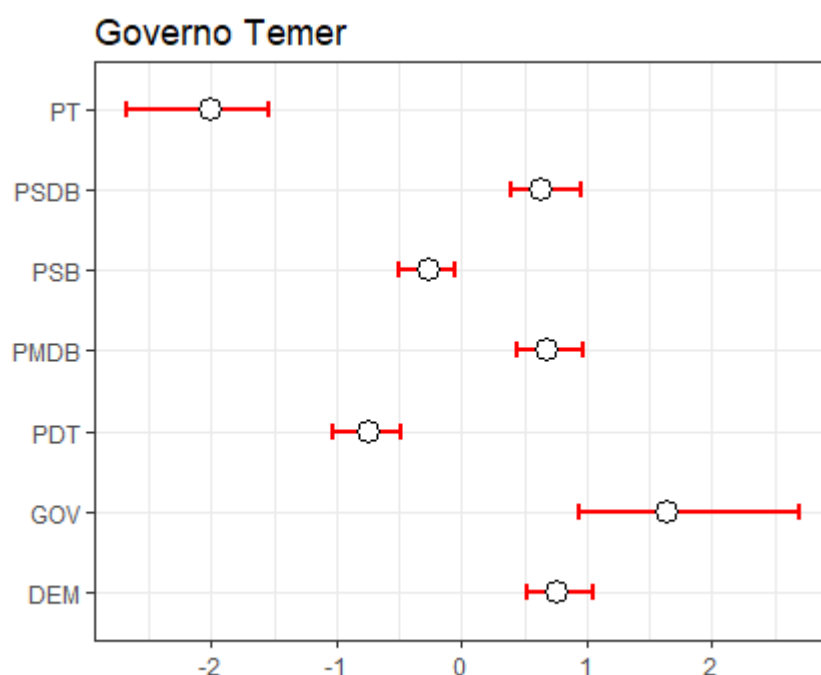
Durante o governo Temer 17 votações não foram determinadas pelo padrão majoritário. Novamente são em sua grande maioria votações não muito conflitivas, com traço

em comum o PT votando conjuntamente com os membros do governo. Uma das que tiveram grande quórum foi a votação de uma emenda ao projeto de lei de iniciativa popular conhecido como “Dez medidas contra a corrupção”. A emenda que tipificava o crime de abuso de autoridade por parte de magistrados e membros do ministério público foi aprovada pelo placar de 313 a 132. O PT votou junto com o governo e o PSDB liberou sua bancada, mas praticamente todos os seus deputados presentes votaram contra a proposta, se juntando.

Outra votação que merece destaque foi a votação sobre um requerimento de votação nominal rejeitado por 226 a 202. A proposta legislativa em discussão era a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha. O PT votou com o governo e o PSDB, novamente não encaminhando votação, formou com os mesmos partidos da votação anterior, além de PRB, PR e 66 % dos deputados do PSB que contrariaram a indicação do líder partidário, o lado minoritário.

No governo Temer há a seguinte distribuição de pontos ideais:

Gráfico 12



Aparentemente há uma clivagem entre governo e oposição, com o líder do governo em um extremo e o mediano do PT em outro. É interessante o posicionamento do PSB, entre o bloco governista e da oposição, condizente com sua participação e saída da base de apoio do presidente. Porém, analisando os deputados que realizaram o trânsito entre os dois grupos, temos o seguinte resultado: de 45 movimentações somente 17 foram estatisticamente significantes.

3 - RESPONDENDO AO SURVEY

Dados de survey são uma alternativa para a mensuração das preferências dos deputados. Como as votações nominais são fruto de um longo processo de negociação, os surveys permitem observar como os parlamentares reagem a questionamentos mais abstratos.

Power e Zucco (2009) desenvolvem uma metodologia interessante para mensurar o posicionamento ideológico dos parlamentares. Mediante a combinação do auto posicionamento dos parlamentares em uma escala de 1(esquerda) a 10 (direita) e suas classificações dos partidos políticos na mesma escala, os autores argumentam controlar os vieses presentes nas classificações feitas pelos parlamentares e posicionar de forma adequada os partidos no contínuo esquerda-direita.

Samuels e Lucas (2009) propõem um outro método para mensurar as preferências ideológicas dos parlamentares, também baseado em perguntas da PLB. No entanto, são perguntas que demandam a opinião sobre políticas públicas implementadas, as instituições políticas do país e sobre representação política. Os autores pretendem assim obter estimativas “menos intermediadas” da ideologia dos parlamentares.

Este trabalho segue a mesma lógica de pesquisa adotada por Samuels e Lucas (2009), mas utilizando novos tipos de perguntas, inseridas na edição de 2013 da PLB, e um método estatístico distinto. As perguntas medem as preferências sobre alguns aspectos da política econômica e são também uma boa oportunidade de avaliar melhor o argumento de Almeida e Santos (2017) sobre os governos de esquerda da América Latina que alcançaram o poder na última década. Os autores levantam a hipótese e encontram resultados empíricos de que a presença de partidos não pertencentes ao campo ideológico da esquerda na coalizão de governo reduziu a capacidade redistributiva desses governos. Estes partidos seriam pontos de vetos a políticas redistributivas mais amplas.

Um resultado que remete ao argumento desenvolvido por Strom e Muller (2000) de que, durante a formação de governos, os líderes partidários fazem escolhas difíceis tentando conciliar a busca por cargos, votos e implementação de políticas. No caso brasileiro o PT conseguiu formar um governo estável e foi bem-sucedido eleitoralmente formando uma coalizão ideologicamente heterogênea, o que significou em concessões no tipo de políticas públicas realizadas, principalmente no que se refere a desigualdade econômica.

3.1 - Dados e Métodos

As perguntas analisadas são as seguintes:

Tabela 5 - Perguntas do Survey

Pergunta	Enunciado
econlmr	Na sua opinião, que tipo de sistema econômico seria mais adequado para o Brasil? Marque apenas uma opção: 1) Uma economia predominantemente de mercado com a menor participação possível do Estado; 2) Um sistema econômico em que houvesse uma distribuição equitativa entre uma parte de responsabilidade das empresas estatais e outra das empresas privadas; 3) Uma economia em que as empresas estatais e o Estado constituíssem o setor principal mas sem que a participação da economia do mercado fosse eliminada; 4) Uma economia em que o capital privado fosse totalmente afastado dos principais setores econômicos, passando as grandes empresas para o controle estatal.
renda	O senhor concorda ou discorda? Usando uma escala de 1 a 10. (1) A renda deve ser distribuída de forma mais igualitária (10) Diferenças de renda servem como incentivo ao esforço individual
inicpriv	O senhor concorda ou discorda? Usando uma escala de 1 a 10. (1) Deveria haver mais iniciativa privada na indústria e no comércio (10) Deveria haver mais participação do governo na indústria e no comércio
govresp	O senhor concorda ou discorda? Usando uma escala de 1 a 10. (1) O governo precisa se responsabilizar mais para garantir o sustento de todos (10) As pessoas precisam se responsabilizar mais para garantir seu próprio sustento
concorr	O senhor concorda ou discorda? Usando uma escala de 1 a 10. (1) A concorrência é uma coisa boa porque estimula as pessoas a trabalhar muito e desenvolver novas ideias (10) A concorrência é uma coisa ruim porque desperta o que há de pior nas pessoas
getrich	O senhor concorda ou discorda? Usando uma escala de 1 a 10. (1) No longo prazo, quem trabalha muito sempre vai ter uma vida melhor (10) Nem sempre quem trabalha muito consegue uma vida melhor. Depende de sorte e de bons relacionamentos.
getrich	O senhor concorda ou discorda? Usando uma escala de 1 a 10. (1) Só se pode ficar rico às custas dos outros (10) O crescimento da riqueza

	pode beneficiar a todos
infra/ saúde / edfund/ edsuper/ socpol	O orçamento federal determina os gastos do governo em diferentes áreas. Para cada item abaixo, indique se o(a) Sr.(a) acha que o nível atual de gastos deveria ser diminuído, mantido, ou aumentado? (Serviços de saúde pública/ (Ensino fundamental e médio público / Ensino superior público/ Infraestrutura / Programas de assistência social) Respostas: 1) Cortar gastos para reduzir impostos. 2) Cortar gastos mantendo o mesmo nível de taxaço. 3) Manter níveis atuais de gasto. 4) Aumentar gastos, mas somente se não for necessário aumentar impostos. 5) Aumentar gastos mesmo se isso significar aumentos de impostos.

Fonte: Pesquisa Legislativa Brasileira

Para analisar como os parlamentares responderam à estas perguntas foi utilizado o pacote `basicspace` para o programa R, que aplica um método estatístico desenvolvido por Poole (1998). Esse método permite estimar a dimensão ideológica latente que explica as respostas dadas pelos parlamentares às perguntas acima. Ele faz isso permitindo a existência de não-respostas no banco de dados e estimando a dimensão latente diretamente a partir dos dados, ao contrário de métodos como análise fatorial que fazem estimativas através de matrizes de correlação, o que costuma acarretar em perda de informação.

3.2 - Resultados

Foi estimado um modelo prevendo duas dimensões. A primeira dimensão explica um pouco mais de 60.47% da variância das respostas, enquanto a segunda dimensão 13.71%.

Na tabela a seguir, podem ser observados algumas informações que auxiliam no processo de interpretar o significado de cada dimensão.

Tabela 6 - Posicionamento nas dimensões

PERGUNTAS	N	w1	w2	R2
econlmr	148	-0.137	0.0741	0.158
renda	139	-4.774	-4.404	0.859
inicpriv	140	-5.428	0.0733	0.672
govresp	138	0.382	-4.031	0.618
concorr	139	-5.037	1.341	0.755
getrich	138	4.108	-1.085	0.544
trabvida	137	-3.197	1.349	0.298
infra	148	0.024	0.073	0.005
saude	147	0.053	0.343	0.080
edfund	147	0.064	0.224	0.045
edsuper	145	0.0205	0.530	0.113
socpol	147	-0.04	0.507	0.083

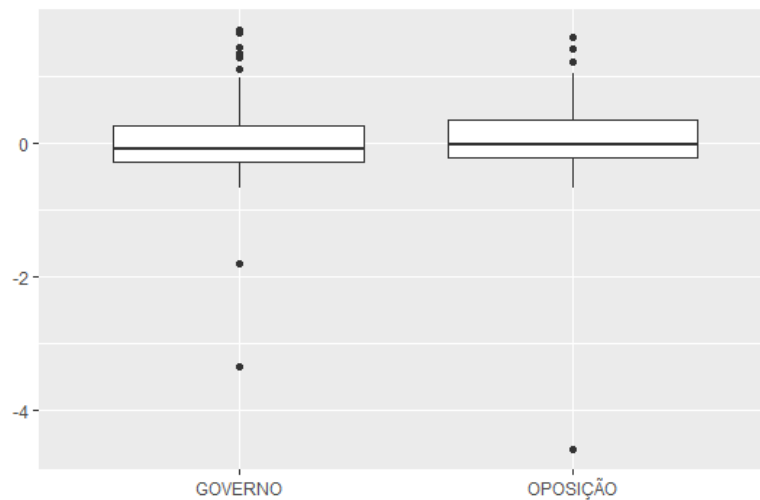
As siglas w1 e w2 representam os termos de peso na primeira e segunda dimensão respectivamente. Eles medem o quanto da variação nas respostas para cada uma das perguntas as duas dimensões estão captando. As variáveis inicpriv, concorr, getrich, trabvida são bem explicadas pela primeira dimensão. Por outro lado, os valores assumidos por w1 e w2 para todas as perguntas mais objetivas sobre a situação orçamentária de áreas como educação e saúde mostram que elas não produziram significativas divisões entre os parlamentares. Nenhuma dimensão captou adequadamente a variação das respostas à estas perguntas, mostrando um certo consenso sobre o assunto. Para todos os setores questionados os parlamentares aceitam aumentar os gastos desde que não haja aumento de impostos.

Certo consenso também pode ser visto em relação a variável sobre o sistema econômico mais adequado ao país. Para esta pergunta 54.36% responderam que o melhor setor econômico para o Brasil é aquele em que há uma igualdade de responsabilidade entre empresas estatais e privadas. Uma parcela de 34.89% defende uma economia predominante de mercado.

No gráfico a seguir a distribuição dos pontos ideais dos parlamentares, para a primeira dimensão, foram divididos de acordo com o pertencimento ou não a base de apoio ao governo. Como os termos de peso indicam, os valores dos pontos ideais nessa dimensão são mais determinados pelas respostas as perguntas inicpriv, concorr, getrich, trabvida e renda. Como é possível notar, ao contrário de análises sobre votações nominais, governo e oposição

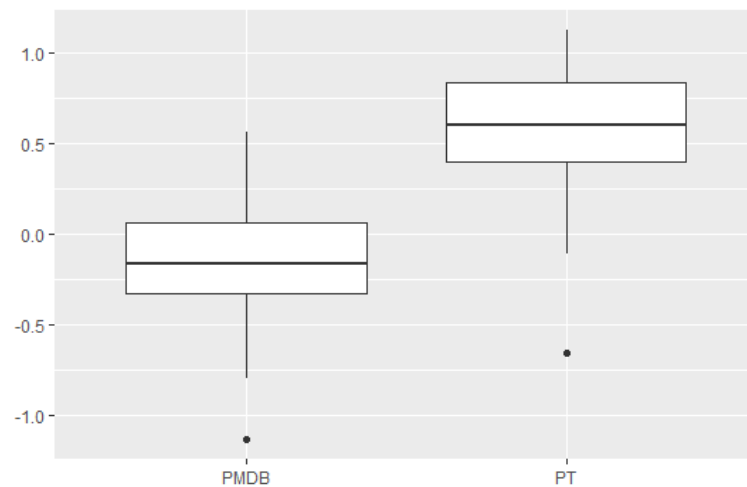
são indistinguíveis.

Gráfico 13 - Medianos do Governo e Oposição

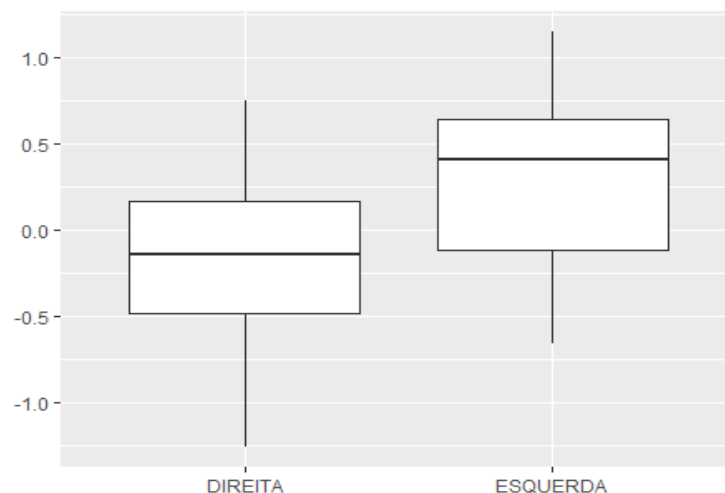


A pergunta renda assume valores interessantes no modelo estimado. Uma característica importante do método desenvolvido por Poole (1998) é que ele não limita cada pergunta à uma dimensão. No caso da pergunta renda, ambas as dimensões estão captando muito bem a variação nas respostas dadas. Para a pergunta govresp acontece algo diferente, a segunda dimensão é a que mais lhe explica a variação e na primeira assume um baixo termo de peso. Como a segunda dimensão parece majoritariamente explicar essas duas perguntas, se analisarmos como os pontos ideais se distribuem no seu caso, estaremos observando diretamente as diferentes perspectivas dos parlamentares sobre distribuição de renda e a responsabilidade do Estado sobre a provisão de recursos aos cidadãos.

O gráfico a seguir é organizado de maneira distinta do anterior e retoma parte da discussão que motivou essa análise. O PMDB é considerado o partido mediano do congresso. A sua inserção na coalizção permitiu que o presidente Lula, em seus dois mandatos e Dilma, no primeiro mandato, alcançassem bons níveis de aprovação de suas matérias. No entanto, a presença do PMDB na coalizção pode ter levado à uma moderação nas políticas redistributivas adotadas pelos governos petistas. A seguir é possível visualizar a distribuição dos pontos ideais para os parlamentares do PT e PMDB na segunda dimensão do modelo estimado.

Gráfico 14 - Medianos do PT e PMDB

Como pode ser observado no gráfico, há uma clara diferença entre os medianos dos dois partidos na segunda dimensão. É interessante também ver como os partidos de esquerda e direita se diferenciam nessa dimensão. O gráfico a seguir mostra isso:

Gráfico 15 - Medianos dos Partidos de Esquerda e Direita

Mas o que isso significa em termos de posicionamento ideológico? A fim de se confirmar que o gráfico acima aponta que os parlamentares do PT e de outros partidos de esquerda manifestaram opiniões à esquerda em relação ao tema da redistribuição de renda, distinguindo-se consideravelmente dos parlamentares do PMDB, foram estimadas regressões logit ordenada para as variáveis renda e govresp, ambas tendo como variável independente todos os pontos ideais de todos os parlamentares. Para a pergunta renda obteve-se $\beta_1 = -2.945$ e para govresp $\beta_1 = -3.72$. Ambos tiveram valor estatisticamente significativo e indicam que quanto maior for o valor do ponto ideal na escala estimada, maior será a probabilidade de

o parlamentar ter indicado uma resposta mais próxima de 1, a opinião mais favorável à redistribuição.

CONCLUSÃO

Esta pesquisa apresentou algumas características da dinâmica política que cerca a realização das votações nominais. Os resultados encontrados suportam o argumento apresentado na introdução de que interpretar o comportamento dos parlamentares brasileiros somente pelo prisma de seus interesses estritamente eleitorais, colocando como objetivos primordiais somente políticas particularistas e cargos no executivo, não dá conta dos processos políticos existentes. É melhor pressupor que os parlamentares tomam decisões sob uma extensa rede de influências e fazem escolhas que por vezes refletem mais fortemente cálculos eleitorais e por outras representam suas opiniões sobre o cenário socioeconômico brasileiro.

Na primeira parte, analisando os determinantes da presença ou não dos parlamentares nas votações nominais, percebe-se que o contexto de disputa eleitoral vivenciado pelos parlamentares está correlacionado com o modo de se engajar na vida legislativa, na sua decisão de manifestar ou não seu posicionamento em relação a uma proposta legislativa em discussão.

Na segunda seção a hipótese de que a clivagem governo-oposição é determinante para o resultado das votações nominais não foi totalmente confirmada. Certamente o posicionamento do parlamentar em relação ao governo é um bom preditor de seu comportamento, mas também não é o único. O posicionamento ideológico de seu partido também parece ser importante.

Na última foi possível estimar em que pontos da política econômica há maior ou menor consenso entre os parlamentares. Sendo a definição do papel do Estado em relação a desigualdade econômica um ponto significativamente conflitivo. Isso evidencia a natureza das decisões que o partido do presidente deve tomar durante a formação da coalizão. Nesse caso, a obtenção de maiores chances de vitória eleitoral significou em concessões no tipo de políticas adotadas.

A mensuração das preferências dos parlamentares é uma tarefa difícil, as votações nominais e *surveys* são fontes de dados importantes mas não as únicas. Um estudo sistemático das discussões realizadas nas comissões permanentes e dos discursos em plenário pode ser bastante frutífero, contribuindo para que a ciência política brasileira aumente sua compreensão sobre as preferências e decisões dos parlamentares brasileiros.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, A. Delegação, representação e atividade legislativa: explicando o novo protagonismo do Congresso. In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 41., 2017, Caxambu, MG. *Anais...* Caxambu, MG: ANPOCS, 2017
- AMES, B. *The deadlock of democracy in Brazil: interests, identities, and institutions in comparative politics*. 1 ed., Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.
- AMORIM NETO, O; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados* vol.46, n.4, pp.661-698, Abr 2003.
- CONVERSE, P. The Nature of Belief Systems in Mass Publics. Separata de: DAVID, D. (ed) *Ideology and Discontent*, Apter. New York: Free Press, 1964, p. 206–261.
- CARROL, R., JEFFREY, B. JAMES, L. POOLE, K. HOWARD. The Structure of Utility in Spatial Models of Voting. *American Journal of Political Science*, v. 57, n. 4, p.1008–1028, May 2013.
- COX, G. W.; MCCUBBINS, Mathew D. *Legislative leviathan: Party government in the House*. 1. ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- CLINTON, J.; JACHMAN, S.; RIVERS, D. The Statistical Analysis of Roll Call Data. *American Political Science Review*. v.98, n.2, p. 35-5370, May 2004
- COHEN, L. How to Vote, Whether to Vote: Strategies for Voting and Abstaining on Congressional Roll Calls. *Political Behavior*. v. 13, No. 2, p. 97-127, Jun 1991
- DOWNS, A. *An economic theory of democracy*. 1. ed. New York: Harper and Row. 1957
- FEDDERSEN, T.J. PESEBDORFER, W. The Swing Voter's Curse. *American Economic Review*, v.86 p. 408–424, Jun 1996.
- FEREJOHN, J.; Fiorina, A. The Paradox of Not Voting: A Decision Theoretic Analysis. *American Political Science Review*, v. 68, p. 525-36 June 1974.
- FIGEIREDO, A.; LIMONFI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 1. Ed. Rio de Janeiro: FGV. 1999.
- FIORINA, M. *Representatives, Roll Calls, and Constituencies*. 1. ed. Lexington: Lexington Books. 1974
- FREITAS, A; IZUMI, M.; MEDEIROS, D. O Congresso em duas dimensões: estimando os pontos ideais de deputados e senadores (1988-2010). In : ENCONTRO Associação Brasileira de Ciência Política, 8, Porto Alegre, RS, 2012, *Anais...* Porto Alegre, ABCP, 2012.
- FREITAS, A. Unboxing the Active Role of the Legislative Power in Brazil. *Brazilian Political Science Review*. v. 10, n. 20, e0004, Ago 2016.

- HALL, Richard. *Participation in Congress*. 1. ed. New Heaven: Yale University Press. 1998
- IZUMI, M. Governo e Oposição no Senado Brasileiro (1989-2010). *Dados*, vol.59, n.1, pp.91-138, Mar 2016.
- JACKMAN, S. Multidimensional analysis of roll call data via Bayesian simulation: identification, estimation, inference and model checking. *Political analysis*. v. 9, n. 3, p. 227-241, Jan 2011.
- LEVINE, D.; PALFREY, T. The Paradox of Voter Participation? A Laboratory Study. *American Political Science Review*. v. 101, n 1, p. 143-158, Feb 2007.
- MCDONNELL, R. *Explaining the determinants of Foreign Policy voting behaviour in the Brazilian House of Legislature, with a focus on the Senate*, 2016. Tese (Doutorado em Relações Internacionais)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.
- MULLER, W; STROM, K. *Policy, office, or votes? How political parties in Western Europe make hard decisions*. 1. ed. New York: Cambridge studies in comparative politics. 1999.
- PALFREY, T.; ROSENTHAL, H. A strategic calculus of voting. *Public Choice*, v. 41, n. 1, p. 7-53, Jan 1983.
- PEREIRA, C.; MUELLER, B. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados*, v. 46, n. 4, p. 735-771, Abr 2003.
- PEREIRA, C.; BERTHOLINI, F.; RAILE, E. All the president's men and women: coalition management strategies and governing costs in a multiparty presidency. *Presidential Studies Quarterly*, v. 46, n. 3, p. 550-568, July 2016.
- POOLE, K. Recovering a Basic Space from a Set of Issue Scales. *American Journal of Political Science*, v. 42, n. 3, p. 954-993, Jul 1998.
- POOLE, K.; Rosenthal, H. *Congress: A political-economic history of roll call voting*. 1. ed. Oxford: Oxford University Press. 1997
- RIKER, W; ORDESHOOK, P. A theory of the calculus of voting. *American Political Science Review* v. 62, n 1, p.25-42, Mar 1968.
- SAMUELS, D; ZUCCO, C. Lulismo, Petismo, and the future of Brazilian politics, *Journal of Politics in Latin America* , v. 6, n. 3 , p. 129-158, Aug 2014
- SAMEULS, D. J.; LUCAS, K. A coerência ideológica do sistema partidário brasileiro, 1990-2009. Separatade: T. POWER, T.; ZUCCO, C (Eds.), *O Congresso por ele mesmo*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2011. p.61-104.
- SANTOS, F.; ALMEIDA, A. *Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão*. 1. ed. Curitiba: Editora Appris, 2011

SMITH, S. *Party Influence in Congress*. 1. ed. .New York: Cambridge University Press. 2007

ZUCCO, C. Ideology or What? Legislative Behavior in Multiparty Presidential Settings. *The Journal of Politics*, v. 71, n. 3, p.1076-1092, Jul 2009.

ZUCCO, C.: LAUDARDALE, B. Distinguishing between influences on Brazilian legislative Behaviour. *Legislative Studies Quaterly*, v. 36, n. 3, 363-396, Aug 2011.

APÊNDICE

Tabela 7 - Base Parlamentar do Governo, 2003-2018

Governo	Início	Coalizão
LS03a	01/01/03	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB- PDT-PPS-PV
LS03b	28/05/03	PT-PL-PcdoB-PSB-PTB- PDT-PPS-PV-PP-PMDB
LS04/05	23/01/04	PT-PL-PcdoB-PSB-PTB- PPS-PV-PP-PMDB
LS05/06	22/07/05	PT-PL-PcdoB-PSB-PTB- PP-PMDB
LS07,LS08,LS09	01/01/07	PT-PR-PcdoB-PSB-PTB- PMDB-PP-PDT-PV-PSC
LS10	11/03/10	PT-PR-PcdoB-PSB-PTB- PMDB-PP-PDT-PSC
DR11	01/01/11	PT-PR-PcdoB-PSB-PTB- PMDB-PP-PDT-PRB- PSC
DR12,DR13	01/03/12	PT-PR-PcdoB-PSB-PTB- PMDB-PP-PDT-PRB- PSC
DR13/14	01/10/13	PT-PR-PcdoB-PTB- PMDB-PP-PDT-PRB- PSC-PROS
DR15	01/01/15	PT-PR-PcdoB-PMDB- PP-PDT-PRB-PROS- PSD-PTB
MT16	12/05/16	PMDB-PSDB-DEM-PP- PR-PSD-PTB-PRB-PSB- PPS-SD
MT17 MT18	28/05/2017	PMDB-PSDB-DEM-PP- PR-PSD-PTB-PRB-SD

Fonte: ALMEIDA 2017 e próprio autor