

Qual o Tamanho Ótimo para uma Coalizão de Governo no Brasil?

Vitor Oliveira. Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. E-mail: vitorslo@gmail.com.
João Ricardo M. G. Costa Filho. Doutor em Economia pela Universidade do Porto (Portugal), mestre em economia de empresas pela Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EESP-SP) e professor da EESP-FGV, do Ibmecc e da FAAP. E-mail: joao.costa@fgv.br.

Resumo

O presente trabalho propõe um estudo formal dos incentivos endógenos ao processo legislativo para a determinação de parâmetros da Coalizão de Governo no Brasil, em especial, da tramitação e do processo de alteração de medidas provisórias. Baseado no modelo Downs-Hotteling-Black e na abordagem de Figueiro e Limongi para a capacidade da Presidência da República de induzir a cooperação por meio de suas ferramentas legislativas, o estudo procura formalizar a escolha do tamanho da coalizão de governo por parte do formateur (Presidência), antecipando as escolhas individuais de cada partido representado no parlamento. Diferentemente do que aponta parte da literatura em Ciência Política, voltada para a formação de coalizões mínimas vencedoras, os resultados sugerem que a Presidência possui incentivos para criar uma coalizão tanto maior quanto for a necessidade de enfraquecer individualmente partidos, bem como maior for a necessidade de lidar com partidos nos extremos da distribuição ideológica.

Palavras-Chave: Coalizão; Presidencialismo; Medidas Provisórias.

Abstract

The present paper suggests a formal study of the incentives endogenous to the legislative process regarding Provisional Measures, that ultimately define parameters to the Government Coalition formation process in Brazil. Based upon Downs-Hotteling-Black model, as well as Figueiredo and Limongi's interpretation for the use of Presidential's decree power as a way to induce cooperation, instead of conflict with Congress, we present a model that captures the choice of a coalition size by the formateur, in anticipation of the choices that each party would individually make for a public policy. The results rendered by our model differ from the minimal winning coalition expectation, often cited in Political Science literature, suggesting that Presidents have incentives not only to create a coalition as big as necessary to weaken parties individually, but also to deal with ideological extremism.

Key-words: Coalition; Presidentialism; Decree Power.

Qual o Tamanho Ótimo para uma Coalizão de Governo no Brasil?

Vitor Oliveira – Universidade de São Paulo
João Ricardo M. G. Costa Filho – Fundação Getúlio Vargas

1. INTRODUÇÃO

Como se formam as Coalizões de Governo? A pergunta com ares triviais esconde uma dinâmica complexa que se impõe em diversos sistemas políticos. Especialmente no caso brasileiro, que se convencionou chamar de Presidencialismo de Coalizão, a resposta parece mais relevante.

Após o debate sobre a governabilidade, no início da década de 1990, lançar as bases dos estudos institucionalistas sobre o Sistema Político Brasileiro (SPB), focado em apontar a necessidade e os mecanismos pelos quais a Coalizão de Governo compatibilizava os poderes da Presidência no Executivo e da Maioria no Legislativo, a literatura mais recente em ciência política debruçou-se sobre o problema da gestão da Coalizão de Governo, ou seja, como manter, coordenar e mobilizar as forças partidárias nela contidas.

De modo geral, esta literatura tratou o tamanho da Coalizão como exógeno, ou ainda como variável dependente de outros fatores institucionais, tais como a distribuição ideológica dos partidos representados no parlamento, o tipo de preferência dos atores políticos (policy, office ou vote seeking) e, mais comumente, como decorrência natural da regra da maioria para tomada de decisões.

Resgatando a intuição das primeiras explicações sobre o papel das Medidas Provisórias na formação de Coalizões, o presente trabalho busca em variáveis endógenas ao processo legislativo, contidas no regimento comum do Congresso e na resposta a questão de ordem, incentivos teóricos para a formação de Coalizões de Governo supermajoritárias além daqueles já apontados pela literatura.

Em seguida, faremos um breve balanço da literatura institucionalista sobre formação de coalizões, os quais estiveram majoritariamente voltados para os sistemas parlamentaristas, antes de apontar algumas características do Sistema Político Brasileiro, em especial o papel das Medidas Provisórias para o Presidencialismo de Coalizão.

Por fim, apresentamos o modelo formal, baseado no arcabouço Downs-Hotteling-Black e na tramitação de medidas provisórias, cujas hipóteses relativas ao processo de formação de

coalizões apontam diferenças substantivas ao esperado pela literatura, em resposta ao tamanho individual dos partidos e ao extremismo de seu posicionamento ideológico.

2. O QUE E COMO SE FORMAM COALIZÕES DE GOVERNO?

Neste texto, adota-se a definição de que uma coalizão de governo se forma quando dois ou mais partidos dividem a responsabilidade de formar um governo, por meio do compartilhamento das pastas ministeriais, algo consistente com o adotado por boa parte da literatura, ao menos desde o trabalho seminal de Strom (1990) sobre coalizões minoritárias.

Seguindo o que boa parte da literatura passou a adotar (STROM, 1990; FIGUEIREDO *et al*, 2012), admite-se que três fatores independentes do tipo de regime podem precipitar a mudança de uma coalizão de governo: a) uma variação nos partidos que compõem o gabinete, b) a alteração do chefe de governo e c) a realização de uma nova eleição.

Com base neste conceito, portanto, o tamanho correspondente da Coalizão de Governo no Legislativo é dependente dos parâmetros institucionais que a definem. Vassalai (2010), além dos critérios acima mencionados, adota o ajuste da composição partidária na equipe ministerial como um critério para a classificação de coalizões, algo que não será adotado aqui, ocorrendo o mesmo com a opção de Amorim Neto (1995), que considera a elevada coalescência como uma condição necessária para a existência de uma coalizão.

A teoria de coalizões nos EUA teve por impulso básico os trabalhos clássicos de Von Neumann e Morgenstern na década de 1950 sobre teoria dos jogos, cujos modelos de jogos não cooperativos com “n” jogadores foram aproveitados por autores como Gamson (1961) e Riker (1962) para o estudo de coalizões políticas, cujo trabalho rendeu as principais expectativas teóricas sobre o tamanho das coalizões a serem formadas e com as quais procuraremos dialogar. Em “The Theory Political Coalitions”, de 1962, Riker afirma que “in n-person, zero-sum games, where side-payments are permitted, where players are rational, and where they have perfect information, only minimum winning coalitions occur”.

Ao contrário da ideia downsiana de maximização simples de votos por partidos políticos, o conceito alavancado pelo trabalho de Riker busca destacar que racional, numa barganha política, é a obtenção do máximo de apoio possível, apenas até o momento em que a vitória ocorre; a partir de então, minimiza-se a busca por parceiros políticos ou votos, dada a alegada natureza de soma zero ou constante da barganha para formação de coalizões de governo.

Assim, dadas as variáveis institucionais que condicionam a passagem de qualquer medida no legislativo à formação de uma maioria simples – incluindo-se a aprovação do gabinete, no caso

de um regime parlamentarista –, a expectativa é que o comportamento estratégico dos atores os leve a formar coalizões vencedoras, capazes de induzir a tomada de decisão favorável no legislativo, mas compostas pelo menor número possível de partidos, dado que se pressupõe a busca do governo – preferência *office seeking* – como motivação principal dos atores. Portanto, todo membro não essencial para a formação de uma coalizão vencedora deveria ser excluído, gerando as coalizões vencedoras mínimas. Um dos problemas desta abordagem, constatados por diversos estudos, se dá em função da raridade empírica de coalizões vencedoras mínimas. Strom (1990) aponta uma frequência média de aproximadamente 35% de governos formados por coalizões vencedoras a despeito de serem minoritárias, considerando 15 diferentes países entre 1945 e 1987. Segundo Figueiredo, Canello e Vieira (2012), a maioria dos governos de coalizão formados na América Latina entre 1979 e 2011, foi de coalizões minoritárias – ou seja, cujos partidos correspondiam a menos de 50% das cadeiras no legislativo – ou supermajoritárias, definidas como aquelas em que os partidos que as compõem ocupam mais de 55% das cadeiras na casa legislativa em questão.

Embora a classificação de coalizões majoritárias não seja a definição exata de *Minimal Winning Coalitions* (MWC), ajuda a entender que a predição de formação estrita destas coalizões parece não encontrar apoio nas evidências disponíveis, ainda que ajudem a entender parte da intuição estratégica no processo de formação de coalizões. Laver e Schofield (1991), contudo, ressaltam que a baixa frequência encontrada de MWC deve ser relativizada, caso ela seja compreendida em outra perspectiva, qual seja, o de que a teoria rende predições melhores que um simples sorteio. Outro aspecto não levado em conta pelos modelos mencionados, mas que poderia melhorar sua capacidade de predição empírica diz respeito ao risco de defecção por parte dos partidos, mesmo em sistemas políticos cujos partidos são marcados por elevada disciplina partidária. Assim, a maioria necessária para cobrir eventuais defecções seria ligeiramente maior que a sugerida pela instituição legislativa, ampliando o leque de coalizões contadas como acertos do modelo.

Em coalizões de tipo *Minimal Winning*, a importância relativa de cada membro da coalizão para que a barreira dos 50% dos votos seja alcançada é a mesma, dado que todos se encontram na posição de pivôs – ou seja, sem qualquer um deles, a coalizão perde seu status majoritário.

Portanto, a menos que houvesse uma diferença qualitativa em um dos membros da coalizão – como é o caso da figura do *formateur* (ANSOLABEHERE *et al.*, 2005), em que o partido responsável institucionalmente ou por costume pelo início do processo de formação, ou a presidência, no caso de uma coalizão presidencialista, em que este se encontra em posição

privilegiada –, a utilidade esperada da distribuição de recursos de poder, para qualquer um dos membros da coalizão formada, deveria ser a mesma.

Nenhuma das teorias que serão aqui trabalhadas é cega em relação às preferências por recursos de poder (Office Seeking), ou seja, rejeita esta orientação como válida para a compressão da barganha política para formação de coalizões de governo. De certa forma, todas utilizam de modo mais ou menos intenso a preferência por políticas como um incremento da modelagem, de modo a torná-las mais acuradas, mas tratando-as quase como uma externalidade.

Não obstante, quando o objetivo é trazer a preferência por políticas ao núcleo da modelagem, uma das formas mais comuns se dá com o emprego de modelos espaciais de votação legislativa, cujas origens modernas se encontram no arcabouço Hotelling-Black-Downs. Assim, entende-se que a política pode ser representada pelo segmento de uma dimensão cartesiana, na qual se distribuem as preferências de pico único dos atores.

O modelo original, no entanto, tem como força a aplicação do teorema do eleitor mediano. Assim, se os eleitores (ou legisladores, no caso deste trabalho) distribuem-se segundo suas preferências por política nesta única dimensão, o ponto ideal do eleitor mediano – grosseiramente, aquele que distribui a dispersão ao meio – é o único a ser sempre preferido por uma maioria simples a qualquer outro. Ou seja, qualquer proposta posicionada no ponto ideal do eleitor mediano sagrar-se-á vencedora, conquanto subsistir a regra da maioria.

Axelrod (1970) utiliza a preferência por políticas públicas como forma de seleção de coalizões mais prováveis, dado que a proximidade ideológica reduziria os conflitos de interesse internos à coalizão. Assim, seriam formadas Minimal Connected Winning Coalitions, caso fossem consideradas as possibilidades de coalizão contíguas, formadas por partidos distribuídos em uma dimensão espacial. Tal noção, todavia, não substitui a perspectiva de que, após ganhar o status majoritário, tais coalizões deixam de ter incentivos para adicionar novos membros, mantendo seu status “mínimo”.

Não obstante a tentativa de refinamento, o modelo de Axelrod não apresenta ganhos substantivos em termos de predições quando mobilizado empiricamente, tendo um índice de acerto na previsão de coalizões inferior ao do simples Minimal Winning Coalition, de Riker (Laver e Schofield, 1991), sendo também dependente da necessidade de distribuição ideológica dos partidos em uma dimensão – algo que pode ser produto de uma série de arbitrariedades.

De Swaan (1973) também interpreta a interação estratégica da formação de coalizão em um modelo espacial, com pressupostos muito próximos aos de Downs. Assim, o gabinete formado

teria como uma espécie de ditador no comando do governo, com base no comportamento do ator político cujas preferências tivessem como ponto ideal o mediano. Assim, seria formada a coalizão com a menor dispersão possível no eixo ideológico, haja vista a perda de utilidade causada pela distância do ponto ideal de cada partido, algo que se aproxima de um dos corolários do modelo apresentado neste trabalho.

Outro modelo que buscou incorporar a preferência por política de modo mais consistente, de Austen-Smith e Banks (1988), assume apenas que eleitores são orientados por estas preferências, enquanto partidos políticos as consideram de modo instrumental, como meio de ganhar eleições e assegurar a formação de uma coalizão vencedora no futuro, em uma explicação mais próxima à de Downs (1957) que à de Riker (1962), uma vez que tem como principal ação estratégica a antecipação do resultado eleitoral por parte dos eleitores, os quais decidem qual o melhor voto segundo suas preferências.

O modelo considera três partidos que, após uma eleição em que suas posições sobre políticas públicas são estabelecidas, precisam formar uma coalizão para constituir um governo majoritário. Também não se considera, aqui, a formação de governos minoritários, ou que os jogadores utilizem alguma taxa de desconto para relacionar a utilidade de resultados eleitorais futuros com a utilidade no presente da formação de coalizões.

Mesmo que os partidos levem em conta apenas a preferência por políticas públicas dos eleitores, em função de seus pressupostos simplistas, o modelo rende a predição de que será formada uma coalizão entre o maior e o menor partido, a despeito de suas posições no espectro político, reveladas aos eleitores durante as eleições.

Uma das maiores contribuições da inclusão da preferência por políticas públicas no estudo das coalizões foi realizada por Kaare Strom, que em *Minority Government and Majority Rule* (1990) mostrou sua insatisfação com o modo negativo pelo qual os governos minoritários eram descritos pela literatura. Este tipo de coalizão, vista como uma aberração ou fruto da irracionalidade, não apenas era mais frequente, como também mais estável que o esperado pelos modelos anteriores, o que sugeria ser ela também um resultado de equilíbrio da barganha estratégica para a formação de governos.

No entanto, a opção racional por permanecer fora da coalizão só pode ser compreendida se o ator político em questão também for guiado pela preferência por fatores externos ou indiretamente associados aos recursos de poder, como o desempenho em eleições futuras, ao mesmo tempo em que orientada pela preferência por políticas públicas.

Strom ressalta que a permanência no governo não rende apenas benefícios, mas também custos aos membros da coalizão, ainda que os exemplos descritos no estudo sejam passíveis de controvérsia, como o efeito negativo da incumbência sobre partidos que disputam eleições subsequentes à participação em coalizões. Não obstante, esta consideração implica um cálculo por parte dos partidos, em vez da atitude puramente Office Seeking.

No modelo de Riker (1962) que rende a previsão de Coalizões Vencedoras Mínimas, a ação de estar fora da coalizão é sempre dominada pela participação na coalizão, a despeito do valor esperado dos ganhos e de como eles seriam distribuídos aos membros da coalizão, uma vez que estes seriam sempre maiores que zero. Já para Strom, um partido (ou mais especificamente, seu líder) preferirá sempre ficar fora da coalizão quando os custos dessa ação superarem seus benefícios, em decisão que será tanto mais provável quanto maior for sua possibilidade de influenciar as políticas públicas por meio da ação legislativa, sem tomar parte no governo.

Embora dê conta da explicação para a possibilidade da emergência de um governo minoritário, a abordagem de Strom é limitada quanto à sua capacidade de predizer quais coalizões serão formadas, em termos determinísticos ou probabilísticos. Mesmo sendo competente na apresentação da racionalidade envolvida na formação do tipo de coalizão, o trabalho não redundaria em um modelo que seja capaz de predizer quantas e quais coalizões serão formadas, carecendo em rigor quando comparado ao produzido por Riker e outros autores. Os problemas apenas aumentam quando se instrumentaliza a preferência por políticas por meio de várias dimensões espaciais. Ao contrário dos modelos unidimensionais, existe a possibilidade de que nenhuma decisão seja tomada, ocorrendo o fenômeno descrito pelo teorema da impossibilidade de Arrow e chamado de cycling ou voting cycles pela literatura em ciência política (Green e Shapiro, 1994).

Buscando estender a modelagem da formação de coalizões empregada por Austen-Smith e Banks (1988) para o presidencialismo, Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002) sugerem um modelo que estabelece um tradeoff entre recompensas Office e Policy. Dentro de uma única dimensão, cada partido (j) possui um ponto ideal, denotado por x^j , ao passo em que existe um conjunto finito e fixo de recursos governamentais, cujas parcelas são denotadas por “g” e o valor total por $\sum_j g^j = G$. A utilidade dos atores envolvidos na barganha política é dada pela seguinte função de “g” e x:

$$V_t^j(g, x) = g_t^j - (x_t - x^j)^2 + \rho^\delta V_{t+\delta}^j$$

Em que o último termo $\rho V_{t+\delta}^j$ denota a utilidade da continuidade, uma vez que o modelo é dinâmico. Assim, fica estabelecido que os partidos formarão a coalizão caso o ganho obtido em

recursos governamentais no tempo “t”, denotada pelo termo “ g_t^j ” supere a perda com o aumento do distanciamento da política pública de seu ponto ideal, dada pelo termo quadrático da equação.

Uma consequência deste modelo é que não há incentivos racionais para a formação de coalizões quando a distância ideológica entre os partidos é pequena. Assumindo a existência de apenas três partidos (P, B e C), para fins de simplificação, bem como a relação $x^P \leq x^B < x^C$ de seus respectivos pontos ideais, não haverá a formação de uma coalizão quando:

$$\rho V_{t+\delta}^B - (x^* - x^B)^2 \leq -(x^P - x^B)^2$$

Nestas condições, Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002) afirmam que o partido B votará favoravelmente à proposta x^P a despeito de não haver oferta alguma de recursos de governo, ou seja, mesmo que g^B seja igual a zero. Esta situação, contingente ao pressuposto de que o apoio de dois dos três partidos é suficiente para uma proposta de política pública ser majoritária, bem como ao de que $x^* \in x^{BC}, x^{SQ}$, gera um equilíbrio em que se forma um governo minoritário pelo partido do presidente, apoiado em uma coalizão legislativa – mas não de governo. Assim, não haveria incentivos para que o partido do presidente (P) formasse uma coalizão de governo com o partido B, pois poderia melhorar unilateralmente sua condição, maximizando sua utilidade pela detenção total de recursos de governo ($g^P = G$), sem alterar a distância de sua política preferida para a política aceita por B, por meio do termo $(x^P - x^B)^2$, que tende a zero.

Este modelo – assim como o de Austen-Smith e Banks (1988) – é cego para os riscos gerados pela ausência de maioria. Realizar um governo minoritário e cujas políticas públicas estão distantes do ponto ideal do presidente adiciona um componente de risco do ponto de vista eleitoral, embora a vantagem da incumbência – especialmente em eleições majoritárias com distritos de magnitude baixa (como a eleição presidencial brasileira) – seja um fator a ser incluído neste tipo de modelagem, alterando a modelagem do valor da continuidade por afetar as chances de obtenção de “G” no momento $t + \delta$ de modo decisivo.

Ambos os modelos formais, contudo, sofrem com outra dificuldade empírica, trazida pela modelagem da preferência por policy por meio de uma ou mais dimensões espaciais. Requerem, portanto, que as posições ideais dos partidos sejam determinadas de modo preciso e unívoco, para que seja possível realizar o cálculo da formação da coalizão.

3. BASES INSTITUCIONAIS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

As Medidas Provisórias (MPVs) constituem a principal ferramenta legislativa de que dispõem a presidência do Brasil para induzir a cooperação da Maioria no Legislativo, segundo a

visão já clássica sobre o SPB, conforme apresentado por Limongi e Figueiredo em seus diversos trabalhos.

Parte-se do efeito que o uso de MPVs tem sobre as opções estratégicas da Maioria, representando um poder de agenda assimétrico em relação aos outros atores do jogo legislativo, cujo exercício é produto da iniciativa unilateral do presidente, reproduzido no excerto abaixo:

“...a promulgação de decreto [MP] implica a imediata alteração do status quo. Ao analisá-lo, o Congresso não opta entre o status quo anterior (SQ) e aquele a ser produzido pela promulgação da medida (SQmp), mas sim entre SQmp e uma situação em que a MP é rejeitada após ter vigorado e surtido efeito (MPrej). Digamos que para a maioria dos legisladores a seguinte relação de preferência seja verdadeira: SQ>SQmp>MPrej (...). Logo, a maioria aprova a MP. Se a MP fosse introduzida como um projeto de lei ordinária, seria rejeitada. Por surtir efeito no ato de sua promulgação, o recurso à edição de MPs é uma arma poderosa nas mãos do Executivo. Congressistas podem ser induzidos a cooperar” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2007).

Contudo, a geração de estudos que seguiu aos textos seminais de Figueiredo e Limongi apontou que a supremacia do Executivo no processo legislativo precisaria ser revista, haja visto que o uso de MPVs não prescindia a necessidade de aprovação ou de tolerância da Maioria no Legislativo, bem como escapava do corriqueiro processo de modificação (FREITAS, 2013).

Prevista na Constituição Federal de 1988, as Medidas Provisórias possuem como critério a relevância e urgência de decisões, cuja tempestividade não poderia depender de um demorado processo legislativo – em que pese a possibilidade de pedido de urgência por parte da presidência para projetos de lei. Seu caráter impunha a vigência imediata, equiparando-se ao poder de decreto do regime autocrático anterior, mas sua condição provisória – com validade de apenas 30 dias, renováveis por mais 30 – e dependente da aprovação do Poder Legislativo alinhava-a a outros mecanismos presentes em democracias consolidadas e nascentes.

Todavia, não houve clareza desde sempre a respeito de seus limites, bem como da sua forma de tramitação no Legislativo, após a comunicação feita pela presidência de que a MPV foi editada.

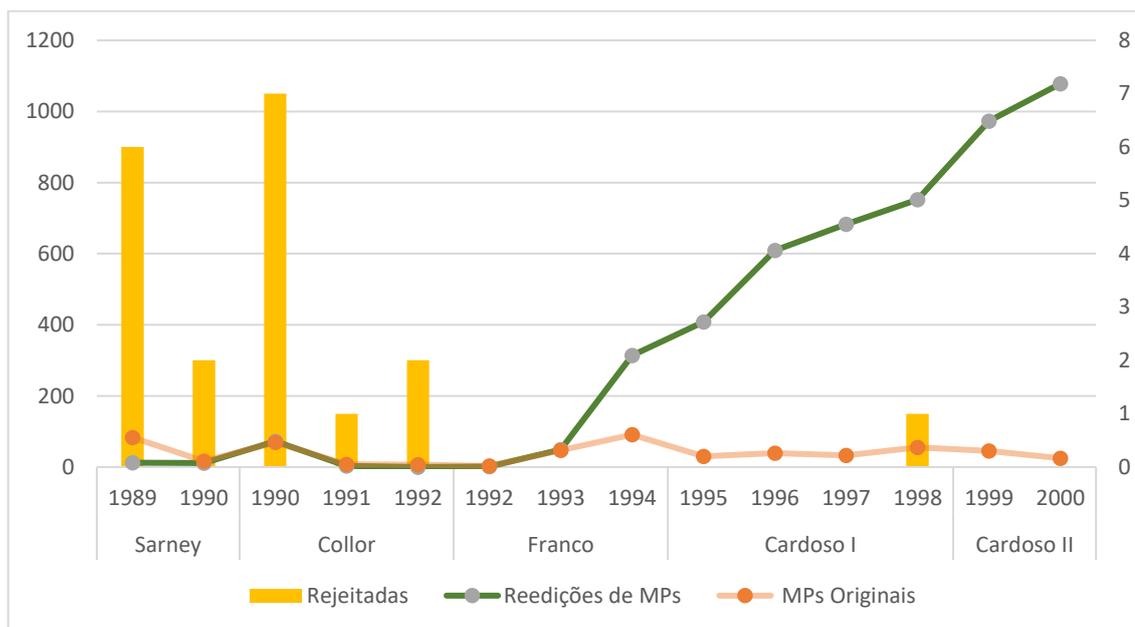
Tanto assim que apenas em 1989, por meio da Resolução no 1, é que o Legislativo regulamentou sua tramitação, não sem questionamentos no Supremo Tribunal Federal que, à época, julgou ser estritamente político o critério de relevância e urgência – sendo sua avaliação resultante do processo político, do qual a presidência e o congresso fazem parte, não havendo condição para que a justiça interviesse.

A partir desta medida, o Legislativo entendeu ter o direito de emendar o texto de uma MPV, mas abriu espaço para a reedição da mesma após o decurso do prazo de vigência, caso não se manifestasse. Tornou-se praxe a Reedição das medidas provisórias incorporando alterações em relação ao texto original, sem a participação direta dos legisladores.

Diferentemente do apregoado por parte dos analistas à época, a MPV passou a ser utilizada de modo mais intenso conforme a coordenação entre Executivo e Legislativo aumentava, por meio da Coalizão de Governo. Contraintuitivamente e em linha ao apontado por Figueiredo e Limongi, o poder de decreto provisório não era utilizado para superar o Legislativo, mas sim em consonância ao desejo da maioria nele instalada, que não derrubava a MPV, mas negociava diretamente com o seu autor a modificação do texto.

Após o impeachment de Fernando Collor, o número de edições de MPVs cresceu, o de reedições explodiu e o de rejeições minguou, conforme aponta o gráfico 1.

Gráfico 1 - Edição, Reedição e Rejeição de Medidas Provisórias



Fonte: Elaboração própria

Tal procedimento somente mudaria com a Emenda Constitucional no 31, de 2001, que limitou o número de reedições a apenas uma vez e obrigou o Legislativo a manifestar-se após o seu vencimento, impedindo a alteração negociada da MP por meio de sua reedição indefinida. A partir de então, as MPVs tiveram sua vigência provisória ampliada de 30 para 60 dias, prorrogáveis por outros 60 dias. Após o final deste prazo, contudo, não seria permitido ao Poder Executivo editar nova MPV sobre o mesmo tema.

Entre 2001 e 2009, o novo rito de tramitação das MPVs criou um problema adicional para o Legislativo: o trancamento da pauta, resultante do novo texto constitucional que determinava o sobrestamento de todas as proposições, em caso de não aprovação da Medida Provisória após 90 dias de sua vigência provisória.

Assim, o Legislativo ficava impedido de deliberar sobre outras matérias enquanto não “destravasse” a pauta de Medidas Provisórias – o que proporcionou ao Executivo uma condição maior de controle sobre a agenda legislativa, visto que o Legislativo poderia ser levado pela Presidência à condição de deliberar apenas sobre as MPVs.

O objetivo inicial declarado dos autores da EC 31/2001, em especial o então deputado Aécio Neves, era diminuir o predomínio do Executivo na definição da agenda e a redução de sua atividade legislativa, mas a concessão do Poder Legislativo foi impor a si mesmo o trancamento da pauta, criando incentivos para que a deliberação ocorresse de modo célere, haja visto os critérios de relevância e urgência.

A partir de então, a tramitação passou a ser definida do seguinte modo: ao ser comunicado da MPV, o presidente do Senado – que também preside o Congresso Nacional –, determina a criação de Comissão Especial Mista, cuja presidência e relatoria é ocupada alternadamente por membros do Senado e da Câmara. Compete a cada uma das comissões especiais mistas proferir parecer consultivo sobre rejeição ou aprovação da MPV na íntegra ou, como se tornou corriqueiro, sua modificação por meio da transformação da MPV em Projeto de Lei de Conversão (PLV).

A tabela abaixo aponta a taxa de contribuição média das proposições de iniciativa do Poder Executivo, evidenciando o expressivo papel do Legislativo no conteúdo final das Medidas Provisórias transformadas em lei, após sua modificação por meio de PLV, entre 2001 e 2014. Não obstante sua tramitação potencialmente mais rápida, as MPVs são mais alteradas em média que os projetos de lei ordinária, seus equivalentes na hierarquia jurídica, conforme a tabela 1.

Tabela 1 - Taxa De Contribuição Média Por Poder Sobre O Texto Final De Proposições Legislativas

Tipo de Projeto	Executivo	Legislativo
Medida Provisória	60,80%	39,20%
Projeto de Lei Ordinária	71,30%	28,70%
Projeto de Lei Complementar	33,50%	66,50%
Total	64,10%	35,90%

Fonte: Freitas (2013)

Diferentemente da maioria dos Projetos de Lei, que são aprovados de modo terminativo e conclusivo pelas Comissões (permanentes e especiais) –, os plenários da Câmara e do Senado precisam aprovar, rejeitar ou modificar o parecer apresentado pela Comissão Especial relativo a MPVs e seus respectivos PLVs. O processo de emendamento das medidas provisórias, portanto, não se encerra no trabalho da Comissão Especial Mista, embora o relator desta seja também – via de regra – o responsável pela apresentação das modificações no Plenário.

Todavia, é preciso explicitar outros elementos institucionais, a fim de inferir como se dá a influência da formação da coalizão sobre o processo de modificação das MPVs.

Seguindo Freitas (2013), o processo de emendamento é centrado nos relatores e coordenado pelos partidos, tendo sua alocação definida em proporção ao tamanho de cada bancada¹. É possível interpretar o processo de escolha do relator do seguinte modo:

“A escolha dos relatores (e dos chamados relatores substitutos) é atribuição exclusiva do presidente da comissão, não havendo restrição alguma quanto a quais membros da comissão e por quantas vezes podem ser designados para relatar projetos. O presidente, por sua vez, embora formalmente selecionado pela maioria dos membros da comissão, na prática deve seu cargo às lideranças partidárias. Isto porque o mesmo critério proporcional que se aplica ao preenchimento dos cargos da Mesa Diretora e das próprias comissões estende-se também à escolha da presidência destas. O fato de o presidente escolhido não espelhar necessariamente a preferência do mediano (i.e. a possibilidade da distância entre seus respectivos pontos ideais ser significativa) é importante porque aumenta a chance de ser selecionado um ator cuja preferência é distinta do mediano” (SANTOS & ALMEIDA, 2005; grifo nosso).

A constituição preconiza o princípio da proporcionalidade na composição dos colegiados da Câmara e do Senado, o que assegura aos partidos vagas em função do seu tamanho.

Quando aliamos esta projeção do tamanho no Plenário para as comissões, com a necessidade de eleição das presidências das Comissões e o poder das lideranças de bancada para indicar quais de seus membros deverão ocupar as cadeiras em cada colegiado, entendemos as bases do processo de escolha de presidentes e relatores das Comissões Especiais Mistas.

Sabendo das condições eleitorais e das preferências de suas bancadas, bem como do contexto político em que se encontram, os líderes negociam antes da instalação das comissões quem ocupará a presidência, cuja eleição não é um processo competitivo, mas sim um mecanismo

¹ “Os relatores devem ser escolhidos respeitando a proporcionalidade partidária e garantindo o rodízio entre os parlamentares dos diferentes partidos representados na comissão” FREITAS (2013, p. 119).

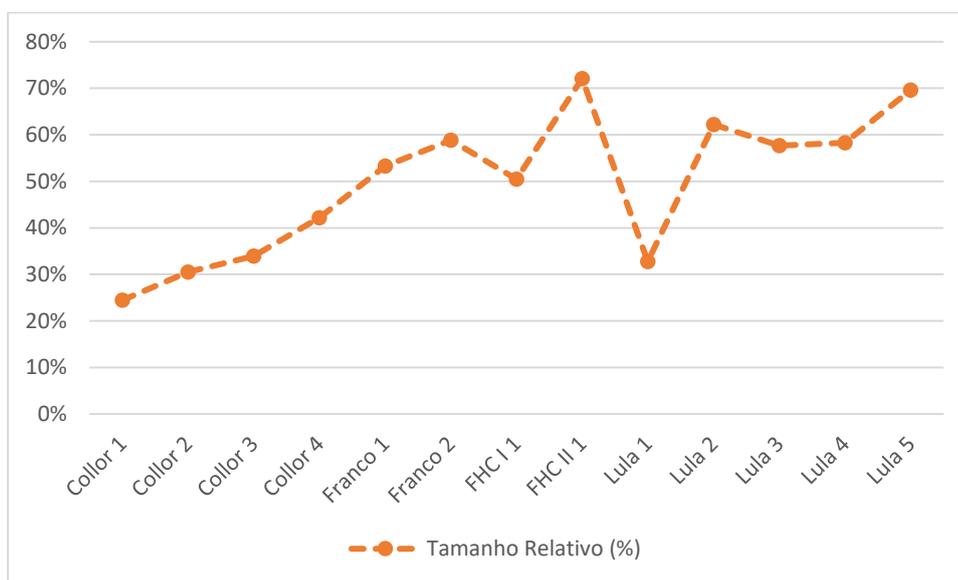
de deferência ao status quo partidário. Com o controle da escolha das presidências, as lideranças também controlam a escolha dos relatores, haja visto que é prerrogativa exclusiva da presidência nomear a relatoria.

Deste modo, o aumento do tamanho da coalizão de governo – partindo da premissa de que ela será coordenada e mobilizada eficientemente –, implica maior chance de uso da relatoria pelo Governo para controlar a tramitação e as modificações da Medida Provisória, desviando o processo de modificação da política pública em relação ao ponto preferido pelo mediano no Plenário, em favor do ponto preferido pela Coalizão.

Segundo Freitas (2013), a relatoria é o instrumento por excelência para a realização de alterações no texto legal. Em média, 83% das alterações realizadas pelo legislativo – sejam MPs ou não – são realizadas pelo relator.

O Gráfico 2 apresenta os dados sobre tamanho relativo da coalizão na Câmara dos Deputados, excetuadas as coalizões que antecederam períodos eleitorais, quando ministros deixam cargos para a disputa de cargos eleitorais, entre os governos Collor e Lula (Figueiredo, 2011).

Gráfico 2 – Tamanho De Coalizões - Exclusive Pré-Eleitorais



Fonte: Elaboração própria.

Parece razoável dizer que é possível ao presidente melhorar sua condição de modo unilateral, ao ampliar a coalizão com partidos próximos. Mas este processo não é livre de custos, haja visto que o aumento da Coalizão, com a incorporação de novos partidos, também afeta o ponto ideal da Coalizão relativo a sua preferência por políticas públicas, potencialmente desviando-o do ponto ideal da própria presidência.

Há, portanto, um tradeoff entre ideologia e força legislativa com o qual se depara o formador da Coalizão, no caso do Brasil, a presidência. Num exemplo mais concreto, um partido de esquerda que ocupe a presidência pode ampliar suas perspectivas de controle do processo legislativo ao aumentar o tamanho da Coalizão, mas – dependendo da distribuição de preferências no Plenário – ao fazê-lo precisará abrir mão do controle de políticas públicas.

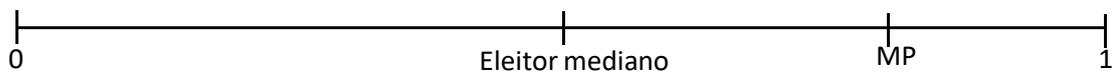
4. MODELO

Por que será que as coalizões por parte do executivo excedem o tamanho considerado “ótimo”, ou o suficiente para apenas aprovar alterações na legislação, intitulada como *minimal winning coalition*?

O presente artigo trabalha com a ideia simples de que, se o Executivo pode alterar o status quo por meio de medidas provisórias, há também a possibilidade de que o Congresso altera a medida provisória subsequentemente. Com essa dinâmica, é possível que o tamanho da coalizão influa na capacidade do Executivo de influenciar esse processo de modificações. O ferramental da Teoria dos Jogos faz-se útil para analisar essa interação estratégica entre os agentes.

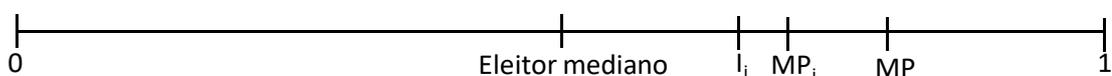
Sejam dois tipos de jogadores, Executivo e os Partidos da Coalizão. A interação entre eles ocorre de maneira sequencial, em dois períodos. No primeiro período, o Executivo define o tamanho da coalizão (T) e define aonde a medida provisória (MP) irá se encaixar no espectro ideológico. A figura 1 representa a situação no primeiro instante.

Figura 1



No segundo período, cada partido i da coalizão tentará aproximar a medida provisória para um valor (MP_i) mais próximo de onde se encontra o seu eleitorado no espectro ideológico (I_i), conforme expresso na figura 2.

Figura 2



A posição final da medida provisória (MP_c) será, portanto, uma média ponderada das decisões ótimas individuais de cada partido, sendo que o peso (ou força) de cada partido depende do seu

tamanho relativo (γ_i/T , onde γ_i representa a quantidade de parlamentares do partido i na coalizão). Portanto, $MP_c = \sum_i \frac{\gamma_i}{T} \cdot MP_i$.

O jogo é resolvido por backward induction, no qual o Executivo antecipa a decisão individual de cada partido e a considera no momento de escolher o tamanho da coalizão.

4.1 PARTIDOS ESCOLHEM A ALTERAÇÃO NA MEDIDA PROVISÓRIA

No segundo momento do jogo (resultado que será antecipado pelo executivo), os partidos escolhem racionalmente a posição ótima individual da medida provisória (MP_i), considerando os benefícios medidos pela função utilidade e os custos da sua decisão.

Seja $U(I_i, MP_i, MP)$ a função utilidade de cada partido político cuja forma funcional se dá pela equação²:

$$U(MP, I_i, MP_i) = e^{-(MP-I_i-MP_i)} - 0.99(MP_i - 0,5) \quad (1)$$

Note que essa forma funcional representa um agente avesso ao risco. A escolha dessa forma funcional também apresenta dois resultados intermediários. Na primeira parte, o partido experimenta uma desutilidade na medida que a medida provisória (MP) se afasta do ponto ideal para o partido ($\partial U(MP, I_i, MP_i)/\partial(MP - I_i) < 0$). Sem nenhuma outra complementação, a decisão ótima do partido, individualmente, seria $MP_i = I_i$. Todavia, existe o partido enfrenta um custo associado à sua distância do eleitor mediano, representado pela segunda parte da função utilidade.

O problema de maximização do partido pode ser escrito como:

$$\max_{MP_i} U(MP, I_i, MP_i) = e^{-(MP-I_i-MP_i)} - 0.99(MP_i - 0,5) \quad (2)$$

A condição de primeira ordem é dada por

$$MP_i = MP + I_i - 0,01 \quad (3)$$

4.2 EXECUTIVO ESCOLHE O TAMANHO DA COALIZÃO

No primeiro período, já antecipando a escolha individual de cada partido, expressa na equação 3, o executivo busca maximizar a sua utilidade $U(MP, T, \gamma_i, MP_i)$ escolhendo o tamanho da coalizão (T).

² Neste trabalho, considera-se que o problema dos partidos guarda alguma semelhança com o problema do investidor em Kannan e Köhler-Geib (2009), por isso a função utilidade escolhida é semelhante. Todavia, neste presente artigo, a incerteza não faz parte do modelo, como no trabalho supracitado.

Na forma funcional apresentada na equação quatro, temos um executivo avesso ao risco. Assuma que função utilidade do executivo, que também é avesso ao risco, seja dada por

$$U(MP, T, \gamma_i, MP_i) = -\ln(MP - MP_c) \quad (4)$$

Ou

$$U(MP, T, \gamma_i, MP_i) = -\ln\left(MP - \sum_i \frac{\gamma_i}{T} \cdot MP_i\right) \quad (5)$$

O problema de maximização do executivo pode ser expresso como

$$\max_T U(MP, T, \gamma_i, MP_i) = -\ln\left(MP - \sum_i \frac{\gamma_i}{T} \cdot MP_i\right) \quad (6)$$

A condição de primeira ordem é dada por

$$T^* = \left(\frac{c}{MP}\right)^{\frac{1}{2}} \quad (7)$$

na qual T^* é o tamanho ótimo da coalizão e $c = \sum_i \gamma_i \cdot MP_i$. A partir da equação 7, podemos inferir alguns resultados do modelo. O primeiro e, possivelmente, o mais importante, é de que quanto maior o peso individual de cada partido, maior o tamanho da coalizão. Isso se dá porque para o executivo manter a MP próxima do seu ideal, ele deve montar uma coalizão grande o suficiente para “enfraquecer” individualmente cada partido, mantendo assim a medida provisória no ponto de escolha do executivo.

Um corolário do resultado assim pode ser visto na posição da medida provisória, MP, e o tamanho ótimo da coalizão, T^* . Como $MP \in [0,1]$, se assumirmos que os partidos não estão exatamente na mediana do espectro, trazer a MP para mais perto da medida exige uma coalizão maior, tudo mais constante, já que os partidos teriam naturalmente a inclinação para aproximar a medida para o mais próximo dos seus eleitores possível, considerados os custos dessas escolhas.

E, finalmente, um segundo corolário é de que ao montar uma coalizão, quanto mais próximos dos extremos os partidos estiverem, maior ainda terá que ser o tamanho da coalizão.

Note que esses resultados da estática comparativa são independentes de o Executivo já possuir uma coalizão vencedora, como será verificado no teste de robustez apresentado na seção a seguir.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na raiz desta modelagem, está a incerteza trazida pelo processo de modificação da MP, caso seja transformada em legislação, algo sobremodo distinto do modelo de Romer e Rosenthal (1978), inspirador desta releitura do sistema político brasileiro, em que o responsável pelo poder de agenda teria condição de propor um projeto fechado, sem possibilidade de modificações.

É exatamente o risco trazido pelo processo de modificação das propostas que gera incentivos para que o presidente aumente sua coalizão de governo, reduzindo a perspectiva de ação unilateral de cada partido para modificação da medida provisória, e levando a uma ação coordenada para ampliar as chances de sucesso na obtenção de relatorias e modificação da Medida Provisória.

Com a edição de medidas provisórias (MPs), o presidente pode emitir decretos em forma de lei, capazes de alterar o status quo de políticas públicas unilateralmente. Todavia, após um curto período, tais decretos devem necessariamente passar pelo crivo do legislativo, requerendo aprovação pela maioria simples de seus membros. Além de aprovados ou rejeitados, tais decretos também podem ser modificados, de acordo com o entendimento dos legisladores, caso haja o desejo de transformação da MP em lei.

Diferentemente do preconizado por Riker, há incentivos para que presidentes ampliem o tamanho da Coalizão, conquanto existirem partidos de fora da Coalizão com tamanho e posição ideológica respectivamente grandes e extremos o suficiente para trazer risco à posição defendida pelo Executivo no momento da apresentação da Medida Provisória.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMORIM NETO, O. Presidential cabinets, electoral cycles, and coalition discipline in Brazil. *Dados*, v. 43, n.3, 479-519, 2000.
- ANSOLABEHERE, S., SNYDER, J. M., STRAUSS, A. B., & TING, M. M. Voting weights and formateur advantages in the formation of coalition governments. *American Journal of Political Science*, v. 49, n.3, 550-563, 2005.
- AUSTEN-SMITH, D., & BANKS, J. Elections, coalitions, and legislative outcomes. *American Political Science Review*, v. 82, n.2, 405-422, 1988.
- CHEIBUB, J. A., PRZEWORSKI, A., & SAIEGH, S. Government coalitions under presidentialism and parliamentarism. *Dados*, v. 45, n. 2, 187-218, 2002.
- DE SWAAN, A. *Coalition theories and cabinet formations*. Amsterdam: Elsevier, 1973.
- DOWNS, A. An economic theory of political action in a democracy. *The Journal of Political Economy*, p.135-150, 1957.
- FREITAS, A. M. O Presidencialismo da Coalizão. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2013.
- FIGUEIREDO, A. C. Government coalitions in Brazilian democracy. *Brazilian Political Science Review*, v. 1, n.2, p. 182-216, 2011.
- FIGUEIREDO, A. C., CANELLO, J., & VIEIRA, M. Governos Minoritários no Presidencialismo Latino-Americano: Determinantes Institucionais e Políticos. *Dados*, v. 55, n.4, 2012.
- GAMSON, W. A. A theory of coalition formation. *American sociological review*, p. 373-382, 1961.
- GREEN, D. P., SHAPIRO, I., & SHAPIRO, I. *Pathologies of rational choice theory: A critique of applications in political science*, p. 3. New Haven: Yale University Press, 1994.
- KANNAN, P., & KÖHLER-GEIB, F. The Uncertainty Channel of Contagion. In: *The Uncertainty Channel of Contagion*. USA: INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2009.
- LAVER, M., & SCHOFIELD, N. *Multiparty government: The politics of coalition in Europe*. University of Michigan Press, 1998.
- LAVER, M., & SHEPSLE, K. A.. *Making and breaking governments: Cabinets and legislatures in parliamentary democracies*. Cambridge University Press, 1996.
- LIMONGI, F. P., & FIGUEIREDO, A. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. *Lua Nova*, p.81-106, 1998.
- RIKER, W. H. *The theory of political coalitions*. v. 578. New Haven: Yale University Press, 1962.
- SANTOS, F., & ALMEIDA, A. *Fundamentos Informativos do Presidencialismo de Coalizão*. Curitiba: Appris, 2011.
- STROM, K. *Minority government and majority rule*. Cambridge University Press, 1990.

VASSELAI, F. Nomeações ministeriais e importância partidária na democracia de 1946-64: análises comparativas em relação à democracia atual. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, v. 35, 2010.