

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Texto de suporte do painel digital:

Radiografia das práticas de patronagem e das agendas performadas pelos partidos brasileiros
de 2007 a 2022

Projeto de Pesquisa em nível de Graduação.
Orientador: Glauco Peres da Silva
Letícia de Oliveira Rodrigues Corraini

São Paulo
Setembro de 2024

O presente projeto tem como objetivo radiografar os preços dos apoios partidários para a construção de maiorias em diferentes agendas e será realizado em parceria ao projeto de pós-doutorado “O presidencialismo além do presidente: cálculos partidários e prognósticos das agendas”.

O presidencialismo multipartidário é governável: em termos de inferências sistêmicas, a discussão sobre a viabilidade desse sistema de governo pelo protagonismo presidencial é, ao mesmo tempo, o principal achado e a atual fronteira do estado da arte da literatura nas duas últimas décadas. Dado o mandato independente, a concentração de poderes legislativos, as atribuições institucionais unilaterais e o controle sobre as nomeações do gabinete ministerial, a condição do líder do executivo como integrante de um partido minoritário pode ser superada e o governo formado (Figueiredo e Limongi, 2001; Neto, 2006; Cheibub, 2007). A ênfase no protagonismo do presidente para entender o funcionamento do presidencialismo multipartidário nos esclareceu muito sobre componentes do executivo e aspectos sobre as alianças com o legislativo.

Por outro lado, os estudos da área dizem pouco sobre a competição política entre legendas (os preços dos apoios partidários) e as agendas performadas em tal sistema de governo. Quais as implicações do multipartidarismo para o presidencialismo? Qual o impacto de um quadro partidário diversificado para a governabilidade no presidencialismo de coalizão? No que diz respeito à construção de coalizões e de maiorias no presidencialismo multipartidário, sabe-se muito sobre o presidente (suas demandas e prerrogativas institucionais para governar) e quase nada sobre as pluralidades de preferências e de estratégias dos múltiplos partidos para barganhar apoios. Nesse sentido, a proposta aqui visa ampliar os limites dessa discussão abordando o presidencialismo além da dimensão do presidente.

O plano de atividades apresentado desenvolve em graduais etapas os passos necessários para ingressar um estudante de graduação na produção científica: leitura e qualificação técnica para entender o problema de pesquisa e se adequar aos requisitos do levantamento das variáveis; coleta virtual de dados a partir de fontes oficiais (Diários da Câmara, Biblioteca da Presidência, Portal da Transparência, etc.) e de um repositório central nos estudos sobre política brasileira contemporânea (a base de dados legislativos do NECI); operacionalização dos dados em variáveis pela construção de novas classificações e

indicadores; análise comparada descritiva para responder à questão de pesquisa; e a revisão dos procedimentos acompanhada pela da produção dos relatórios científicos.

Além disso, o recorte temporal escolhido para a condução desta pesquisa será entre 2007 e 2022, abrangendo o 2º mandato presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva, os dois de Dilma Rousseff e seu impeachment, seguido do governo de Michel Temer, e por fim, o mandato de Jair Bolsonaro, cada um com conjunturas políticas, econômicas e sociais distintas, oferecendo uma variedade de contextos para análise. Inclui momentos significativos para a última década do país, como o impeachment de Dilma Rousseff e a pandemia de COVID-19, além de cobrir quatro legislaturas (53ª a 56ª). Dessa forma, a diversidade das agendas políticas, desde políticas sociais e econômicas até reformas e pautas conservadoras, bem como a distribuição de posições de poder, permite uma rica análise das práticas de patronagem e das agendas performadas pelos partidos.

Ademais, os objetivos dessa pesquisa incluem classificar as votações nominais das proposições legislativas na Câmara dos Deputados Federais, identificando os diferentes tipos e áreas das agendas desenvolvidas entre 2007 e 2022, além de mensurar a produtividade legislativa de cada uma dessas agendas por meio de um indicador idealizado (CPL). A pesquisa também busca mapear as práticas de patronagem associadas à distribuição de posições de poder governamentais no Executivo (Ministérios e Secretarias) e no Legislativo (Comissões Permanentes e Mesa Diretora) entre as organizações partidárias durante o período de 2007 a 2022. Por fim, pretende-se descrever, com base na distribuição dessas posições de poder, os preços específicos dos apoios partidários necessários para a aprovação de diferentes agendas votadas entre a 53ª e a 56ª legislatura (de 2007 a 2022).

Nesse sentido, a palavra-chave do desenho de pesquisa é **variabilidade**. Para testar o impacto de um quadro partidário plural no presidencialismo, é necessário sistematizar a análise pelo emprego de um método que consiga capturar essa variabilidade. Uma pesquisa que enquadre casos comparáveis por *most different systems design* (Przeworski e Teune, 1970; Anckar, 2008) parece ser a escolha ideal, na medida em que dispõe das ferramentas adequadas para observar as diferenças entre variáveis de interesse intrassistêmicas – como os específicos comportamentos estratégicos dos partidos políticos. Tal estratégia metodológica tem sido frequentemente utilizada pela atual literatura organizacional, por exemplo, em análises comparativas de diferentes famílias de partidos ou de diferentes estruturas partidárias

(financiamento, filiados, seleção de candidaturas, manifestos, etc.), tanto em específicos países como entre países (Scarrow *et al.*, 2017; Scarrow *et al.*, 2022; Borges e Ribeiro, 2021).

O levantamento dos dados ocorrerá da seguinte forma: primeiro, nos 6 meses iniciais, com a agenda legislativa produzida no Brasil e, em segundo, nos 6 meses restantes, com a distribuição de posições governamentais nas práticas de patronagem entre os partidos brasileiros (Ministérios e Secretarias, no Executivo, e Comissões Permanentes e Mesa Diretora, no Legislativo). Os períodos finais das duas fases serão reservados para a produção dos relatórios científicos.

Tendo como unidade de análise cada proposição legislativa votada nominalmente no plenário da Câmara dos Deputados, classifica-se as agendas por tipos de proposições, regime de tramitação (urgência) e área da política pública e, em seguida, aplica-se o indicador de produtividade legislativa idealizado. Nesse procedimento, as áreas das agendas são definidas pelas Comissões Permanentes de mérito definidas pela Mesa Diretora em sua tramitação prévia até chegar em plenário, ou seja, classificam-se as áreas temáticas das Comissões Permanentes e têm-se as áreas das políticas públicas sobre as quais as peças legislativas tratam. Sobre as performances dessas agendas, desenvolvemos um indicador – capacidade de produção legislativa (CPL) – capaz de mapear longitudinalmente os desempenhos dos parlamentares em cada uma dessas áreas. A CPL é um indicador composto por três variáveis (tamanho das bancadas, disciplina ao governo e o quórum de aprovação da votação), operacionalizado em quatro passos e aplicado por tipo e área das agendas em um mandato.

O passo 1 consiste em determinar o comportamento de cada partido em cada votação:

$$\text{Comportamento do Partido A} = \frac{(\text{Bancada de A na votação } i) \times (\text{Disciplina ao governo do partido A na votação } i)}{\text{Quórum de aprovação da votação } i}$$

O passo 2 consiste no somatório do comportamento de todos os partidos políticos nessas votações, a capacidade de produção legislativa real (CPLR):

$$\text{CPLR} = \sum (\text{comportamento de todos os partidos [A+B+C...] na votação } i)$$

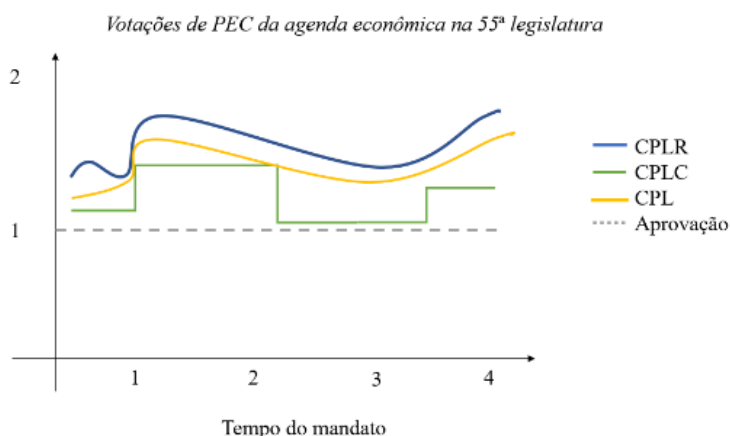
O passo 3 sintetiza a capacidade de produção legislativa potencial da coalizão de governo (CPLC), a potencial capacidade dos partidos da situação de aprovarem uma referida votação:

$$\text{CPLC} = \sum (\text{comportamento de todos os partidos da coalizão na votação } i, \text{ se fossem 100\% disciplinados})$$

Por último, o passo 4 resume o indicador CPL pela razão entre as capacidades de produção legislativa real (CPLR) e a potencial (CPLC):

$$CPL = \frac{CPLR}{CPLC}$$

O indicador varia entre 0 e 2, para votações com quórum simples (PL, PLC e MPV), e entre 0 e 1,4, para votações com quórum qualificados (PEC). Em ambos os casos o CPL acima de 1 significa que a capacidade de produção legislativa do governo sobre determinada votação superou o quórum de aprovação. Aplicado a cada agenda – conjunto de votações por tipo e área de proposição legislativa em um mandato – o indicador é capaz de mensurar a performance legislativa por partido ou por coalizão. Por exemplo, observando as PECs que tiveram indicações de tramitação pelas Comissões Permanentes na área de economia¹ na 55ª legislatura, é possível observar a performance da coalizão de governo na agenda reformista na área de economia calculando a razão entre a capacidade de produção legislativa real e a capacidade de produção legislativa potencial da coalizão. Como a figura abaixo exhibe hipoteticamente (imagem meramente ilustrativa), a projeção do indicador pode mostrar tendências, no desenvolver de um mandato, da variação dos níveis de apoio partidário no processo de formação de maiorias parlamentares. Calculado para cada mandato e agenda previsto no desenho pesquisa (53ª a 55ª legislatura, 2007 a 2022), o indicador possibilita comparar as variações nos custos dos apoios partidários entre diferentes agendas, na progressão de cada mandato e entre diferentes presidências.



Sobre as variabilidades das demandas dos quadros partidários na patronagem do presidencialismo brasileiro de 2007 a 2022, o projeto foca no levantamento das barganhas realizadas entre Executivo e Legislativo para a formação do governo. O objetivo é mapear as

¹ Segundo a classificação proposta, as Comissões Permanentes da área de economia seriam as seguintes: Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços; Finanças e Tributação.

práticas de patronagem por distribuição de incentivos coletivos e seletivos para cada organização partidária brasileira entre 2007 e 2022: ministérios e secretarias; orçamento de investimento dos ministérios; emendas parlamentares executadas; cargos das Comissões Permanentes; e cargos da Mesa Diretora. A unidade de análise seria, portanto, cada partido e, por meio de testes de correlação, verificaremos se partidos mais robustos e centralizados têm preferência por incentivos governamentais de ordem coletiva e partidos menos robustos e descentralizados têm preferência por incentivos governamentais de ordem seletiva.

Bibliografia:

ANCKAR, Carsten. **On the applicability of the most similar systems design and the most different systems design in comparative research.** International Journal of Social Research Methodology, v. 11, n. 5, p. 389-401, 2008.

BATISTA, Mariana. **O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão.** Revista de Sociologia e Política, v. 24, p. 127-155, 2016.

CHEIBUB, José Antonio. **Presidentialism, parliamentarism, and democracy.** Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Presidential power, legislative organization, and party behavior in Brazil.** In: Political Parties. Routledge, 2001. p. 133-152.

NETO, Octavio Amorim. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas.** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

PALERMO, Vicente. **Brazilian political institutions: an inconclusive debate.** Brazilian Political Science Review, v. 10, p. e0003, 2016.

PRZEWORSKI, A.; TEUNE, H. **Diseños de investigación.** In: The logic of comparative social inquiry. Estados Unidos: John Wiley, 1970. p. 31-49.

SCARROW, Susan E. **Political finance in comparative perspective.** Annual Review of Political Science, v. 10, p. 193-210, 2007.