

COMPORTAMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SENADO FEDERAL: UM MAPEAMENTO DA LEGISLATURA 2011-2014

Pedro Fernando Nery¹

Rafael Silveira e Silva²

1 INTRODUÇÃO

Ainda pairam no ar dúvidas sobre o comportamento coletivo dos partidos, especialmente sobre a governabilidade e a mobilização dos que assumem oposição ao governo.

Até 2011, o Senado Federal era a casa legislativa que apresentava maior resistência em relação aos interesses da Presidência da República, um perfil um pouco diferente do apresentado pela Câmara dos Deputados no mesmo período³. A partir de então, a composição partidária do Senado Federal sofreu alterações que mudaram esse quadro, especialmente com o fortalecimento do partido ocupante da Presidência da República nas eleições de 2010.

Nesse sentido, gostaríamos de avaliar como se formaram os principais agrupamentos políticos do Senado nesse últimos quatro anos, observando, também, sua coesão, perfil ideológico e alinhamento com o Poder Executivo.

¹ Mestre e Doutorando em Economia (UnB). Consultor Legislativo do Senado Federal. E-mail: pfnery@senado.leg.br. Os autores agradecem o auxílio de Pedro Luís Campos Marques, do Serviço de Pesquisa Legislativa, e de Bruna Paggiaro e Ludgeron Vasques.

² Doutor e Mestre em Ciência Política (UnB). Consultor Legislativo do Senado Federal, Professor do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) e Professor voluntário da Universidade de Brasília. E-mail: rssilva@senado.leg.br.

³ Um dos fatos mais marcantes nesse sentido foi a não aprovação, no Senado, da PEC apresentada pela Presidência que prorrogaria a vigência da Contribuição sobre Movimentação Financeira (CPMF).

Para tanto fizemos uso de uma ferramenta metodológica denominada NOMINATE (*nominal three-step estimation*). Trata-se de um método de estimação de modelos espaciais de votação criado por Poole e Rosenthal⁴. Ele foi originalmente concebido para estudar votações de legislaturas norte-americanas e é muito usado para esse fim, inclusive pela imprensa, permitindo que os parlamentares sejam analisados pela forma como seus votos se situam no espectro político. O mapeamento do perfil de votações traz informações muito úteis para observarmos o comportamento parlamentar em um intervalo de tempo. No anexo a este boletim fazemos explicações adicionais sobre o método e apresentamos aplicações⁵. A base de dados utilizada foi o conjunto de votações nominais realizadas no Plenário de 2011 a 2014, envolvendo, portanto, diversos tipos de agendas temáticas e proposições⁶. O algoritmo de cálculo do NOMINATE trata o padrão que emerge da quantidade de votações, criando coordenadas em um espaço para cada votante com base na maneira que os votos se correlacionam. Parlamentares que agem de forma parecida recebem coordenadas de maneira a ficarem espacialmente próximos, assim como aqueles que agem de forma diversa recebem coordenadas de maneira a ficarem espacialmente distantes.

A localização espacial de cada parlamentar é realizada em um espaço bidimensional. Poole e Rosenthal (1983;1985) elaboraram o método imaginando a primeira dimensão como uma divisão ideológica, a tradicional *esquerda-direita*. A outra dimensão, ao contrário, não teria uma resposta específica, tendo os pesquisadores de analisar e interpretar à luz das características das agendas que foram votadas e inseridas em cada amostra.

2 APLICAÇÃO DO MODELO

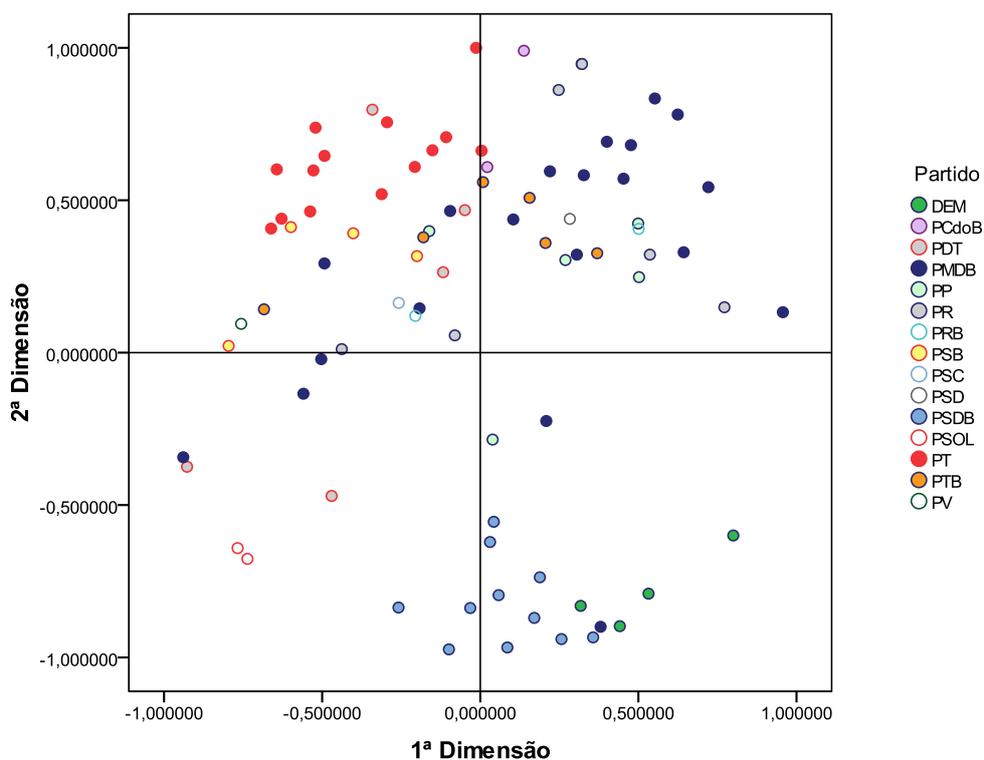
Ao aplicarmos o modelo, encontramos como resultado uma resposta condizente com a característica do nosso sistema político, conforme se pode observar no Gráfico 1. Em relação à dimensão ideológica (1ª dimensão), o comportamento partidário ocupou todos os níveis do eixo de medidas, confirmando um traço determinante do sistema partidário brasileiro: um amplo espectro ideológico, bem diferente da dicotomia norte-americana.

⁴ Poole, Keith T. and Howard Rosenthal. “A Spatial Model for Legislative Roll Call Analysis.” GSIA Working Paper No. 5, 1983, 83-84; Poole, Keith T. and Howard Rosenthal. “A Spatial Model For Legislative Roll Call Analysis.” *American Journal of Political Science*, May 1985, pp. 357-384.

⁵ Além dos trabalhos originais de Poole e Rosenthal, Everson et. al (2009) constitui uma boa referência introdutória sobre o uso do método, a partir de apenas três legisladores em uma única dimensão. Ver: EVERSON, P.; VALLELY, R.; WISEMAN, J. NOMINATE and American Political History: A Primer. *VoteView Working Paper*, 2009.

⁶ Criação da Autoridade Pública Olímpica; prorrogação da Desvinculação de Receitas da União (DRU); alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal; instituição do voto aberto para perda de mandato de parlamentares; *PEC das Domésticas*; *Marco Civil da Internet*; e vários outras proposições entre 2011 e 2014.

Gráfico 1 – Comportamento partidário de Senadores (2011-2014)



Fonte: Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal. *Elaboração própria.*

O que nos chamou mais atenção foi a divisão gerada pelo eixo vertical (2ª dimensão), com o qual foi possível observar claramente a divisão entre partidos da oposição e da base de apoio ao governo.

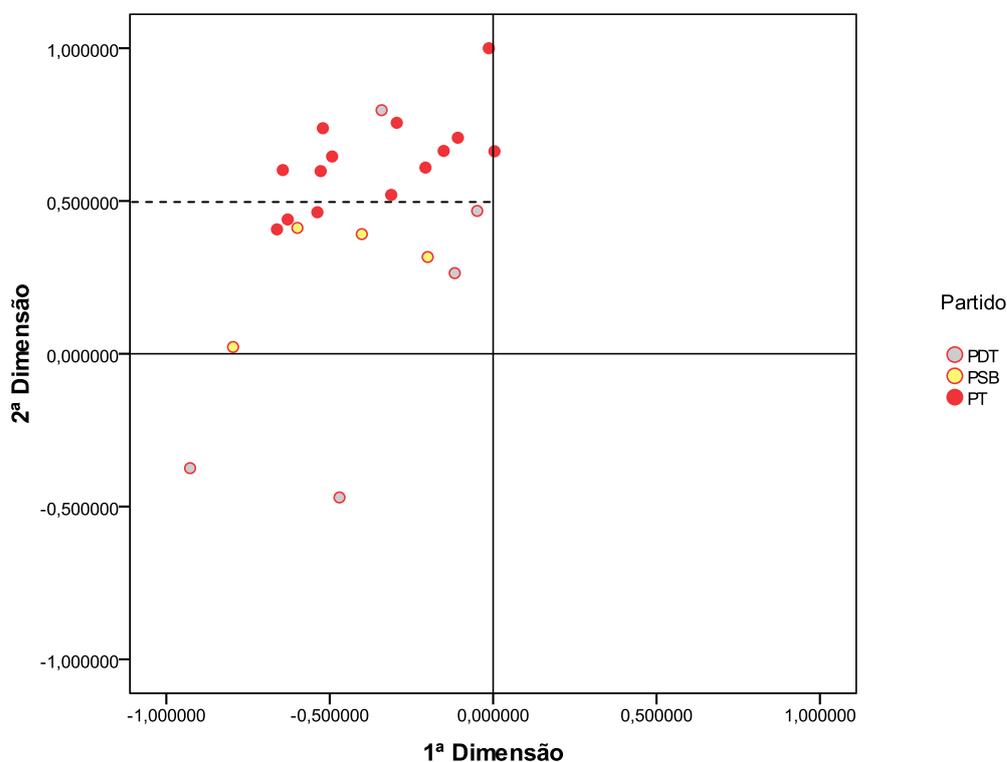
Para organizar a análise, fizemos a divisão das coordenadas de votação em quadrantes, por meio dos quais foi possível identificar pelo menos três agrupamentos políticos mais relevantes⁷.

3 PARTIDOS DA BASE DE APOIO AO GOVERNO

O primeiro agrupamento foi constituído por partidos de centro-esquerda que fizeram parte da coalizão de apoio ao governo. Do ponto de vista da governabilidade, pode-se afirmar que este agrupamento, formado pelo PT, PSB e PDT, apresentou comportamento predominantemente alinhado à Presidência da República.

⁷ Na verificação dos agrupamentos políticos, somente foram inseridos os partidos com mais de quatro representantes no Senado Federal.

Gráfico 2 – Partidos de centro-esquerda da base do governo (2011-2014)



Fonte: Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal. *Elaboração própria.*

Com relação ao PT, partido da Presidente da República, seu comportamento no Senado foi o mais coeso entre os três, oscilando do centro para a esquerda, e com perfil de 2ª dimensão mais voltado para o alto do gráfico, ou seja, alinhado com características de partido de apoio ao governo. Todos os parlamentares do PT ocuparam o perfil de votação do segundo quadrante.

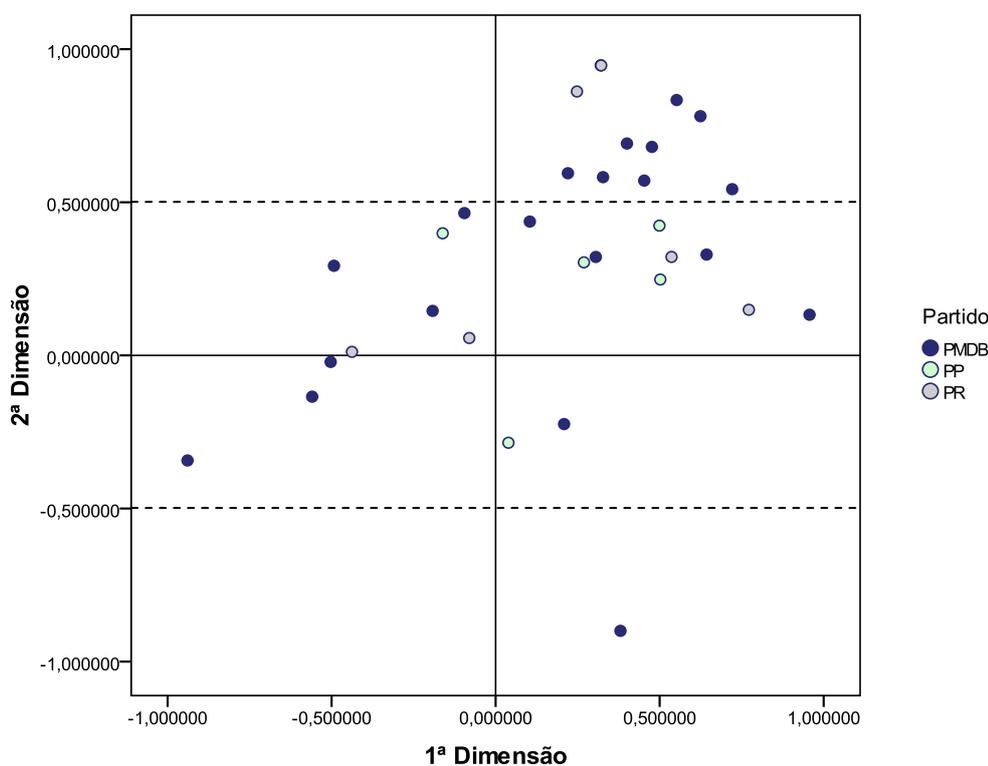
Os Senadores do PSB também ocuparam o segundo quadrante, apresentando perfil ideológico semelhante aos do PT. No entanto, sua adesão ao governo já não se mostrou tão alinhada ao do governo como o do PT, ocupando a parte inferior do quadrante. O perfil de votações reúne a manifestação dos Senadores nos últimos quatro anos, mas já apontou a tendência manifestada posteriormente pelo PSB de sair formalmente da base de governo e apresentar candidatura própria para a Presidência da República.

Embora a maior parte de seus parlamentares tenha permanecido no segundo quadrante, o PDT foi o partido que mais apresentou diferenças de comportamento entre seus integrantes, e, portanto, de menor coesão. Foram os parlamentares desse primeiro grupo com

maiores diferenças ideológicas e de apoio ao governo, sendo que dois perfis já estariam saindo da linha da neutralidade e com tendência para a oposição.

O segundo agrupamento partidário é formado por partidos que compuseram a base de governo e que não apresentaram coesão no que tange à localização de seus votos. Trata-se de um grupo numeroso e que ocupa vários quadrantes, tal como se observa no Gráfico 3. Não obstante, a maioria dos seus integrantes ocupa o primeiro quadrante, indicando uma predominância de tendência ideológica de centro-direita e de apoio à Presidência.

Gráfico 3 – Partidos da base do governo com pouco coesão (2011-2014)



Fonte: Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal. *Elaboração própria.*

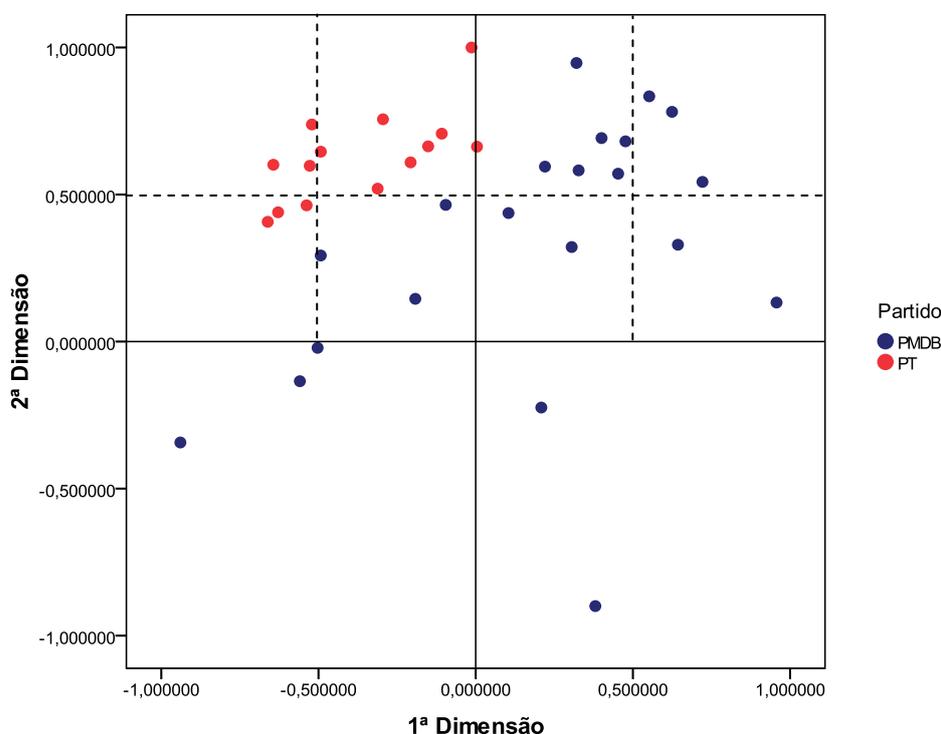
Apesar do apoio formal ao governo, os parlamentares do PP apresentaram alguma tendência à neutralidade, com um dos seus integrantes afastando-se mais do apoio ao governo. Seu perfil ideológico predominante é centro-direita.

Já o PR apresentou comportamento semelhante ao do PP, porém em termos mais extremados. O PR demonstrou comportamento ainda mais neutro e perfil ideológico mais disperso, impossibilitando uma categorização ideológica específica para o partido.

De acordo com o levantamento, o PMDB foi o partido mais heterogêneo do Senado Federal. Por ser o maior partido da casa, a localização dos votos de seus integrantes em relação à 2ª dimensão indica um amplo apoio ao governo. No entanto, o perfil dos votos dos parlamentares do PMDB apresenta grande dispersão, o que representa um fator de complexidade para suas lideranças e para o próprio governo na organização da base e da estratégia de apresentação das propostas legislativas. Dado o perfil demonstrado, é interessante observar com mais detalhes os integrantes do partido que apresentam tendência à neutralidade (aqueles que se encontram abaixo da linha pontilhada horizontal) ou mesmo que se colocam predominantemente contra as preferências do governo.

Sua amplitude ideológica provavelmente criou cenários diferenciados, dependendo da natureza da agenda legislativa do Poder Executivo. Há que se avaliar a natureza dessa agenda, mas, de acordo com o perfil dos votos, prevaleceram as propostas com visões menos extremadas. Observando o Gráfico 4, pode-se perceber que a maior parte do conjunto formado pelos maiores partidos da base aliada reúne-se no espectro ideológico próximo ao centro.

Gráfico 4 – PMDB e PT: tendência ideológica majoritária e linha de apoio governamental (2011-2014)

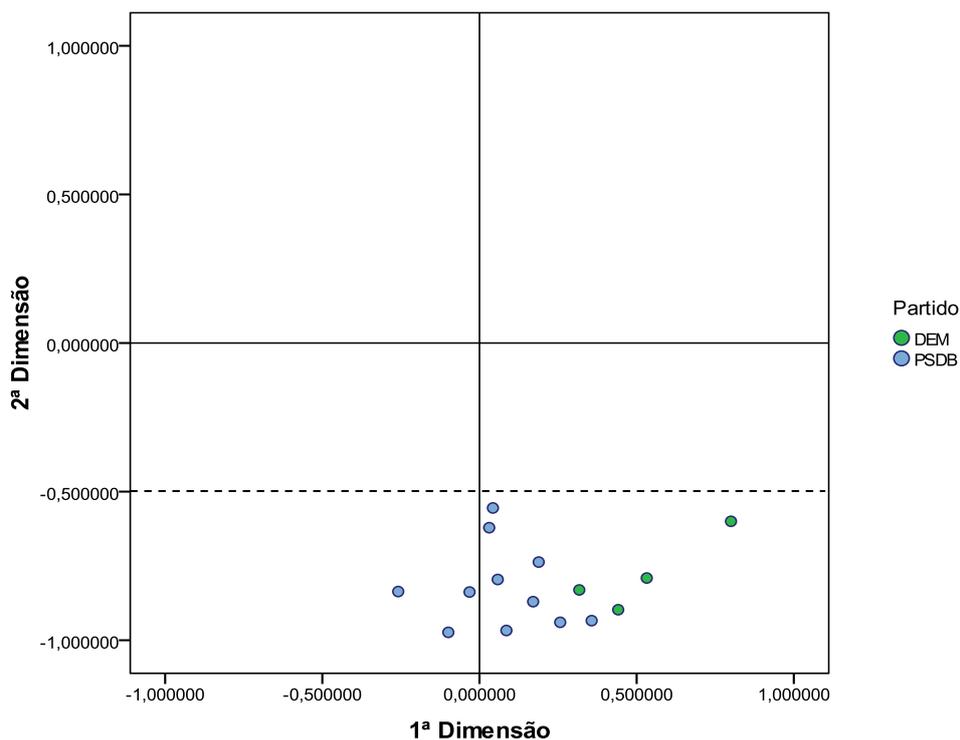


Fonte: Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal. *Elaboração própria.*

4 PARTIDOS DA OPOSIÇÃO

Por fim, o terceiro grande agrupamento partidário é formado pelos principais partidos da oposição, DEM e PSDB. O primeiro apresenta característica mais à direita do espectro ideológico e o segundo, de centro. Ambos partidos apresentaram forte coesão e comportamentos bem próximos, predominantemente no quarto quadrante.

Gráfico 3 – Partidos de oposição: centro e direita (2011-2014)



Fonte: Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal. *Elaboração própria.*

Interessante notar que a oposição não pôde estar totalmente reunida num mesmo agrupamento tendo em vista a distância ideológica observada em relação aos demais partidos de oposição (PSOL) e o perfil de votos de parlamentares de outros partidos, tal como verificamos anteriormente.

Esse perfil da oposição com certeza facilitou o sucesso da Presidência da República na aprovação de suas agendas, relativizando, em parte, as dificuldades de sua base de apoio heterogênea. Por outro lado, mantida a coesão apresentada nos últimos anos, as mudanças promovidas pelas últimas eleições podem dar novo fôlego a esse agrupamento político.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o modelo de análise escolhido foi possível observar que, apesar das críticas aos partidos políticos em relação a uma definição *programática*, é possível observar padrões de comportamento e até mesmo coesão, pelo menos no que tange ao comportamento intrapartidário. Além disso, também foi possível identificar que há diferenças no que tange à postura ideológica entre os parlamentares, redundando em agrupamentos com identidade própria, o que refuta em parte a percepção de que não haveria distinção entre os partidos políticos. As identidades foram percebidas, pelo menos no que concerne ao comportamento de seus integrantes.

Com relação à governabilidade, o perfil de comportamento dos parlamentares do Senado confirma a característica do sistema político brasileiro de formação de coalizões heterogêneas. Ao mesmo tempo em que se garante numericamente a formação de um forte bloco de apoio, no campo das preferências verifica-se uma variedade relevante que deve ser cuidadosamente observada pelas lideranças. Não basta ter número; é preciso atuar estrategicamente para amalgamar o apoio à agenda governamental.

Em relação à oposição, sua força foi limitada numericamente e apresentou um grau de dispersão que acentuou sua dificuldade de atuação. No entanto, a coesão demonstrada pode inferir uma resistência mais significativa e um potencial de adesão de outros partidos.

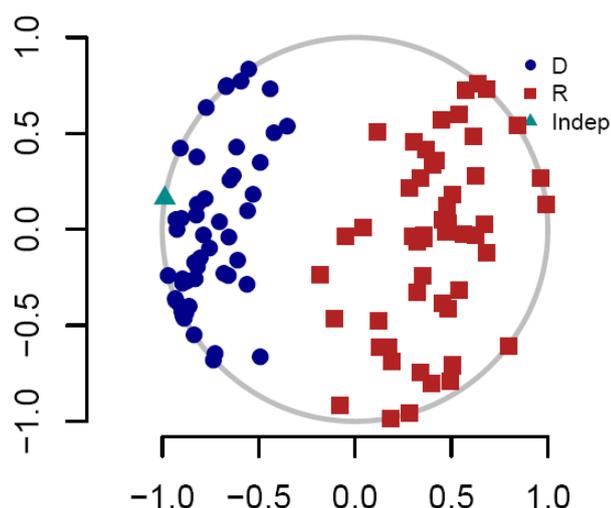
Janeiro/2015

ANEXO METODOLÓGICO

A amostra deste trabalho é composta por 209 votações nominais, não secretas, realizadas no Plenário entre fevereiro de 2011 e dezembro de 2014 (55ª legislatura), em um total de 104 senadores⁸ e 21.376 votos. Para gerar as estimativas apresentadas, usamos um código no pacote *W-NOMINATE*, no ambiente do software R. De maneira simplificada, o *W-NOMINATE* usa um estimador de máxima verossimilhança (EMV) para gerar as coordenadas: o resultado gerado é aquele que melhor retrata as votações da amostra, entre incontáveis possibilidades no espaço bidimensional.

Um exemplo aplicado do uso do *NOMINATE* aparece na Figura 1, baseado no Senado americano (2007-2009)

Figura 1 – 110ª legislatura do Senado americano (2007-2009)



Fonte: Jackman (2009)⁹.

Cada ponto da figura se refere a um senador. No alto, à direita, está a legenda: os pontos azuis são senadores do Partido Democrata (D), os vermelhos do Partido Republicano (R) e um triângulo esverdeado foi usado para um único senador independente

⁸ O número é maior do que as 81 cadeiras do Senado Federal porque contabiliza também os votos de suplentes que exerceram o mandato. Entretanto, não existem 104 pontos estimados, já que nem todos os senadores em exercício participaram de quantidade suficiente de votações para que as estimativas fossem realizadas.

⁹ JACKMAN, S. *Estimating Ideal Points: the 110th U.S. Senate*. 2009. Disponível em: <http://jackman.stanford.edu/classes/eitm/s110.pdf>. Acesso em 12 de janeiro de 2015.

(Indep). A discriminação dos senadores e partidos é feita pelo próprio pesquisador. O que o NOMINATE fez foi espalhar os senadores no espaço bidimensional de acordo com os votos dados na legislatura (*sim* e *não*). Os senadores de partidos diferentes estão separados na primeira dimensão, a do eixo horizontal. Intuitivamente, essa é a tradicional dimensão ideológica americana esquerda-direita (liberal-conservadora).

A Figura 1 tem uma segunda dimensão, a do eixo vertical. Com uma segunda dimensão, cada ponto ideal possui duas coordenadas: uma para cada eixo¹⁰. Todos os pontos ideais estão restritos a um círculo unitário: nos dois eixos as coordenadas variam de -1 a 1. Na primeira dimensão, quanto maior a coordenada, mais à direita estará o ponto e, na segunda dimensão, quanto maior a coordenada, mais alto estará o ponto. O senador independente, por exemplo, tem um valor próximo de -1 na primeira coordenada, e um pouco maior do que 0 na segunda.

Nos Estados Unidos, o NOMINATE é constantemente usado para análise política do Congresso americano¹¹. Jornais de grande circulação, como o *The New York Times* e o *The Washington Post*¹² costumam usar em suas análises as coordenadas estimadas para os parlamentares. O estatístico Nate Silver, *guru* conhecido por ter previsto corretamente o resultado das duas últimas eleições presidenciais americanas, também é um entusiasta do método¹³¹⁴.

A Figura 2 abaixo é um exemplo, baseado em dados de votações do Senado. Ela foi apresentada em artigo do *The New York Times* que analisava as posições de ex-presidentes e ex-presidenciaíveis dos partidos Republicano e Democrata – como George W. Bush, Dick Cheney, John McCain, John Kerry e John Edwards – na escala liberal-conservador.

¹⁰ Poole e Rosenthal (1997) concluíram que, na história parlamentar americana, enquanto a primeira dimensão é socioeconômica, a segunda se liga à questão racial.

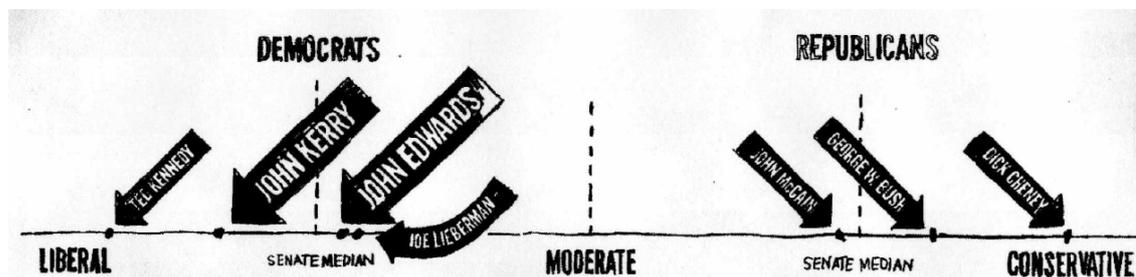
¹¹ O blog *VoteView* faz diversos usos das estimativas, para ambas as casas do Congresso americano e publica diversas análises semanalmente: <http://voteview.com/blog/>

¹² KLEIN, E. The Republicans on the deficit commission are more conservative than the Democrats are liberal. *The Washington Post*. 30 de agosto de 2010. Disponível em: http://voices.washingtonpost.com/ezra-klein/2010/08/the_republicans_on_the_deficit.html. Acesso em 12 de janeiro de 2015.

¹³ SILVER, N. In Singling Out Murkowski, Tea Party Choose Wisely. *FiveThirtyEight*. 1º de setembro de 2010. Disponível em: <http://fivethirtyeight.blogs.nytimes.com/2010/09/01/in-targeting-murkowski-tea-party-chooses-wisely/>. Acesso em 12 de janeiro de 2015.

¹⁴ SILVER, N. How Liberal is President Obama? *FiveThirtyEight*. 29 de abril de 2011. Disponível em: http://fivethirtyeight.blogs.nytimes.com/2011/04/29/how-liberal-is-president-obama/?_r=0. Acesso em: 12 de janeiro de 2015.

Figura 2 – Presidentes e presidenciáveis americanos



Fonte: Everson et. al (2009)¹⁵. Originalmente no *Op-Ed* “Where do they stand?”, de Sarah Binder, Thomas Mann, Alan Murphy e Paul Sahre publicado na edição de 26 de julho de 2004 do *The New York Times*.

Análises como essa chegaram a concluir, em 2008, que o então presidenciável democrata Barack Obama era o mais liberal do Senado americano naquela legislatura, mesma conclusão feita para o também Senador John Kerry nas eleições de 2004¹⁶.

Além do Congresso americano, o NOMINATE já foi usado em análises de parlamentos europeus e latino-americanos, além da Assembleia Geral da ONU. No Brasil, recentemente, Roman e Costa (2014) publicaram estimativas para o Congresso usando o NOMINATE, em uma plataforma virtual voltada para trazer informações sobre candidatos das eleições de 2014 – no entanto, o período usado na amostra não foi especificado¹⁷.

¹⁵ EVERSON, P.; VALLELY, R.; WISEMAN, J. NOMINATE and American Political History: A Primer. *VoteView Working Paper*, 2009.

¹⁶ CLINTON, J.; JACKMAN, S. To Stimulate or to Nominate? *Legislative Studies Quarterly*: 34. pp. 593-621, 2009.

¹⁷ Disponível em: <http://www.atlaspolitico.com.br>. Acesso em 14 de janeiro de 2015.

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

Av. N2, Anexo E do Senado Federal, Térreo
CEP: 70165-900 – Brasília – DF
Telefones: +55 61 3303.5879 / 5880
E-mail: conlegestudos@senado.leg.br

Os boletins do Legislativo estão disponíveis em:
www.senado.leg.br/estudos

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

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

Como citar este texto:

NERY, P. F.; SILVA, R. S. Comportamento dos Partidos Políticos no Senado Federal: um mapeamento da Legislatura 2011-2014. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Janeiro/2015 (**Boletim do Legislativo nº 19, de 2015**). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 19 jan. 2015.