

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA – IPOL**

Gabriela Silva Ferreira

**PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO PROCESSO LEGISLATIVO: UM  
ESTUDO SOBRE A COORDENAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO NO  
CASO DO PRÉ-SAL**

**Brasília, 2014**

Gabriela Silva Ferreira

**O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO PROCESSO LEGISLATIVO:  
UM ESTUDO SOBRE A COORDENAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO NO  
CASO DO PRÉ-SAL**

Monografia apresentada ao Instituto de  
Ciência Política para a conclusão do curso  
de graduação em Ciência Política pela  
Universidade de Brasília

Orientadora: Suely Mara Vaz G. de Araújo

**Brasília, 2014**

Gabriela Silva Ferreira

**O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO PROCESSO LEGISLATIVO:  
UM ESTUDO SOBRE A COORDENAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO NO  
CASO DO PRÉ-SAL**

Monografia apresentada ao Instituto de  
Ciência Política como pré-requisito para a  
conclusão do curso de Ciência Política e  
avaliada pela seguinte banca examinadora:

---

PROFESSORA SUELY MARA VAZ GUIMARÃES DE ARAÚJO

(UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA)

---

PROFESSOR RAFAEL SILVEIRA E SILVA

(UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA)

**Brasília, 2014**

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer, em primeiro lugar, à Deus, que é o meu refúgio e meu salvador, também aos meus pais, Elizabeth e Júlio, e ao meu irmão, Thiago, que sempre me amaram, me apoiaram e acreditaram em mim mesmo quando eu queria desistir. Vocês são o motivo pelo qual eu levanto todas as manhãs e tento me tornar uma pessoa melhor. Vocês são os melhores, amo-os incondicionalmente.

Agradeço especialmente ao meu namorado, Helder, que mais do que ninguém esteve ao meu lado durante os momentos mais difíceis e cansativos desses últimos meses. Obrigada por ter dividido isso comigo, e por me ensinar todos os dias o verdadeiro significado do verbo amar.

Gostaria de agradecer, também, aos meus familiares. Às minhas avós, tios e tias, primos e primas: vocês são a minha base e o meu bem mais precioso. Gostaria de agradecer, em particular, à minha avó Terezinha, que é o meu maior exemplo de mulher e ser humano. Vó, amo a senhora de todo o meu coração, e esse trabalho também é seu.

Agradeço às minhas irmãs de coração, Ana Rafaela, Beatriz e Raquel, pela amizade e pelo companheirismo. Não trocaria vocês por nada nesse mundo. Amo vocês. Agradeço ainda aos meus amigos da UnB: Fábio, Laura, Laísa, Gabriela Sarkis, Jackson, Maiara, Rayane, Eveline, Jayane, Antonio e Frederico. Sem vocês, esses três anos não teriam sido tão bons e tão divertidos, obrigada por toda ajuda. Palavras não serão suficientes para demonstrar a minha gratidão.

Não poderia esquecer os meus amigos de longa data: Tchai, Douglas, Alana, Péricles e aos meus amigos do ensino médio. Vocês são muito especiais para mim. Agradeço ainda à Dr. Simone e aos meus professores do ensino fundamental e médio, pois esse sonho só se tornou possível, também, graças a vocês.

Sou igualmente grata aos locais nos quais pude estagiar durante a graduação: à Strategos e à Concentro, por terem me proporcionado a melhor experiência profissional e pessoal que eu poderia ter; ao pessoal do MDIC, pela amizade e pelo carinho; e à Embrapa, especialmente à Cynthia, Danielle, Felipe, Patrícia, Joana e Álvaro. Tenho um enorme carinho por todos vocês, obrigada por todo apoio e ensinamento.

Por fim, mas não por ser menos importante, agradeço à minha orientadora, Suely, por ter aceitado enfrentar esse desafio junto comigo. Obrigada por cada conselho, cada reunião e *e-mail* trocado (que não foram poucos), pela sua gentileza, pelo seu carinho e dedicação comigo. Tenho muita admiração e respeito pela senhora.

## RESUMO

A construção do Novo Marco Regulatório do Pré-Sal foi marcada por um processo com diversas peculiaridades e com um conflito bastante significativo na arena decisória. De modo geral, pode-se afirmar que as principais características desse processo são a apresentação de quatro projetos de leis, mas a aprovação de apenas três delas, a rápida tramitação e sanção dos projetos; a decisão pela não apensação dos projetos, mas sua tramitação em separado; e, por fim, as intensas discussões entre estados produtores e não produtores na votação da Emenda Ibsen, que dispunha sobre as novas regras de distribuição dos *royalties* do petróleo. Dessa forma, o presente trabalho busca compreender como se deu a coordenação entre os poderes Executivos e Legislativos no processo legislativo da construção do Novo Marco Legal, tendo como pano de fundo a lógica do presidencialismo de coalizão e a disciplina partidária. Para isso, foram calculados alguns indicadores de fidelidade ao líder partidário e de apoio ao governo, além de ter sido realizado um estudo detalhado a respeito da tramitação de cada projeto de lei, das negociações e barganhas feitas entre os poderes, além das estratégias políticas utilizadas tanto por um poder quanto pelo outro, para conseguir fazer valer os seus respectivos interesses na arena decisória.

**Palavras-chave:** Emenda Ibsen; Pré-Sal; presidencialismo de coalizão; processo legislativo, *royalties*.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1.....	13
Tabela 2 .....	14
Tabela 3 .....	15
Tabela 4.....	41
Tabela 5 .....	55
Tabela 6 .....	56
Tabela 7.....	57
Tabela 8 .....	59
Tabela 9 .....	60
Tabela 10 .....	61
Tabela 11 .....	62
Tabela 12 .....	63
Tabela 13 .....	65
Tabela 14.....	66
Tabela 15 .....	67
Tabela 16 .....	69
Tabela 17.....	70
Tabela 18 .....	72
Tabela 19 .....	73
Tabela 20 .....	79
Tabela 21.....	80

## **LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS**

DEM - Democratas

IAG - Índice de Apoio ao Governo

IFLP - Índice de Fidelidade ao Líder Partidário

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PHS – Partido Humanista da Solidariedade

PL – Projeto de Lei

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN – Partido da Mobilização Nacional

PP – Partido Progressista

PPS – Partido Popular Socialista

PR – Partido da República

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PTC – Partido Trabalhista Cristão

PTdoB – Partido Trabalhista do Brasil

PV – Partido Verde

MPV – Medida Provisória

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	9
<b>2. METODOLOGIA</b> .....	11
2.1 O problema de pesquisa.....	11
2.2 Objetivos da pesquisa.....	11
2.3 Procedimentos operacionais .....	12
<b>3. REFERENCIAL TEÓRICO: O SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO, O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E A DISCIPLINA PARTIDÁRIA</b> .....	19
<b>4. O MARCO REGULATÓRIO DO PRÉ-SAL</b> .....	36
4.1 A Constituição de 1988 e Lei nº 9.478/1997.....	36
4.2 A busca da Petrobras por petróleo em águas profundas e o alerta para a necessidade do Novo Marco.....	39
4.3 Descrição das leis do Novo Marco Legal e sua tramitação.....	41
4.3.1 A Lei da Pré-Sal Petróleo S.A – Lei nº 12.304/2010.....	42
4.3.2 A Lei de Capitalização da Petrobras – Lei nº 12.276/2010.....	44
4.3.3 A Lei de Partilha e do Fundo Social – Lei nº 12.351/2010.....	46
4.3.3.1 Regime de partilha de produção.....	47
4.3.3.2 O Fundo Social.....	50
<b>5. RESULTADOS: ANÁLISE DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E DA DISCIPLINA PARTIDÁRIA AO LONGO DO ANO DE 2010 E NAS VOTAÇÕES DO MARCO REGULATÓRIO DO PRÉ-SAL</b> .....	54
5.1 Comentários gerais sobre os achados empíricos do ano de 2010.....	54
5.2 Comentários sobre as votações do Marco Regulatório do Pré-Sal.....	68
5.2.1 PL nº 5941/2009 – Capitalização da Petrobras.....	68
5.2.2 PL nº 5938 e PL nº 5940/2009 – Fundo Social e regime de partilha...71	
<b>6. EMENDA IBSEN: O PRINCIPAL CONFLITO DO PRÉ-SAL</b> .....	75
<b>7. CONCLUSÃO</b> .....	84
<b>8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	87
<b>ANEXO</b> .....	90



## 1 INTRODUÇÃO

Análises sobre a dinâmica do Presidencialismo de Coalizão no processo legislativo têm sido realizadas por diversos teóricos que estudam o relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo. Desde que Abranches (1988) cunhou a famosa expressão “presidencialismo de coalizão” para caracterizar o sistema político brasileiro, estudiosos têm-se preocupado em tentar entender como se dá a relação e a coordenação entre esses dois poderes.

Há entre alguns estudiosos (FIGUEIREDO, 2001; PEREIRA; MULLER, 2003) o entendimento de que, no caso brasileiro, o Executivo teria poderes suficientes para fazer valer a sua agenda dentro do Congresso Nacional, de modo que os congressistas individualmente não seriam capazes ou não teriam interesse em impedir a aprovação dos interesses do Chefe do Executivo. Assim, para os parlamentares, os custos de ir contra a decisão do Executivo seriam muito altos e seu poder na arena legislativa estaria diminuído.

Por outro lado, outros afirmam (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998; SANTOS 2003) que o Executivo tem sim algumas prerrogativas que lhe garante algum poder no processo decisório, contudo não conseguiria fazer valer a sua agenda ao seu bem querer. Segundo esses teóricos, o Executivo é dependente da decisão dos parlamentares e esses, por sua vez, são ativos e conseguem impor a sua vontade no parlamento.

Diante dessa dualidade teórica, esse trabalho busca, de modo empírico, entender como se dá a coordenação entre Executivo e Legislativo no processo legislativo. E mais, busca compreender se de fato o Executivo consegue impor os seus desejos dentro do Congresso Nacional, ou se há alguma peculiaridade em que a lógica do presidencialismo de coalizão é quebrada.

Para isso, optou-se por se realizar um estudo de caso sobre a formulação do Novo Marco Regulatório do Pré-Sal que ocorreu no último ano do governo do Ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A escolha por esse caso deu-se pela importância que o tema tem para nação brasileira e pelas peculiaridades que o seu processo decisório apresentou, como por exemplo: o fato desse processo ser de iniciativa do Executivo, ter sido apresentado em ano eleitoral e como um elemento de campanha para o candidato apoiado pelo presidente em exercício da época e por se tratar de uma área com fortes interesses federalistas – principalmente no que se refere à questão dos *royalties*.

Assim, no capítulo 2 será apontado o problema e os objetivos da pesquisa, bem como toda a metodologia utilizada para a construção desse trabalho, de modo que cada indicador utilizado para mensurar a disciplina partidária e o apoio ao governo será detalhadamente explicado.

No capítulo 3, será feita uma revisão teórica sobre as principais literaturas que discutem o presidencialismo de coalizão e a questão da disciplina partidária. Dessa forma, serão apresentados os principais pensamentos favoráveis e contrários a respeito da governabilidade e da cooperação entre os poderes dentro de um sistema que adota esse tipo de presidencialismo.

O capítulo 4 discorrerá sobre a legislação do setor petrolífero desde a Constituição de 1988, passando pela Lei nº 9.478/1997 e a formulação do Novo Marco Legal do Pré-Sal. Nesse capítulo, serão apresentadas as principais mudanças nas legislações que regulam esse setor, além da descrição detalhada do processo legislativo dos quatro projetos de lei apresentados pelo Executivo em 2009.

O capítulo 5, por sua vez, exibirá todos os dados mensurados das votações em Plenário da Câmara dos Deputados no ano de 2010 e das votações em específico do Pré-Sal - fazendo um comparativo entre elas. Além disso, esse capítulo terá como objetivo avaliar empiricamente aquilo que vem sendo discutido pelos teóricos e assim tentar responder a pergunta de pesquisa anteriormente levantada.

Por fim, o capítulo 6 tem como objetivo explicitar de modo detalhado o principal conflito que ocorreu durante a construção do Marco Legal. Tal conflito deu-se na discussão da Emenda Ibsen que tratava sobre a questão da distribuição dos *royalties* entre os diversos entes federativos.

## 2 METODOLOGIA

### 2.1 O problema de pesquisa

A importância do tema para o cenário nacional, a peculiaridade do processo de tramitação dos projetos de lei que compuseram a nova legislação do Pré-Sal, somado ao contexto do fim da “Era Lula” e a um ano eleitoral – peculiar por si próprio e cujo principal candidato era do mesmo partido do seu antecessor – , faz da construção do Novo Marco Regulatório do Petróleo um excelente caso para a análise de aspectos relevantes do relacionamento entre Executivo e Legislativo no processo legislativo, e mais especificamente nas votações em plenário.

Nessa linha, ao longo de todo o processo de tramitação dessa legislação, foi possível observar grandes debates entre Executivo, Legislativo e sociedade civil, por meio de manifestações e audiências públicas, sobre quais seriam os melhores encaminhamentos para cada um dos projetos. O tema era polêmico, muitos eram os interessados e envolvidos e, mais do que isso, interesses de ambos os poderes estavam ali sendo discutidos.

Ademais, a nova legislação do Pré-Sal ao menos potencialmente se relacionava ao tema distribuição de recursos entre entes federados, e discussões federativas podem colocar em xeque a coordenação entre Executivo e líderes partidários no âmbito do Congresso Nacional (ARAÚJO; SILVA, 2011).

Dessa maneira, e tendo como foco um maior entendimento sobre as negociações que ocorreram entre Executivo e Legislativo e o papel desempenhado pelos partidos (tanto da base quanto da oposição), este trabalho buscou responder a seguinte questão: **O Marco Regulatório do Pré-Sal é um caso desviante da coordenação Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão dentro do processo legislativo?** - a verificação do comportamento desviante se dará por meio da observação do desempenho dos índices propostos no tópico dos procedimentos operacionais.

### 2.2 Objetivos da pesquisa

O objetivo central da pesquisa é compreender o processo de tramitação do Marco Regulatório do Pré-Sal, verificando se o comportamento do Executivo e do

Legislativo ocorreu segundo as previsões de ação coordenada que são apresentadas pelos autores que analisam nosso presidencialismo de coalizão (FIGUEIREDO, 2001; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998; SANTOS, 2002; RENNÓ, 2006). Para tanto, foi trabalhado um conjunto de objetivos específicos, expostos a seguir.

Primeiramente, busca-se discutir como se dá a relação entre Executivo e Legislativo nas votações de proposições em plenário. Para isso, foi feita revisão teórica com o objetivo de entender o funcionamento do presidencialismo de coalizão no Brasil, com foco nos papéis desempenhados por cada um desses poderes e em como se dá a relação entre eles tendo em vista a concretização de seus interesses.

Além disso, faz-se fundamental compreender a importância da figura do líder partidário e de governo, o papel do colégio de líderes e as diversas formas de negociações entre Executivo e Legislativo em troca de apoio.

Pretende-se ainda, de modo empírico, analisar o comportamento da coalizão presidencial e da oposição nas votações em plenário da Câmara dos Deputados ao longo de todo o ano de 2010 e, a partir desses dados, fazer uma comparação sobre esse comportamento nas votações específicas para a formulação do novo Marco Regulatório do Pré-Sal.

Para a análise desse desempenho, são calculados diferentes indicadores que permitirão analisar a disciplina partidária, o apoio ao governo, a taxa de presença nas votações, o grau de orientação e a quantidade de votos a favor do governo em cada votação em plenário no ano em questão.

Além disso, como decorrência natural da pesquisa proposta, é realizado o rastreamento dos processos decisórios envolvendo a aprovação, pelo Legislativo, do Marco Regulatório do Pré-Sal.

### **2.3 Procedimentos operacionais**

Para a construção da pesquisa quantitativa, tomaram-se como base: os dados disponíveis no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados<sup>1</sup>, para coleta de subsídios referentes às votações em plenário; o sítio eletrônico da Presidência da República<sup>2</sup>, para

---

<sup>1</sup> PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/>> Acesso em: 14 jan. 2014.

<sup>2</sup> BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/pagina-inicial-3>>. Acesso em: 30 jan. 2014.

os dados referentes aos Ministros e Ministérios; – e, por fim, o Diário Oficial da Câmara dos Deputados<sup>3</sup>, para conhecimento da composição partidária mensal do ano de 2010.

As votações analisadas ocorridas no plenário da Câmara dos Deputados correspondem à 4ª Sessão Legislativa da 53ª Legislatura. É importante ressaltar que o ano analisado em questão corresponde ao último ano de governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva e, conseqüentemente, a um ano eleitoral.

Como de costume, em anos eleitorais, o número de votações em plenário é bem menor do que no ano anterior ou seguinte a ele. Isso porque os parlamentares e o próprio Executivo estão com suas forças voltadas para as eleições do segundo semestre. Isso não significa que não há trabalho ou que matérias importantes não são votadas, mas, como já dito antes, o número de deliberações é menor, como pode ser visto no comparativo de votações no plenário da Câmara dos Deputados de 2010 e 2011, apresentados na Tabela 1. Nessa tabela estão representadas todas as votações que ocorreram no Plenário da Câmara dos Deputados nos respectivos anos, incluindo desde votações de Medidas Provisórias até votação de Representação.

**Tabela 1**

Número de votações em  
Plenário em 2010 e 2011

Ano	(n)
2010	89
2011	121

Fonte: Site da Câmara dos Deputados

Deste modo, analisando as sessões deliberativas em plenário, constatou-se que foram realizadas 89 votações ao longo de 2010, sendo 87 nominais e duas secretas. Para fins dessa pesquisa, apenas as votações nominais com quórum suficientes foram consideradas, restando assim, um total de 74 votações.

Como dito anteriormente, um dos objetivos específicos desse trabalho é entender como se dá a relação entre Executivo e Legislativo por meio da mensuração do apoio partidário ao governo e da disciplina partidária. Dessa maneira, foram priorizadas

---

<sup>3</sup> DIÁRIOS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <[http://imagem.camara.gov.br/pesquisa\\_diario\\_basica.asp](http://imagem.camara.gov.br/pesquisa_diario_basica.asp)>. Acesso em: 3 fev. 2014.

apenas aquelas votações em que houve orientação do Executivo, por meio do líder do governo, quanto à sua preferência sobre determinada matéria, ou seja, aquelas votações que não obtiveram orientação ou que essa foi dada como “liberada” não foram levadas em conta para a análise quantitativa, sendo consideradas qualitativamente quando afetas aos processos legislativos referentes ao Pré-Sal.

**Tabela 2**

Tipos de proposição analisadas em plenário pela Câmara dos Deputados em 2010

Tipo	%	(n)
REQ	12,5	6
MPV	22,92	11
PL	27,08	13
PLP	27,08	13
PEC	10,42	5

Fonte: Site da Câmara dos Deputados

A partir da Tabela 2, verifica-se que das 48 votações restantes, treze (27,08%) delas são de Projetos de Lei (PL); treze (27,08%) referem-se a Projetos de Lei Complementar (PLP); onze (22,92%) corresponderam a Medidas Provisórias (MPV); seis (12,5%) representam Requerimentos, e, por fim, cinco (10,42%) são de Propostas de Emendas a Constituição (PEC).

Com o intuito de medir o grau de apoio ao governo pelos partidos, utilizou-se o Índice de Apoio ao Governo (IAG), proposto por Nicolau (1999). Esse índice é obtido quando “o total de parlamentares de um partido que acompanharam com seus votos a indicação do líder do governo é dividido pelo total de deputados que compõem a bancada” (NICOLAU, 1999, p. 10).

A escolha pelo total de deputados integrantes da bancada como denominador desse índice foi, segundo o referido autor, a forma encontrada para ponderar a importante tarefa de se mobilizar os deputados a comparecerem nas votações, principalmente quando o interesse do Executivo se faz presente. Para Nicolau, levar em conta apenas aqueles parlamentares presentes seria o mesmo que desconsiderar esse importante fator.

Para corroborar com essa justificativa, foi calculada a média anual de presença dos parlamentares nas votações em plenário ao longo do ano de 2010. Averiguou-se que dos dezenove partidos com cadeiras na Câmara em 2010, apenas oito (PTdoB,

PSOL, PHS, PCdoB, PMN, PDT, PTC e PT) apresentaram mais de 70% de assiduidade nas votações em plenário. E desses oito, apenas seis compareceram as 48 votações<sup>4</sup>. A Tabela 3 abaixo apresenta a presença de todos os partidos no ano de 2010 nas 48 votações analisadas para esse trabalho.

**Tabela 3**

Presença partidária em plenário na  
Câmara dos Deputados em 2010

Partido	Presença (%)	
	%	(n)
PTdoB	87,5	31
PSOL	85,59	48
PHS	79,05	48
PCdoB	75,83	48
PMN	74,27	46
PDT	71,24	48
PTC	70,42	48
PT	70,19	48
PSB	69,87	48
PRB	66,53	48
PSC	66,48	48
PP	65,75	48
PR	64,89	48
PMDB	64,43	48
PV	63,99	48
PTB	59,97	48
PSDB	57,2	48
DEM	55,53	48
PPS	48,82	48

Fonte de Dados Brutos: Site da Câmara dos Deputados

Para o cálculo do Índice de Fidelidade à Posição do Líder Partidário (IFLP), por outro lado, foram considerados apenas os deputados presentes no momento da votação. Nicolau (1999) deixa aberta a decisão de qual denominador utilizar, se apenas os deputados presentes ou toda a bancada. A escolha pelos presentes nesta pesquisa foi feita tendo em mente a melhor adequação ao propósito do índice, que é medir quantos deputados seguiram a orientação do seu líder em uma votação em específico.

<sup>4</sup> Os outros dois partidos – PTdoB e PTC – são partidos pequenos, com um e três parlamentares respectivamente, o que contribui para a maior quantidade de ausências nas votações.

O IFLP, então, será obtido pela divisão do total de parlamentares de cada partido que votaram segundo a orientação do seu líder pelo total de deputados presentes, no momento da votação, desse partido.

Esse índice é apropriado para se avaliar nesse trabalho a disciplina e o comportamento dos partidos durante as diferentes votações em plenário, permitindo identificar em que medida os deputados seguem, ou não, a orientação dos seus líderes e se esses possuem, ou não, uma alta taxa de disciplina.

Além do IAG e do IFLP, outros indicadores, como a da orientação das bancadas, pode auxiliar no entendimento da conduta dos partidos nas sessões deliberativas. O uso desse indicador consiste em dar valores positivos (+1) ou negativos (-1) para as orientações dos líderes partidários que sejam, respectivamente, a favor ou contra a orientação do governo. Para aqueles partidos que não orientaram ou liberaram as suas bancadas, o valor atribuído é zero.

Mais do que conhecer o comportamento partidário de um modo geral, esse estudo tem como foco o entendimento de como se dá o comportamento dos partidos pertencentes à coalizão presidencial, bem como os da oposição. Para a identificação dos partidos que fazem parte da coalizão governamental, utilizou-se do índice de gabinete formulado por Amorim Neto (2000), que mede a taxa de coalescência do gabinete presidencial.

A coalescência é definida como “uma variável contínua: quanto maior a proporcionalidade entre as cotas ministeriais dos partidos e seus pesos parlamentares, mais coalescente será o Ministério” (AMORIM NETO, 2000, p. 3). Sendo assim, tem-se que aqueles partidos que possuem alguma pasta ministerial são os partidos que integram a base formal de apoio ao governo.

O indicador Gabinete é obtido pela seguinte fórmula:

$$\text{Gabinete} = 1 - \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (|S_i - M_i|)$$

onde,

$M_i$  = % de ministérios recebidos pelo partido  $i$  quando o Gabinete foi nomeado;

e

$S_i$  = % de cadeiras ocupadas pelo partido  $i$  dentro do total de cadeiras controladas pelos partidos que integram o Gabinete quando este foi nomeado.



O índice pode variar de 0 (zero), que expressa a inexistência de correspondência entre a taxa de recompensas ministeriais e a porcentagem de cadeiras, a 1 (um), que é o valor correspondente ao limite máximo de correspondência ideal entre as cotas ministeriais e os pesos de cada partido.

Desse modo, o Gabinete é responsável por medir “como a distribuição de postos ministeriais é ponderada em face da dispersão de cadeiras dentro do contingente parlamentar controlado pelos partidos que integram o Ministério” (AMORIM NETO, 2000, p. 6).

Já para identificar quais partidos de fato apoiavam o governo Lula em 2010, ou seja, a sua base real de apoio que vai além daqueles partidos detentores de alguma pasta ministerial, utilizou-se uma adaptação do indicador de Carvalho (1999), o Index, feita por Silva (2012). Assim, enquanto Carvalho tinha como foco a atuação individual do parlamentar, Silva utilizou o indicador para mensurar a atuação partidária.

Como esse trabalho também possui como foco a atuação partidária, o seguinte procedimento foi realizado:

[...] para cada votação em que um partido votasse majoritariamente de acordo com a orientação do líder governista, lhe seria atribuído um índice positivo (+1). Do mesmo modo, se o partido votasse, majoritariamente, contra o posicionamento defendido pelo governo, lhe seria atribuído um índice negativo (-1). No caso de não haver quórum ou de os votos do partido representarem empate, foi atribuído índice neutro (0) (SILVA, 2012, p. 14).

A fórmula utilizada para o cálculo do Index é a seguinte:

$$\frac{(Vi \times 100)}{Vt}$$

Onde,

$V_i$  = total obtido após a soma dos valores atribuídos ao desempenho de cada partido em cada votação; e

$V_t$  = número total de vezes em que o partido votou em plenário no ano em análise.

Dessa maneira, o maior valor que um partido pode obter é (+100%) e o menor valor (-100%). Considerando-se tais valores, Carvalho (1999) propôs classes para classificar os partidos segundo seus comportamentos ao longo das votações de um determinado período. Assim, os partidos podem ser classificados como:

1. Integrantes da bancada governista: o percentual varia entre (+100%) e (+60%);
2. Integrantes da bancada móvel: o percentual varia entre (+59%) e (-59%);
  - 2.1 Com tendências governistas: o percentual varia entre (+59%) e (-20%);
  - 2.2 Com tendências de oposição: o percentual varia entre (-21%) e (-59%); e
3. Integrantes da bancada de oposição: o percentual varia entre (-60%) e (-100%).

Foi calculado ainda, o indicador “votos efetivos” proposto por Nicolau (1999), que consegue mensurar com quantos votos realmente cada partido contribui para que uma proposição seja aprovada. Portanto, para saber a quantidade de votos que cada partido cooperou com o governo e a quantidade que colaborou para o seu líder partidário, multiplicou-se a composição média de cada partido pelo IAG, para achar os votos efetivos do apoio ao governo, e a composição média pelo IFLP, para achar os votos para o líder partidário.

É importante destacar ainda que todos esses índices foram calculados tanto para as votações do ano de 2010 como um todo, quanto para cada votação em específico dos projetos de lei referentes ao Novo Marco Regulatório do Pré-Sal. Desse modo, foi possível comparar o desempenho de cada partido em cada índice ao longo de 2010 com as votações dos projetos do Marco Regulatório.

Por fim, foi realizada uma entrevista qualitativa com roteiro semiestruturado com o consultor legislativo da Câmara dos Deputados e ex-engenheiro da Petrobras Paulo César Ribeiro Lima, participante do processo de construção do Marco Regulatório, com o objetivo de obter maiores informações e entendimento sobre a tramitação dos projetos de lei e os bastidores do processo decisório. - o roteiro de entrevista se encontra no anexo desse trabalho.

No capítulo a seguir será apresentado o referencial teórico que será a base para a análise de todo o processo que envolveu a criação do Novo Marco Legal. Dessa forma, será feito um exame do modelo brasileiro de presidencialismo de coalizão, a questão da disciplina partidária e o papel dos líderes na relação entre Executivo e Legislativo.

### **3 REFERENCIAL TEÓRICO: O SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO, O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E A DISCIPLINA PARTIDÁRIA.**

Segundo alguns teóricos (ABRANCHES, 1998; SANTOS, 2003), o sistema político brasileiro guarda consigo algo de peculiar e singular. Esses autores afirmam que no Brasil não seria praticado um presidencialismo puro, como nos EUA, mas pelo contrário, ele possuiria um regime próprio, pelo qual se tornou necessária a criação de uma expressão própria que conseguisse definir a experiência vivida no país.

Dessa maneira, coube a Abranches, em 1988, o papel de caracterizar e adjetivar esse sistema. Assim, ele descreve que:

[...] o Brasil é o único país, que além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, “presidencialismo de coalizão” (ABRANCHES, 1988, p. 20-21).

Conforme descrito por Abranches (1988), o Brasil combina vários elementos que juntos dão forma a seu sistema político. Logo, para entender o que de fato é “presidencialismo de coalizão”, é preciso antes abranger e descrever um pouco mais esses elementos. Interessa em especial para essa pesquisa o quadro institucional que foi estabelecido no período da redemocratização e no período pós-constituente (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998; SANTOS, 2003).

Nota-se assim, que durante o período de transição do regime autoritário para o regime democrático, nos anos 80, muitas reformas foram sugeridas pelos participantes da engenharia institucional (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998). Contudo, a Constituição de 1988 não adotou nenhuma das reformas defendidas, “o presidencialismo foi mantido [...] da mesma forma, a legislação eleitoral não sofreu qualquer alteração significativa. O princípio proporcional e a lista aberta continuam a comandar o processo de transformação de votos em cadeiras legislativas” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998, p. 82).

Assim, muitos analistas afirmam que a base institucional que rege o funcionamento do sistema político nacional não foi alterada, sendo o mesmo sistema do criado em 1946 (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998), sistema que tinha se adequado de maneira razoável aos princípios do governo de controles mútuos (SANTOS, 2003). Por

outro lado, deve-se destacar que o cenário que surgiu com a aprovação da Carta Magna de 1988 não se compararia a nada vivido antes pelo país, de tal modo que passa a se observar um “governo dotado de inúmeros instrumentos de intervenção nos trabalhos legislativos e líderes partidários capazes de disciplinar o comportamento de seus membros em plenário” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998; SANTOS, 2003, p. 21).

Segundo a Constituição Brasileira de 1988, o Brasil é uma República Federativa que possui como sistema de governo o presidencialismo. Sendo a União dividida em três poderes que são independentes e coesos entre si, são eles: Legislativo responsável por elaborar as leis; o Executivo que age na execução das políticas públicas; e o Judiciário, responsável por solucionar conflitos entre cidadãos, entidades e o próprio Estado (BRASIL, 2011; LIMONGI, 2006).

Esse sistema de governo caracteriza-se por ter um presidente que é ao mesmo tempo chefe de governo – exerce as principais funções de governo – e chefe de Estado – representante da nação no plano simbólico –, diferentemente do parlamentarismo que possui um chefe de governo – o Primeiro Ministro – e um chefe de Estado – em muitos exemplos um monarca. No presidencialismo, o presidente é eleito pela população para um mandato prefixado, assim como os parlamentares, não podendo o primeiro ser afastado pelo Legislativo (com exceção dos casos de *impeachment*) e nem o Legislativo dissolvido pelo Presidente (CINTRA, 2004).

No Brasil, o presidencialismo surge com a proclamação da República em 1889. Todavia, o novo regime só “conquista algum grau de institucionalização mediante compromisso entre presidência e governadores de estado”, quando ambos concordam em não interferir nas ações um dos outros, respeitando os limites e funções de cada esfera (SANTOS, 2003, p. 19). Santos (2003, p. 20) chama atenção para o fato de esse sistema historicamente ter surgido sem um aparelho de *checks and balances* (freios e contrapesos) entre os diversos atores políticos, fazendo com que o Executivo gerisse o país sem “qualquer interferência do Congresso”.

É preciso destacar que a “doutrina dos controles mútuos fornece o esquema conceitual que consagrou tal sistema de governo na história do pensamento e instituições políticas representativas” (SANTOS, 2003, p. 20). Em nosso país, a prática de freios e contrapesos só é internalizada no país pela “via do multipartidarismo”, que por sua vez é “estimulado pelo sistema proporcional com listas abertas em distritos de grande magnitude” (SANTOS, 2003, p. 20).

Como descrito anteriormente, a Constituição de 1988 não alterou as bases institucionais do sistema brasileiro, como o presidencialismo e o sistema proporcional de lista aberta, contudo aprovou pontos importantes de mudança para o cenário nacional. Considerado o quadro do regime democrático lastreado na Carta de 1946, no período pós-1988 passa a se observar um Executivo que teve seus poderes ampliados e que é capaz de intervir nos trabalhos legislativos; e ainda, líderes partidários que, da mesma forma, tiveram seus poderes, na arena legislativa, aumentados, tanto para comandar as suas bancadas quanto para disciplinar as ações das mesmas em plenário (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1988; SANTOS, 2003).

O novo cenário que se instalou pode ser explicado pelo entendimento do período de transição democrática pelo qual o país passou na década de 1980, onde o processo produtivo de políticas públicas não foi modificado, ou seja, se antes o “regime autoritário caracterizou-se por alta concentração de poder decisório no Executivo” (SANTOS, 2003, p. 21), tal característica permaneceu no período de redemocratização. Assim, pode-se afirmar que a “inércia institucional, ou mais tecnicamente, a natureza *path dependence* da evolução institucional é o que aparentemente explica a excessiva concentração de poderes em mãos do Executivo e de lideranças dos grandes partidos a estes aliados” (SANTOS, 2003, p. 21).

No que diz respeito às outras características do nosso sistema, conforme descreveu Duverger (1987, *apud* NICOLAU; SCHIMITT, 1995) em seus estudos sobre sistemas eleitorais e partidos políticos, a união de um sistema proporcional ou majoritário de dois turnos tenderia a formação de um multipartidarismo, dificultando o bipartidarismo. Além disso, foi levantado que em casos de união entre presidencialismo e multipartidarismo a ocorrência de ingovernabilidade seria quase inevitável (FIGUEIREDO, LIMONGI, 1998).

Figueiredo e Limongi (1998, p. 82) relatam que, diante dessa situação, o normal era se esperar um sistema “com fortes tendências à inoperância, quando não à paralisia” e um sistema com um chefe do Executivo débil e fraco se contrapondo a um Legislativo cheio de partidos sedentos por disciplina. E mais, que o motivo pelo qual se teria uma paralisia em governos presidencialistas multipartidários é que:

[...] a separação dos poderes característica dos governos presidencialistas, segundo a teoria dominante, levaria ao comportamento irresponsável dos parlamentares, uma vez que a duração de seus mandatos não é influenciada pelos infortúnios políticos do presidente. Somente os membros do partido presidencial teriam algum incentivo para cooperar. Para os demais, a

estratégia dominante, mais rendosa do ponto de vista político, seria a recusa sistemática à cooperação. Da mesma forma, presidentes teriam poucos incentivos em buscar apoio do Congresso, em face da origem própria e popular de seu mandato. Seguindo esta linha de raciocínio, chega-se à conclusão de que governos presidencialistas multipartidários não podem contar com o apoio político dos congressistas e tendem a paralisia (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998, p. 83).

Em países como o Brasil, onde o sistema é presidencialista e multipartidário, a ação tomada mais frequentemente tem sido “os presidentes procurarem assegurar-se apoio de vários partidos, mediante coalizões em que estes se tornam sócios na gestão do próprio Poder Executivo em troca de assegurar-lhe apoio parlamentar” (CINTRA, 2004, p. 38). O multipartidarismo dificultaria e quase impossibilitaria a formação de maioria pelo partido do presidente. Dessa maneira, o Executivo precisaria fazer coligações com diversos partidos para conseguir aprovar suas políticas de interesse no Legislativo (RENNÓ, 2006).

Segundo defende Abranches (1988, p. 13-14), a formação de maiorias estáveis e a precisão de se formar coalizões não são determinadas exclusivamente pela regra da representação ou ainda pelo número de partidos políticos, mas outros fatores como heterogeneidade e pluralidade social. Fatores culturais, regionais e linguísticos são levados em conta. Assim, segundo ele, é justamente nas sociedades “mais divididas e mais conflitivas que a governabilidade e a estabilidade institucional requerem a formação de alianças e maior capacidade de negociação” (ABRANCHES, 1988, p. 21).

Abranches (1988, p. 22) destaca ainda que a formação de coalizões políticas no Brasil segue uma lógica que apresenta dois eixos: o partidário e o regional (estadual). Para ele, seria esse elemento que esclareceria a ocorrência de “grandes coalizões, pois o cálculo relativo à base de sustentação política do governo não é apenas partidário-parlamentar, mas também regional” (ABRANCHES, 1988, p. 22).

Assim, o presidente construiria a sua base de apoio por meio de uma troca com os congressistas, onde ele concederia cargos ministeriais aos partidos em troca desses garantirem votos para a aprovação de suas matérias (SANTOS, 2003). Nessa linha, Santos (2003, p. 21) assinala, no que tange a formação das coalizões que:

[...] se o governo está disposto a trocar cargos e verbas em troca de votos no parlamento, e os partidos estão dispostos a trocar votos no parlamento por cargos e verbas, o presidente sabe que tal pacto funcionará de forma aproximada ao estabelecido inicialmente, vale dizer, o montante de cadeiras dos partidos aliados será aproximadamente o montante de votos recebido em favor das propostas de seu interesse.

Para Santos (2003, p. 23), o argumento de que “as coalizões de governo se apoiam única e exclusivamente na distribuição de cargos governamentais” é falho ou parcialmente correto. Isso porque tal argumento desconsidera um fator, para ele, fundamental para se entender o problema da governabilidade no presidencialismo de coalizão do nosso país, que seria a “inclusão do elemento de políticas públicas como objetivo perseguido pelos partidos políticos”. Dessa maneira, pode-se dizer que o comportamento dos partidos brasileiros não se restringe a “maximizar votos para obter cargos, e obter cargos tendo em vista aumentar as chances de conquistar cadeiras e postos no Executivo”, mas estaria inclusa aí a busca por políticas públicas. Tendo isso em mente, Santos (2003, p. 24) afirma que:

[...] a governabilidade em nosso presidencialismo de coalizão é função da existência de um programa bem definido de políticas defendido pelos parceiros. A existência desse programa é função, por sua vez, da distância do *status quo* em relação às políticas ideais dos partidos que compõem a coalizão. Quanto maior à distância do *status quo* em relação às preferências programáticas da tendência majoritária existente no interior da coalizão, maior o espaço possível de mudanças no status quo legal que eleva a utilidade da maioria congressual necessária para a aprovação da agenda do governo.

Ainda sobre a formação de coalizões, Limongi (2006, p. 19) concorda com Abranches (1988), ao afirmar que o que diferenciaria o presidencialismo de coalizão seria justamente esse critério utilizado para a formação da base aliada do presidente, ou seja, o fato de essa não poder ser exclusivamente partidária, já que “a necessidade de atender ao critério regional, vale insistir, se deve à heterogeneidade do país, ao federalismo e ao poder dos governadores”. Assim, para Limongi (2006), a coalizão não entra na definição do presidencialismo de coalizão como uma “solução”, mas sim como representação dos problemas enfrentados pelo chefe do Executivo para governar. Em síntese, o referido autor afirma que, pelo presidencialismo ser a forma de governo adotada, os governos optariam pela formação de coalizões como forma de se obter apoio para as suas iniciativas.

Abranches (1998, p. 27) destaca ainda o fato de o presidencialismo de coalizão ser um “sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis”, que na maioria das vezes não são confirmados e estruturados no momento da consolidação da coalizão.

Para o mesmo autor, essa instabilidade ocorre pelo fato de no presidencialismo a inconstância da coalizão poder alcançar o chefe do executivo diretamente. Assim, seria

[...] menor o grau de liberdade de recomposição de forças, através da reforma do gabinete, sem que se ameacem as bases de sustentação da coalizão governante. No congresso, a polarização tende a transformar “coalizões secundárias” e facções partidárias em “coalizões de veto”, elevando perigosamente a probabilidade de paralisia decisória e consequente ruptura da ordem política (ABRANCHES, 1988, p. 30).

Esse constituiria o motivo de governos formados por coalizões necessitarem de instrumentos com razoável grau de institucionalização com a finalidade de resolver conflitos intrapartidários internos à própria coalizão. Cabe lembrar que a quebra da coalizão no presidencialismo de coalizão “desestabiliza a própria autoridade presidencial” (ABRANCHES, 1998, p. 31).

Outro ponto de inquietação nos estudos sobre a especificidade do presidencialismo de coalizão brasileiro dá-se justamente pelos poderes recebidos pelo Executivo no período pós-1988. Que assim como descrito anteriormente, foi uma herança do período autoritário deixada pelos constituintes (SANTOS, 2003). Esse excessivo poder do presidente, somado às características do sistema brasileiro – presidencialismo, proporcional, multipartidário etc. – fez com que emergissem entre os teóricos duas linhas principais de interpretação sobre o funcionamento do “presidencialismo de coalizão”, sendo uma mais favorável e uma mais crítica.

Antes de tudo, deve-se ressaltar que nem todos os autores entendem o sistema brasileiro como sendo algo singular. Para Limongi (2006, p. 20), por exemplo, o modelo brasileiro não seria particular. Segundo ele, a forma pelo qual o processo decisório “foi organizado, mais especificamente, o poder de agenda conferido ao Executivo, garante que o governo brasileiro opere em bases similares às de grande parte das democracias existentes”. A Lei Magna de 1988 teria um papel relevante nessa perspectiva.

Deste modo, para Figueiredo (2001), o modelo centralizado de governo do nosso país fundamentar-se-ia em prerrogativas institucionais que foram conferidas ao Executivo e as lideranças partidárias. Foi a própria Constituição de 1988 que deu ao Executivo fortes poderes legislativos e de agenda, ao mesmo tempo em que deu aos líderes partidários amplo controle sobre o processo legislativo (FIGUEIREDO, 2001; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998; LIMONGI, 2006; SANTOS, 2003).



A formação do Legislativo brasileiro caracteriza-se por ocorrer de modo igualitário e majoritário, ou seja, a quantidade de votos recebidos pelos parlamentares na arena eleitoral não possuem pesos diferentes na arena legislativa. Independente da quantidade de votos que foram recebidos, da quantidade de vezes que foram eleitos ou quantos cargos ocuparam no passado. Por outro lado, no dia-a-dia do parlamento foram criados “padrões de organização, próprios”, de modo que os “recursos e direitos” parlamentares não são distribuídos da mesma forma, assim, a ocupação de um cargo dentro do Legislativo pode dar maiores poderes de ação e influência dentro do processo decisório, como é o caso do líder partidário. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998).

Dessa forma, nem todos os congressistas possuem, por exemplo, o direito à palavra a qualquer tempo; as possibilidades e os recursos para se apresentar uma matéria ou emendas são distintos; nem todos podem determinar a pauta de trabalho ou ainda interferir no método de votação, entre outros. Esses instrumentos são delegados ao líder do partido, o que lhe garante grande força dentro do processo legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998).

Como Santos (2002) e Figueiredo e Limongi (1998) mostram, a Constituição de 1988, somada ao regimento interno das duas Casas Legislativas, contribuiu para o aumento do poder dos líderes partidários no Congresso. Alguns exemplos são a criação do: colégio de líderes, na Câmara – criado pelo regimento interno com o intuito de auxiliar a mesa diretora com assuntos relacionados ao calendário de votações, tendo o importante papel em pedidos de urgência para votação de importantes projetos –, o controle de emendas em plenário, e o encaminhamento do voto – desconsiderando as matérias que exigem um quórum qualificado, as matérias são deliberadas utilizando-se o uso do voto simbólico. No Senado, existe a possibilidade do chamado “voto da liderança”, onde os votos são contados segundo os líderes partidários levando em conta o peso das bancadas.

Figueiredo e Limongi (1998, pg. 91) enfatizam que, no caso brasileiro, o Legislativo adota princípios de distribuição de recursos e direitos parlamentares seguindo uma lógica partidária. Os líderes são, “em questões de procedimento”, e garantidos pelos regimentos das casas, os representantes legítimos de toda a sua bancada. Assim sendo, essa “distribuição interna de poder” na Câmara e no Senado é feita seguindo uma linha de proporcionalidade partidária. Da mesma forma acontece com o “centro de poder” do Legislativo que é a Mesa Diretora – que tem seus cargos repartidos pelos partidos políticos conforme o peso de suas bancadas. Logo:

A presidência da Mesa cabe ao partido majoritário. O presidente da Mesa, como se sabe, dirige os trabalhos do plenário e conta com amplos poderes para decidir questões controversas. Da mesma forma, a composição das comissões técnicas obedece ao princípio da proporcionalidade partidária e a distribuição dos parlamentares pelas comissões é feita pelos líderes partidários (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998, p. 91).

É importante notar que os líderes, detentores de amplos poderes dados pelos regimentos das Casas, são os responsáveis por “controlar o fluxo dos trabalhos parlamentares”. Isso indica que os parlamentares agindo de modo individual não são capazes de alterar a dinâmica do processo legislativo. E mais, que a “ação dos líderes direciona os trabalhos legislativos para o plenário”, tornando-se o principal centro de decisão (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998, p. 92).

Nessa linha de raciocínio, as forças centrífugas e descentralizadoras características das comissões seriam “neutralizadas” pelos partidos e seus líderes. Por consequência, o predomínio do plenário “como centro decisório é assegurado pela intervenção dos líderes, que, por intermédio da aprovação do requerimento de urgência, retiram as matérias das comissões e as enviam diretamente à apreciação do plenário” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998, p. 92).

Com relação aos poderes conferidos ao Presidente da República, e que caracterizam o seu poder de agenda, podemos destacar: a iniciativa exclusiva em certas matérias, o pedido de urgência, o veto parcial e integral, a influência na composição das comissões e na escolha de presidentes e relatores, e a criação de comissões especiais (PEREIRA; MULLER, 2000; FIGUEIRERO; LIMONGI, 1998; LIMONGI, 2006; MORAES, 2001).

Para alguns autores, a existências desses poderes legislativos do presidente responde por diminuir a influência individual dos parlamentares e por prevenir conflitos institucionais que decorrem de diferenças nas bases eleitorais do Legislativo e do Executivo em um sistema que se dá pela divisão de poder. Dessa forma, esses poderes de agenda e de controle do processo legislativo fariam com que a ação coordenada do Executivo e dos líderes que o apoiam se torne plausível (FIGUEIREDO, 2001).

Em adição, Figueiredo (2001) explica que a concentração de poder institucional aumenta o sucesso presidencial na aprovação de suas propostas e seu predomínio na construção de políticas públicas, ao mesmo tempo em que ocasiona enfraquecimento do papel do Congresso Nacional como poder “contrabalanceador” do Executivo. Desse

modo, a produção de políticas públicas do Legislativo acabaria por se resumir a determinadas áreas.

No que diz respeito ao sucesso presidencial na aprovação de suas iniciativas legislativas, Limongi (2006, p. 25-26) aponta que haveria entre os críticos do presidencialismo de coalizão uma objeção, segundo a qual:

[...] sucesso e a dominância do Executivo seriam traços normais sob o parlamentarismo; sob o presidencialismo, seriam evidências de anomalias, de uma clara deturpação do princípio da separação de poderes, uma vez que a tarefa de legislar deveria caber ao legislativo. Sob o presidencialismo, caberia ao Executivo executar as leis cuja elaboração estaria a cargo do Poder Legislativo. Assim, se o Executivo é o principal legislador, teríamos uma usurpação do Poder Legislativo pelo Poder Executivo.

Sobre essa objeção, Limongi (2006) explica que o presidente brasileiro só é detentor de tantos poderes legislativos não porque ele se apossa desses poderes, mas sim, porque a Constituição de 1988 determinou que assim acontecesse. E ainda, que o presidente brasileiro não seria o único a ter prerrogativas de iniciar legislação, mas pelo contrário, outras constituições presidencialistas teriam aderido a essa decisão. Dessa forma, “conferir ao presidente a prerrogativa exclusiva de iniciar matérias legislativas mais relevantes tenderia a ser norma” (LIMONGI, 2006, p. 27).

Ressalta-se que as taxas de sucesso<sup>5</sup> (70,7%) e dominância<sup>6</sup> (85,6%) encontrados por Limongi para o período pós-promulgação da Carta de 88, comparam-se, segundo ele, às taxas encontradas para os sistemas parlamentaristas – que funcionam sob uma lógica de “supremacia do Executivo amparada por apoio partidário consistente” (LIMONGI, 2006, p. 23).

Tendo isso em mente, o referido autor relata que, seguindo a lógica das literaturas mais pessimistas, que constantemente se referem a dificuldades de governabilidade, a fragilidade do sistema partidário e a necessidade de se fazer uma reforma política, era de se esperar que o resultado dessas taxas, para um país como o Brasil, se desse de maneira oposta. Assim, Limongi (2006, p. 23) afirma que “estaríamos diante de problemas de governabilidade se o governo se mostrasse incapaz de governar. Partidos seriam frágeis se incapazes de dar sustentação políticas às

---

<sup>5</sup> A taxa de sucesso das iniciativas do Executivo é a proporção do que é aprovado sobre o total enviado por este poder (LIMONGI, 2006, p. 21).

<sup>6</sup> A taxa de dominância sobre a produção legal é a divisão das leis cuja proposição se deve ao Executivo pelo total de leis aprovadas no período (LIMONGI, 2006, p. 21).

propostas do governo [...]”; entretanto, esses dados nos mostram que não é isso que acontece no país.

Em princípio, esses números referentes as taxas de sucesso e dominância podem assustar e incomodar aqueles que tiverem uma interpretação de que esses seriam sinais da “falência do Poder Legislativo ou de seu abastardamento” (LIMONGI, 2006, p. 22) frente ao Executivo. Limongi (2006) defende que na raiz do poder Executivo estaria uma “delegação expressa da maioria. As altas taxas de disciplina do partido ou da coalizão partidária que apoia o Executivo seriam a comprovação dessa delegação” (LIMONGI, 2006, p. 22).

Em síntese, se o que o Executivo envia para o Legislativo é aprovado, lembrando que as matérias só podem ser aprovadas se obtiverem apoio da maioria (LIMONGI, 2006; MORAES, 2001), isso só acontece porque o Executivo é detentor do apoio dessa maioria congressual (LIMONGI, 2006). Como o Executivo obtém o apoio dessa maioria? Mais uma vez, Limongi (2006, p. 24) vai afirmar que “o governo brasileiro é bem sucedido na arena legislativa porque conta com o apoio sólido de uma coalizão partidária”. A disciplina partidária seria então uma regra, na qual os parlamentares membros dos partidos pertencentes à coalizão presidencial seguiriam frequentemente a orientação do seu líder partidário, e, por conseguinte, a orientação do líder de governo (LIMONGI, 2006). Ou seja, a proporção de deputados de uma mesma legenda que votaram de forma homogênea (MAINWARING; LINÑAN, 1998).

Com relação à disciplina partidária, estudos de Figueiredo e Limongi (1998, p. 82) mostram que não foram encontradas elevadas taxas de indisciplina partidária, e muito menos um Congresso Nacional que atuasse como um *veto player* institucional. O que os dados encontrados mostram é uma “forte e marcante preponderância do Executivo sobre um Congresso que se dispõe a cooperar e vota de maneira disciplinada”.

Nota-se que os autores mais críticos sobre o nosso presidencialismo de coalizão afirmam que não deveria haver disciplina partidária no Congresso brasileiro, contudo em estudos feito por Figueiredo e Limongi (1998) foi encontrada uma média superior a 80% de disciplina do plenário, ou seja, mais de 80% dos parlamentares votam em plenário seguindo a orientação do seu líder partidário.

Destaca-se ainda que a legislação eleitoral brasileira confere fortes incentivos para uma ação individual do parlamentar na arena eleitoral, contudo, na arena legislativa, os incentivos disponíveis são voltados para uma ação mais partidária

(FIGUEIREDO; LIMONGI, 1988; PEREIRA; MULLER, 2003). Sobre essa questão, Pereira e Muller (2003) explicam que o sistema brasileiro se encontra equilibrado por esses dois eixos, de modo que as regras eleitorais – sobretudo a representação proporcional com lista aberta para a maioria dos cargos parlamentares –, o multipartidarismo e o federalismo agem descentralizando, e as regras internas de decisão do processo decisório do Legislativo e os poderes constitucionais do presidente para legislar e de fornecer recursos políticos e financeiros agem centralizando.

Observa-se, assim, que o equilíbrio dependerá da capacidade do governo e dos líderes partidários de utilizarem seus mecanismos institucionais (benefícios políticos e orçamentários) para garantir o bom funcionamento do sistema político (PEREIRA; MULLER, 2003).

No que tange aos incentivos para agir de modo individual ou partidário, e que possuem interferência na questão da disciplina partidária, Santos (2002) comenta que há entre os estudiosos duas correntes a respeito de como se daria o comportamento dos partidos no contexto brasileiro. Uma que afirma que os partidos são indisciplinados e de comportamento imprevisível no plenário, uma vez que seus membros estão mais preocupados em atender seus desejos pessoais. Outra, em argumentação oposta, garante serem esses partidos disciplinados e com conduta no parlamento previsível e que, mesmo que seus membros tenham seus desejos particulares, eles não possuem poder suficiente para fazê-los valer na prática. Como comentado anteriormente, os dados empíricos mostram grau alto de disciplina, pelo menos nas votações em plenário, em relação às quais é possível comparar a orientação de cada líder partidário e seus liderados.

É preciso notar que esse entendimento sobre a conduta dos partidos políticos brasileiros está intimamente ligado ao conhecimento do que seria o presidencialismo de coalizão. Já que as características do nosso país, quando combinadas, incentivam o poder Executivo a distribuir pastas ministeriais entre os partidos por ele considerados peças-chave, com a intenção de se conseguir o apoio necessário no Congresso para que sua agenda de políticas públicas seja aprovada (SANTOS, 2002), a cooperação dos parlamentares com seus partidos se torna a melhor opção para eles fortalecerem seu poder de barganha frente ao Presidente da República.

Isso ocorre porque tanto o Legislativo quanto o Executivo estão preocupados em aprovar as suas políticas públicas, em obter o máximo de recursos possíveis, em adquirir capital político e, especialmente, estão preocupados em atingir a sua base

eleitoral. Contudo, para alcançar tais objetivos, eles carecem do auxílio mútuo, já que o Executivo possui o controle do orçamento e o Legislativo é o responsável pela aprovação das leis que balizam as políticas públicas, as normas orçamentárias inclusive (SANTOS, 2002; LIMONGI, 2006; MORAES, 2001).

Dessa maneira, o poder de barganha do Executivo encontra-se principalmente na execução orçamentária e na distribuição de pastas ministeriais, enquanto o do Legislativo se caracteriza pelo apoio no momento das votações em plenário (SANTOS, 2002).

É evidente que as chantagens, provocações e jogos que ocorrem entre esse poderes devido às barganhas que possuem são mais do que esperados. Contudo, é preciso entender que essas barganhas são limitadas. A ameaça de único parlamentar não tem credibilidade e veracidade caso esse congressista não tenha uma base de apoio partidária capaz de sustentar uma autêntica intimidação à base de apoio do Executivo (SANTOS, 2002).

Sendo assim, e tendo em mente que a patronagem é um recurso escasso e que é racional para o Executivo minimizar o seu uso, “o presidente somente acreditará na veracidade de uma retaliação quando o grupo que está decidido a abandonar a sua base de apoio for numeroso e o seu comportamento minimamente disciplinado” (SANTOS, 2002, p. 243).

Dessa maneira, fica evidente que o poder de barganha individual de cada parlamentar é proporcional ao comportamento coeso que uma bancada possui frente às diversas questões que aparecem, conferindo assim, credibilidade e confiabilidade a legenda e a uma possível ameaça que a mesma venha a realizar com um ator de peso como é o caso do chefe do Executivo (SANTOS, 2002). Em síntese:

[...] a estabilidade dos acordos entre o presidente e os legisladores, no sentido de que estes últimos se sintam seguros de que irão receber a patronagem reivindicada como parte da barganha, dependerá da capacidade dos congressistas para superarem os problemas de ação coletiva e se conduzirem como uma entidade coletiva vis-à-vis o presidente. [...] Organizados em partidos minimamente disciplinados, eles protegem-se da ação monopólica do presidente. Isso por sua vez garante o fluxo de projetos no plenário da Câmara e, em compensação, os legisladores recebem do Executivo benefícios de patronagem a ser distribuídos em seus redutos eleitorais. Nesse sentido, a adesão às proposições políticas do partido é um bem público para a bancada como um todo, e esse benefício somente pode ser alcançado se os parlamentares delegarem aos líderes uma parte considerável de seu controle sobre a pauta legislativa com a finalidade de remover os problemas de coordenação (SANTOS, 2002, p. 243-244).

Do mesmo modo, o Executivo só consegue apresentar e aprovar suas propostas de políticas públicas com um mínimo de harmonia no sistema. Assim, segundo Santos (2002), o Executivo seria então um “maximizador de agenda”, que depende de um Congresso cooperativo para pôr em prática o seu conjunto de políticas públicas.

Dessa forma, fica então evidente que, com a Constituição de 1988, um forte incentivo para a atuação dos parlamentares em lógica partidária surgiu (SANTOS, 2002), resultando:

[...] no aumento da disciplina e da previsibilidade do plenário em relação ao que ocorria antes de 1964. O controle do Executivo sobre a iniciativa em assuntos distributivos retirou um instrumento fundamental para que os congressistas mantivessem ou ampliassem sua influência. Dado esse monopólio, a única fonte de distribuição de benefícios é o próprio Executivo, o que significa que o presidente ganha enorme poder de barganha vis-à-vis os legisladores individuais. Nesse caso, a cooperação com partidos parlamentares é a melhor estratégia para os parlamentares fortalecerem seu poder de barganha diante do chefe do Executivo. (SANTOS, 2002 p. 246).

Todavia, fazer com que parlamentares de um mesmo partido votem da mesma forma não é tão fácil quanto parece ser. Muitas vezes, para que um partido vote da forma mais unida possível é necessário que muitos debates e muitas concessões sejam feitas, tanto sob a forma de patronagem quanto na forma de um programa político (MAINWARING; LINÑAN, 1998).

Observa-se, assim, que a influência da disciplina partidária na dinâmica da legislatura e na interação entre Executivo e Legislativo é inevitável, chegando a ter influência direta na dinâmica do sistema presidencialista. Segundo Mainwaring e Linñan (1998, p. 109):

[...] com partidos relativamente indisciplinados, o apoio ao governo torna-se menos previsível e estável e o presidente pode ter mais dificuldade na composição de bases estáveis de apoio. Os líderes partidários podem negociar um acordo e os membros do mesmo partido podem não acatar tal acordo.

Apesar disso, deve-se observar que uma disciplina mais fragilizada torna mais fácil a conquista pelo Executivo do apoio daqueles parlamentares “rebeldes” dos partidos de oposição em dado projeto de lei. Já com partidos disciplinados, o presidente negocia diretamente com os líderes e não com os parlamentares individualmente, tornando o processo muito mais rápido e previsível (MAINWARING; LINÑAN, 1998).

Pensando nesse contexto, Mainwaring e Linñan (1998) vão tentar entender o sistema brasileiro e se esse se apresenta, ou não, como um sistema de disciplina

rigorosa, admitindo, como descrito por Santos (2002), que o entendimento da disciplina partidária está atrelado às características do nosso presidencialismo de coalizão.

Verificam que o caso brasileiro não apresenta um estímulo à disciplina partidária como visto no sistema parlamentarista. No presidencialismo, o fato de um deputado votar de forma contrária ao governo em dados projetos de lei não se configura como uma ameaça ao fim desse governo. Por outro lado, no parlamentarismo, a falta de um voto de confiança não só põe em risco o fim do governo, como também o próprio cargo do congressista que pode ter de enfrentar novas eleições sem a garantia de que seja reeleito, afetando tanto sua influência em certas políticas quanto no seu acesso à patronagem (MAINWARING; LINÑAN, 1998;).

O federalismo, por sua vez, configura-se em uma forma de afetar a disciplina quando os parlamentares são mais ligados aos seus eleitorados locais do que com a questão nacional como um todo. O Brasil tem como característica de comportamento dos seus congressistas um forte federalismo, ou seja, uma forte tendência às questões regionais ou locais em detrimento de questões de interesse geral da nação (MAINWARING; LINÑAN, 1998).

Além disso, diferentemente do sistema proporcional de lista fechada – que coloca os parlamentares em situação de alta dependência dos seus líderes partidários, pelo motivo de esses escolherem a ordem dos candidatos a serem eleitos na eleição –, no Brasil, tem-se o sistema de lista aberta, onde o líder não tem o controle formal da ordem dos candidatos de seu partido, incentivando assim uma atuação mais individual do parlamentar junto ao seu eleitorado. Ou seja, os líderes partidários não possuem tamanha influência no resultado eleitoral de seus membros como se verifica no outro sistema (MAINWARING; LINÑAN, 1998). O papel forte dos líderes está na arena legislativa.

A partir desses estudos, fica então entendido que a organização dos parlamentares em partidos e a sua ação em coletivo tornam-se muito mais vantajosas e ganham muito mais peso frente a uma negociação com o Poder Executivo (MAINWARING; LINÑAN, 1998; SANTOS, 2002). Entendido esse fato, Santos (2003) apresenta então uma nova questão que se coloca presente: a decisão por parte desses partidos em fazer ou não parte da coalizão governista. Sobre isso, ele afirma que (grifou-se):

[...] O poder de nomear e demitir, o poder de reter e liberar recursos orçamentários, além do **enorme poder de definição do conteúdo e timing da agenda de decisões governamentais** são os principais instrumentos de



atração dos partidos e representantes para o seio da coalizão governista no Legislativo brasileiro. Para um partido qualquer, **duas alternativas se colocam de maneira muito clara: a primeira consiste em correr o risco de participar de um governo que pode eventualmente fracassar e, por conseguinte, arcar com os custos políticos de ter alguma responsabilidade no processo; e a segunda é a de decidir permanecer do lado de fora da coalizão, assumindo o papel de opositor.** [...] A adoção de um ou outro tipo dependerá de variáveis como popularidade do presidente, tamanho e coesão da base parlamentar do governo, capacidade de comunicação para os eleitores de ação cooperativa, etc. (SANTOS, 2003, p. 35-36).

No que diz respeito à capacidade de definição da agenda, para Figueiredo e Limongi (1998, p. 85), o Executivo possui domínio dos trabalhos legislativos, por que:

[...] tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. No interior deste quadro institucional, o presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram o arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando retornos eleitorais é votar disciplinadamente.

Os efeitos dos poderes legislativos presidenciais, segundo os mesmos autores, determinariam o poder de agenda do presidente, “entendendo-se agenda no duplo sentido do termo: como capacidade de determinar quais propostas serão objetos de consideração do Congresso e quando o serão” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998, p. 86). Logo, um grande poder de agenda provoca, por conseguinte, a capacidade de o chefe do Executivo influir diretamente nos trabalhos legislativos e, portanto, diminuir as implicações da separação de poderes, ao mesmo tempo em que influencia os parlamentares a cooperar.

Segundo descreve Limongi (2006), haveria entre alguns teóricos pensamento segundo o qual os números de sucesso e supremacia legislativa do presidente não seriam satisfatórios para comprovar a capacidade de o chefe do Executivo fazer valer a sua agenda legislativa. Assim, se o presidente tivesse a capacidade de antecipar as reações e oposições do Congresso, ele só enviaria iniciativas que ele acharia que seriam aprovadas.

Para o respectivo autor, essa antecipação da decisão não faria sentido para o Brasil, uma vez que existem meios da maioria evitar que a(s) minoria(s) bloqueie(m) propostas tidas como relevantes. A forma pela qual a minoria poderia ser contornada seria por meio de duas ferramentas de grande poderio do Executivo: os pedidos de urgência e as medidas provisórias. Cabe lembrar que esses dois instrumentos, somados

às outras prerrogativas legislativas já explicitadas, fazem com que o presidente brasileiro não apenas tenha “o poder exclusivo de iniciar legislação em determinadas áreas”, como também fazem com que ele tenha o “poder de forçar, unilateralmente, a apreciação das matérias que introduz dentro de determinado prazos” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998, p. 88).

Nesse âmbito, conforme o art. 62 da Constituição Federal de 1988, “em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de Lei”. E mais, segundo o art. 64 § 1º e 2º, o presidente pode requerer urgência para apreciar os projetos de sua iniciativa, tendo o Senado e a Câmara o prazo de 45 dias para se manifestar sobre a matéria, prazo a partir do qual a pauta dos plenários das Casas Legislativas fica interrompida. (BRASIL, 2011).

Para Figueiredo e Limongi (1998, p. 89), as medidas provisórias representam importantes aparelhos “nas mãos do Executivo porque a promulgação de um decreto implica a imediata alteração do *status quo*”, fazendo também com que congressistas possam ser induzidos à cooperação.

Moraes (2001, p. 50), por sua vez, discorre que, segundo a visão dominante, a utilização de medidas provisórias levaria a uma tendência de se pressupor que a separação dos poderes no presidencialismo indicaria a existência de interesses diversos entre Legislativo e Executivo. Dessa forma, essas medidas são vistas como “instrumentos eficazes com que o Executivo conta para superar resistências e impor sua vontade ao Congresso”, de modo que governos minoritários apelariam frequentemente para o uso desse instrumento para governar.

Cabe destacar que essa ferramenta não pode ser usada contra a vontade da maioria, visto que a aprovação de uma medida provisória e sua transformação em lei depende da decisão do Legislativo. Cabe notar, ainda, que a minoria não possui qualquer meio para impedir que o Executivo apresente uma medida provisória (LIMONGI, 2006).

Assim, ressaltam Figueiredo e Limongi (1999, *apud* MORES, 2001, p. 50), “as medidas provisórias podem ser instrumentos ainda mais poderosos nas mãos de um Executivo que conte com maioria no Congresso, especialmente em governos de coalizão. Nesses casos, podem funcionar como um eficaz mecanismo de preservação de acordos e de proteção da coalizão governamental nas decisões contra medidas impopulares”.

Já no que diz respeito ao pedido de urgência, Limongi (2006, p. 32) explica que a “aprovação de um requerimento de urgência permite que a minoria seja contornada, uma vez que acarreta a apreciação praticamente imediata da matéria pelo plenário, e, além disso, restringe o direito à apresentação de emendas”.

Destaca-se a existência de três tipos de urgência: a primeira, denominada de “urgência constitucional”, é aquela que está prevista pela Constituição de 1988 e que pode ser requerida unilateralmente pelo Chefe do Executivo, “que tem assim como forçar o plenário a deliberar sobre as matérias que submete ao Poder legislativo” (LIMONGI, 2006, p. 32). Os outros dois tipos de urgência devem ser aprovados pelo Legislativo e sua regulamentação se encontra nos regimentos internos de cada Casa.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em seu art. 151, descreve que o regime de tramitação de uma matéria pode vir a ser alterado de ordinário para especial no caso de matérias que forem reconhecidas pelo plenário da Casa de caráter urgente (BRASIL, 2013). Por último, segundo descreve o art. 155 desse regimento, é possível a aprovação da tramitação de um projeto em regime de “urgência urgentíssima”, que tem como consequência a possibilidade de se votar imediatamente a matéria. (BRASIL, 2013).

Descritos esses instrumentos, Limongi (2006, p. 33) assinala que “a minoria não tem como impedir que matérias sobre as quais a maioria ou o Executivo definam como relevantes venham a voto”. Indo, então, em direção oposta ao que muitos pensam, ele conclui que “as instituições brasileiras não são desenhadas para vetar, para paralisar”.

Dessa maneira, e a partir da descrição do sistema político brasileiro e do chamado “presidencialismo de coalizão”, o próximo capítulo terá como objetivo descrever a construção da legislação do setor petrolífero no país, com ênfase para o período pós-88, e, em especial, na formulação do Novo Marco Regulatório do Petróleo, tentando entender com isso como o presidencialismo de coalizão se comportou dentro desse contexto. Afinal, o chefe do Executivo conseguiu impor a sua agenda? O texto do Marco Regulatório foi essencialmente do presidente? Ou os parlamentares conseguiram impor a sua vontade?

## 4 O MARCO REGULATÓRIO DO PRÉ-SAL

### 4.1 A Constituição de 1988 e Lei nº 9.478/1997

A Constituição Federal de 1988, mais especificamente em seu art. 177, determinou o regime pelo qual se daria o uso do petróleo, do gás natural e dos minerais nucleares encontrados em território brasileiro a partir daquela data. No entanto, a redação desse artigo sofreria uma alteração sete anos mais tarde, com a promulgação de uma emenda constitucional, a Emenda nº 9, de novembro de 1995, modificando assim o regime antes estabelecido.

Para entender melhor as diferenças entre essas duas normas, faz-se necessária a leitura comparativa de seus textos. Assim, a redação original do art. 177 determinava como monopólio da União, os seguintes aspectos (grifou-se):

Art. 177. Constituem monopólio da União:

I – a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;

II – a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III – a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;

IV – o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;

V – a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados.

§ 1º O Monopólio previsto neste artigo inclui os riscos e resultados decorrentes das atividades nele mencionadas, **sendo vedado à União ceder ou conceder qualquer tipo de participação, em espécie ou em valor, na exploração de jazidas de petróleo ou gás natural**, ressalvado o disposto no art. 20, § 1º. [...]

Verifica-se que a escrita original do art. 177 não permitia qualquer cessão<sup>7</sup> ou concessão<sup>8</sup> de qualquer atividade do setor petrolífero pela União, com exceção dos serviços que envolvessem a etapa de distribuição. Cabe lembrar que tal monopólio era

<sup>7</sup> Transferência de quaisquer bens ou direitos. Disponível em: <<http://www.dicionariodoaurelio.com/Concessao.html>>. Data de acesso: 15 mai. 2014.

<sup>8</sup> Privilégio, direito que se obtém do Estado, para exploração de riquezas minerais do subsolo, de serviços públicos etc. Disponível em: <<http://www.dicionariodoaurelio.com/Concessao.html>>. Acesso em: 15 mai. 2014.

exercido unicamente pela Petrobras, conforme foi estabelecido pela Lei nº 2.004/1953 (LIMA, 2011).

Com a aprovação da Emenda nº 9 em 1995, o texto da Constituição de 1988 tornou esse monopólio da União bem mais flexível. Ora, se antes era vedada qualquer forma de cessão ou concessão por parte da União, passou a ser admitida a contratação de empresas, estatais ou privadas, que estando submetidas às regras impostas na lei, receberiam o direito de explorar e produzir petróleo e gás natural (LIMA, 2011).

Deste modo, o inciso V do art. 177 ganhou a seguinte redação (grifou-se):

Art. 177. Constituem monopólio da União:

I – a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;

II – a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III – a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;

IV – o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;

V – a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados.

§ 1º A União **poderá contratar** com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo, observadas as condições estabelecidas em lei. [...]

Em 1997, com a Emenda nº 9 já valendo, foi apresentado o Projeto de Lei (PL) nº 2.142/1996, de autoria do Poder Executivo, que, depois de sancionado em 6 ago. 1997, transformou-se na Lei nº 9.478/1997. Essa lei trata sobre a política energética nacional, todas as atividades relativas ao monopólio do petróleo, além de instituir o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a criação da Agência Nacional do Petróleo. Destaca-se que a Lei nº 9.478/1997 foi o texto base utilizado para a criação do Novo Marco Regulatório do Pré-Sal em 2010.

Assim como os demais, essa lei também apresentava – dos arts. 3º ao 5º – aquilo que seria considerado como monopólio da União. Segue-se então que (grifou-se):

Art. 3º Pertencem à União os depósitos de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos existentes no território nacional, nele compreendidos a parte terrestre, o mar territorial, a plataforma continental e a zona econômica exclusiva.

Art. 4º Constituem monopólio da União, nos termos do art. 177 da Constituição Federal, as seguintes atividades:

I – a pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;

II – a refinação de petróleo nacional ou estrangeiro;

III – a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;

IV – o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem como o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e de gás natural.

Art. 5º As atividades econômicas de que trata o artigo anterior serão reguladas e fiscalizadas pela União e **poderão ser exercidas**, mediante concessão ou autorização, por empresas constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no País.

Segundo Lima (2011), a forma como a redação do art. 5º foi escrita gera uma diferença entre o art. 177 da Carta Magna de 1988 e a Lei nº 9.478, chamada por ele de antiga Lei de Concessão. Essa diferença está justamente no fato de que enquanto a primeira “dispõe que a União poderá contratar a pesquisa e a lavra das jazidas, a antiga Lei de Concessão estabeleceu que a pesquisa e a lavra poderiam ser exercidas por empresas mediante concessão ou autorização” (LIMA, 2011, p. 19).

Lima (2011) destaca ainda para outra diferença apresentada no art. 23 dessa lei, não só em relação à Constituição, mas em relação ao seu próprio art. 5º. Segundo ele, o art. 23, ao invés de usar a expressão “pesquisa e lavra de jazidas”, utiliza os termos “exploração, desenvolvimento e produção”, estabelecendo que tais processos seriam executados por meio de contratos de concessão. Deste modo, discorre o mesmo autor, “a expressão ‘A União poderá contratar’, prevista no §1º do art. 177 da Constituição foi ignorada, uma vez que o art. 23 da antiga Lei de Concessão obrigou a União a conceder as áreas a serem exploradas” (LIMA, 2011, p. 20):

Art. 23. As atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e de gás natural **serão exercidas mediante contratos de concessão**, precedidos de licitação, na forma estabelecida nesta Lei.

Ou seja, além de distinguir em um primeiro momento da Constituição Federal no que tange as atividades de exploração e produção, a Lei nº 9478/1997 contradiz-se alguns artigos depois, ao afirmar que tais atividades “serão exercidas mediante contratos de concessão” em vez de “poderão ser exercidas”.

Por fim, Lima (2011) destaca a alteração provocada pelo art. 26 da Lei nº 9.478, que passou os bens conseguidos da exploração do petróleo e gás natural ao concessionário, entendendo-se assim que essa lei “limitou o monopólio da União na exploração e na produção de petróleo e gás natural. A União para pesquisar e lavar esses recursos naturais ficou obrigada a assinar contratos de concessão, e o produto da lavra passou a ser propriedade do concessionário” (LIMA, 2011, p. 20).

## 4.2 A busca da Petrobras por petróleo em águas profundas e o alerta para a necessidade do Novo Marco

Criada em 1953 durante o Governo de Getúlio Vargas e em meio a um cenário de tentativa de mudança do perfil do país – de agrário para industrial – e de uma transformação social devido à intensa urbanização, a Petrobras tinha como desafio a busca pelo petróleo em território brasileiro e o consequente abastecimento do mercado interno. No entanto, as crises do petróleo da década de 70 modificaram o cenário mundial, fazendo com que a estratégia da empresa fosse alterada, e a meta passasse a ser o alcance da autossuficiência (SAUER, 2011).

Tomada por esse novo objetivo, a Petrobras intensificou as suas investigações e pesquisas. Uma vez não encontrando petróleo no continente, muda o foco das suas buscas indo em direção ao mar, desenvolvendo mais tarde as tecnologias de exploração em águas profundas e ultra profundas (de até sete mil km), além de estabelecer parcerias com centros de pesquisas e universidades. Isso possibilitou, no ano de 2006, a descoberta do Pré-Sal e o alcance da autossuficiência<sup>9</sup> (SAUER, 2011).

Localizada na plataforma continental, a província do Pré-Sal é na realidade, uma área formada por um:

[...] conjunto de rochas localizadas em águas profundas de grande parte do litoral brasileiro, com potencial para geração e acúmulo de petróleo. Convencionou-se chamar de pré-sal porque forma um intervalo de rochas que se estende por baixo de uma extensa camada de sal, que em certas áreas da costa atinge espessuras de até 2.000 m. O termo pré é utilizado porque, ao longo do tempo, essas rochas foram sendo depositadas antes da camada de sal. A profundidade total dessas rochas, que é a distância entre a superfície do mar e os reservatórios de petróleo abaixo da camada de sal, pode chegar a mais de 7 mil metros (PETROBRAS, 2014)<sup>10</sup>.

Segundo estimativas da própria Petrobras, a descoberta dessa localidade petrolífera pode representar o acúmulo de reservas superiores a noventa bilhões de

---

<sup>9</sup> Segundo o *site* oficial da Petrobras: “O Brasil atingiu a autossuficiência em petróleo em 2006: a produção de petróleo no País equiparou-se ao volume de derivados consumidos à época. Entre 2007 e 2012, no entanto, o crescimento da demanda por derivados cresceu 4,9% no Brasil, contra um crescimento de 3,4% na produção de petróleo. A partir de 2014, a produção de petróleo no Brasil voltará a atingir a autossuficiência volumétrica, ou seja, volumes iguais de petróleo produzido e de derivados consumidos, contando a produção da Petrobras + Parceiros + Terceiros”. Disponível em: <<http://fatosedados.blogspot.com.br/2013/04/18/autossuficiencia-em-petroleo-respostas-ao-globo/#sthash.W367HsaH.dpuf>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

<sup>10</sup> Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/areas-de-atuacao/exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/pre-sal/>>. Acesso em: 15 mai. 2014.

barris de petróleo, superando as reservas nacionais já descobertas que seriam de cerca de dezesseis bilhões de barris.

Com a descoberta do Pré-Sal, um novo cenário foi estabelecido: surgiu a possibilidade de se atingir estabilidade econômica, se alcançou a tão desejada autossuficiência, o Brasil passou a ser considerado um dos países detentores das maiores reservas mundial, além de sua importância no cenário geopolítico ter sido alterada. Esse novo cenário fez com que emergisse um sentimento nacionalista para com a proteção desses recursos naturais que são de interesse direto da nação. A própria Constituição, em seu art. 20, estabelece que são considerados bens da União os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva, e sendo bem da União, é conseqüentemente um bem de toda a população.

É preciso destacar que, ao longo de todo processo das pesquisas da província do Pré-Sal, as autoridades do governo foram constantemente avisadas e recomendadas sobre a necessidade de revisão do modelo regulatório vigente, de modo a adequá-lo ao novo panorama que estava sendo apresentado. Além disso, o governo também foi por diversas vezes aconselhado a suspender os leilões de novos blocos, principalmente os da nona rodada, que já tinham data marcada e iriam acontecer ainda em 2007 (SAUER, 2011), isso porque as análises sobre os impactos, dimensões e conseqüências da província do Pré-Sal ainda estavam em fase de conclusão.

Apesar disso, tal recomendação não foi completamente acolhida pelo governo, sendo que no “longo período transcorrido desde a confirmação do modelo geológico do Pré-sal, em meados de 2006, até a reunião do Conselho Nacional de Política Energética, em novembro de 2007, com o anúncio oficial do pré-sal, o governo decidiu apenas iniciar os estudos para a revisão do modelo de concessões” (SAUER, 2011, p. 16). De modo que a nona rodada foi mantida, contrariando todas as evidências das informações e pareceres disponibilizados.

Dos blocos licitados, apenas 41 foram excluídos. Esses blocos faziam interface com Tupi e apresentavam registros de acumulação de petróleo, o que se torna difícil de compreender a persistência por parte do governo em mantê-los até o último instante no leilão. Tais blocos foram retirados de última hora pelo presidente Lula após sua visita à Petrobras e a confirmação geológica do pré-sal nas perfurações feitas na área de Tupi. Segundo Sauer (2011), essa pouca abertura para a mudança do marco regulatório vigente dava-se, pelo que se sabe, na rigidez do governo e do agente regulador em alterar o status quo. Persistia entre eles o desejo de se continuar com o antigo modelo e



as rodadas de licitações, pelo sucesso já consolidado desse sistema entre o mercado e os investidores, e pelo receio e dúvidas desses prognósticos da Petrobras sobre os resultados que seriam gerados pelo Pré-Sal.

Nota-se que a realização da manutenção da nona rodada gerou muitas críticas e manifestações no início de 2008 – antes mesmo da certeza de sua real potencialidade – por meio da criação da Frente Parlamentar da Petrobras no Congresso Nacional, o lançamento da campanha “O petróleo tem que ser nosso”, além de diversas críticas em jornais e revistas e até mesmo entre o meio acadêmico (SAUER, 2011).

Assim sendo, somente após a confirmação do potencial da exploração do Pré-Sal que o governo decidiu alterar o marco regulatório. Dessa maneira, no dia 31 ago. 2009, o Executivo encaminhou para o Congresso Nacional a nova proposta do marco regulatório, contendo quatro projetos de lei que mais tarde constituiriam as três leis formadoras do Novo Marco Regulatório do Setor Petrolífero.

#### 4.3 Descrição das leis do Novo Marco Legal e sua tramitação

Como foi descrito anteriormente, foi somente após a confirmação do potencial da província do Pré-Sal que o governo decidiu alterar o marco regulatório que estava em vigência. Foram apresentados quatro projetos de lei em agosto de 2009, com diversos assuntos que envolviam a regulamentação do setor petrolífero. Abaixo, será ilustrada a Tabela 4 com a síntese dos projetos de lei.

**Tabela 4**

<b>Síntese do Marco Legal do Pré-Sal</b>		
<b>Projeto de Lei</b>	<b>Lei</b>	<b>Assunto</b>
PL 5941/2009	Lei nº 12.276/2010	Capitalização da Petrobras
PL 5939/2009	Lei nº 12.304/2010	Criação da PPSA
PL 5938/2009 PL 5941/2009	Lei nº 12.351/2010	Institui o regime de partilha de produção e cria o Fundo Social

Fonte: Elaboração própria

Uma hipótese levantada quanto à decisão do governo pelo envio de quatro projetos e não apenas de um único, é a de que a apresentação dessas temáticas em separado diminuiria as chances do conteúdo original das propostas sofrer um grande número de modificações, quando comparado as possibilidade de alterações que eles

sofreriam caso tramitasse em conjunto. Esse entendimento fica mais claro quando se tem como ponto de partida as negociações realizadas entre Executivo-Legislativo. Isso porque, para o presidente é mais vantajoso negociar pequenas barganhas nos diversos projetos do que utilizar um ou dois benefícios de valor substancial, já que os benefícios a serem potencialmente distribuídos são limitados e por isso devem ser estrategicamente utilizados (SANTOS, 2002).

Dito isso, em seguida, serão descritos de modo detalhado o conteúdo e o processo legislativo de cada lei do Novo Marco Legal.

#### **4.3.1 A Lei da Pré-Sal Petróleo S.A – Lei nº 12.304/2010**

A Lei nº 12.304/2010 autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública Pré-Sal Petróleo S.A (PPSA). É de responsabilidade dessa empresa a gestão dos contratos de partilha de produção firmados pelo Ministério de Minas e Energia (MME), além da gestão dos contratos referentes à comercialização de gás natural, petróleo e de outros hidrocarbonetos fluidos da União. Destaca-se que a PPSA não tem responsabilidade alguma sobre a execução, seja direta ou indireta, das atividades de exploração, desenvolvimento, produção e comercialização desses recursos naturais. E mais, o capital social da PPSA será representado por ações ordinárias nominativas, integralmente sob propriedade da União (BRASIL, 2010)<sup>11</sup>.

Além disso, é de competência dessa empresa, segundo consta no art. 4º da lei:

Art. 4º [...]

I – praticar todos os atos necessários à gestão dos contratos de partilha de produção celebrados pelo Ministério de Minas e Energia, especialmente:

- a) representar a União nos consórcios formados para a execução dos contratos de partilha de produção;
- b) defender os interesses da União nos comitês operacionais;
- c) avaliar, técnica e economicamente, planos de exploração, de avaliação, de desenvolvimento e de produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, bem como fazer cumprir as exigências contratuais referentes ao conteúdo local;
- d) monitorar e auditar a execução de projetos de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos;
- e) monitorar e auditar os custos e investimentos relacionados aos contratos de partilha de produção; e
- f) fornecer à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) as informações necessárias às suas funções regulatórias;

---

<sup>11</sup> Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12304.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12304.htm)>. Acesso em: 16 mai. 2014.

II – praticar todos os atos necessários à gestão dos contratos para a comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União, especialmente:

a) celebrar os contratos com agentes comercializadores, representando a União;

b) verificar o cumprimento, pelos contratados, da política de comercialização de petróleo e gás natural da União resultante de contratos de partilha de produção; e

c) monitorar e auditar as operações, os custos e os preços de venda de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos;

III – analisar dados sísmicos fornecidos pela ANP e pelos contratados sob o regime de partilha de produção;

IV – representar a União nos procedimentos de individualização da produção e nos acordos decorrentes, nos casos em que as jazidas da área do pré-sal e das áreas estratégicas se estendam por áreas não concedidas ou não contratadas sob o regime de partilha de produção; e

V – exercer outras atividades necessárias ao cumprimento de seu objeto social, conforme definido no seu estatuto.

Segundo entrevista realizada com o consultor da Câmara dos Deputados Paulo César Ribeiro Lima (2014), a criação de uma empresa estatal para a gestão dos contratos de produção é fundamental e segue o modelo adotado por outros países que se encontram sob o regime de partilha de produção.

#### **Tramitação do PL nº 5939/2009:**

Apresentado pelo poder Executivo no plenário da Câmara dos Deputados em setembro de 2009, foi constituída uma comissão especial para sua análise, conforme determina o art. 34, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), considerando as competências das comissões de: Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC); Desenvolvimento Econômico Indústria e Comércio (CDEIC); Finanças e Tributação (CFT); Minas e Energia (CME) e Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP).

No começo estava sob o regime de tramitação de urgência, conforme art. 64 da Constituição Federal, mas posteriormente foi cancelado esse regime a pedido do próprio Executivo, pela Mensagem (MSC) nº 739/2009. O relator da comissão especial foi o Deputado Luiz Fernando Faria (PP-MG).

Pode-se afirmar que a tramitação desse projeto foi a mais rápida e a mais tranquila de todos. De conteúdo objetivo e sem uma temática que gerasse muitos conflitos ou grandes polêmicas, o PL nº 5939/2009 foi aprovado em novembro do mesmo ano de sua apresentação, sem alteração significativa do seu texto original.

### 4.3.2 A Lei de Capitalização da Petrobras – Lei nº 12.276/2010

A Lei nº 12.276/2010 autoriza a União a ceder onerosamente à Petrobras o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, de que trata o inciso I do art. 177 da Constituição, em áreas não concedidas e localizadas no Pré-Sal. Conforme consta no art. 1º, § 1º a 3º, a cessão é limitada ao volume máximo de extração de cinco bilhões de barris equivalentes de petróleo, e o pagamento devido pela Petrobras relativo á cessão pode ser concretizados em títulos da dívida pública mobiliária federal, precificados a valor de mercado. A Petrobras terá ainda a titularidade dos volumes de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos cedidos pela União (BRASIL, 2010)<sup>12</sup>.

Destacam-se, ainda, os artigos que definem que: o contrato e sua revisão deverão ser submetidos à prévia apreciação do CNPE (Conselho Nacional de Política Energética); os exercícios de pesquisa e lavras desses recursos naturais serão realizados por conta e risco da exploração da Petrobras; os *royalties* devidos sobre o produto da lavra serão estabelecidos segundo art. 47 da Lei nº 9.478/1997; e por fim, fica a cargo da ANP (Agência Nacional do Petróleo) a fiscalização e a regulação. Segundo Lima (2011, p. 109), a lei descreve:

[...] os contratos de cessão onerosa de direitos de pesquisa e lavra da União, a subscrição de ações do capital social da Petrobras por parte da União, entes federais e entes privados, a emissão e utilização de títulos da dívida pública mobiliária federal fazem parte de um conjunto de ações para promover a capitalização dessa empresa.

Ressalte-se que a capitalização é um processo bastante comum em empresas de capital aberto que, por alguma razão, necessitam de mais dinheiro. Esse processo acontece quando a companhia disponibiliza no mercado a venda de novas ações. O capital arrecadado com a venda dessas ações possibilita o investimento em novos empreendimentos. Um indicador para o sucesso da capitalização, e logo, para uma maior arrecadação de dinheiro é quando aquela empresa possui um projeto com alto potencial de retorno, como é o caso do Pré-Sal (PEIXOTO, 2010b).

No caso da Petrobras, a escolha pela capitalização foi a forma encontrada pelo governo para atrair um maior número de recursos para a companhia, já que a mesma possui projetos e estratégias que necessitam de grandes investimentos para a sua

---

<sup>12</sup> Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Lei/L12276.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Lei/L12276.htm)>. Acesso em: 16 mai. 2014.

realização. Além disso, observa-se que a época da proposta desse projeto, e até mesmo agora, a estatal brasileira estava tendo que lidar com uma expressiva dívida, o que auxiliou na decisão pela capitalização da empresa (PEIXOTO, 2010b).

Algumas críticas foram elaboradas quanto à forma que a capitalização da estatal brasileira ocorreu, principalmente no que tange ao fato do modelo adotado ser complexo, ter ocorrido de maneira apressada e com assimetria de informações, o que por muitos foi considerado como sendo um processo pouco transparente. Além disso, o preço do barril de US\$ 8,51 estabelecido pelo presidente Lula foi o alvo das mais severas críticas. Para Lima (2011),

[...] admitindo-se um valor do barril de US\$ 65,00, a produção dos cinco bilhões de barris cedidos poderia gerar receitas líquidas da ordem de US\$ 247,4 bilhões. Com uma curva de produção de 20 anos, obtida a partir da instalação, a partir do quinto ano, de sete unidades de produção, uma por ano, com capacidade de produção de 180 mil barris por dia, e uma taxa de desconto de 5%, o valor presente das receitas seria de cerca de US\$ 118 bilhões. Valor muito superior ao da cessão onerosa de cerca de US\$ 42,5 bilhões, equivalente a US\$ 8,51 por barril. (2011, p. 129).

#### **Tramitação do PL nº 5941/2009:**

O Projeto de Lei (PL) nº 5941/2009, depois transformado na Lei nº 12.276/2010 autoriza a União a ceder onerosamente à Petrobras o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o inciso I do art. 177 da Constituição, e dá outras providências.

Esse projeto foi apresentado em setembro de 2009 pelo Poder Executivo, sendo constituída uma comissão especial para sua apreciação, conforme determina o art. 34, II, do RICD (Regimento Interno da Câmara dos Deputados), considerando as competências das comissões de: Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC); Desenvolvimento Econômico Indústria e Comércio (CDEIC); Finanças e Tributação (CFT); Minas e Energia (CME) e Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP).

A princípio esse projeto se encontrava sob o regime de tramitação de urgência, conforme o art. 64 da Constituição Federal, mas foi posteriormente cancelado pelo MSC nº 741/2009. O relator designado a comissão especial foi o Deputado João Maria (PR-RN). Em novembro de 2009 o Deputado Cândido Vaccarezza (PT-SP) enviou o requerimento 5836/2009 pedindo urgência para apreciação da matéria; aprovado esse requerimento, a matéria voltou a ser discutida em plenário.

Pode-se dividir a análise do processo legislativo dessa matéria em duas partes: a primeira durante a comissão especial, e a segunda pelas discussões em plenário. Destaca-se que foram apresentadas, ao todo, 82 emendas a esse projeto. As emendas foram apresentadas ainda na comissão especial, contudo, com a aprovação do substitutivo desse projeto por essa mesma comissão, as Emendas de nº 1 a 67 perderam a sua validade, ressalvas as Emendas de nº 68 a 82. Posteriormente decidiu-se – com exceção das Emendas 71,72 e 74 que foram retiradas pelos autores – que as Emendas 81 e 82 fossem aprovadas e as Emendas 68 a 70, 73, 75 e 80 fossem rejeitadas<sup>13</sup>.

Nota-se que as Emendas nº 77 e nº 78 que tratavam sobre a questão dos *royalties* do petróleo e das participações especiais foram pedidos de destaque para votação em separado pela bancada do DEM. Essas, mais uma vez foram rejeitas. No próximo capítulo, uma análise sobre a votação dessas emendas será realizada, além de uma investigação a respeito dessas terem sido rejeitadas por tratarem da questão dos *royalties*. Tema com o qual o governo do presidente Lula não queria trabalhar, principalmente por se tratar de um ano de eleição.

Por fim, destaca-se que o projeto sofreu veto parcial da presidência em artigos que se referiam a contratos e pagamentos à União por parte da Petrobras.

#### **4.3.3 A Lei de Partilha e do Fundo Social – Lei nº 12.351/2010**

A Lei nº 12.351/2010 dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, em áreas do Pré-Sal e em áreas estratégicas, sob o regime de partilha de produção; a criação do Fundo Social – tratando sobre sua estrutura e fontes de recursos – e altera a Lei nº 9.478/1997 (antiga Lei de Concessão).

Note-se que a princípio, foram apresentados quatro projetos de lei e foram sancionadas três leis. Esse fato deve-se à junção dos Projetos de Lei nº 5.940/2009 e 5.938/2009 em uma única lei. Essa união é o resultado de negociações políticas no que diz respeito à questão da divisão dos *royalties* entre os estados produtores e não produtores, questão que será detalhada no Capítulo 6.

Para melhor entendimento, a descrição do regime de partilha e do Fundo Social dar-se-á em separado.

---

<sup>13</sup> Justificativa completa dada pelo relator está disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=49D9D0104F894A71963245196C511B30.proposicoesWeb2?codteor=745015&filename=Tramitacao-PL+5941/2009](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=49D9D0104F894A71963245196C511B30.proposicoesWeb2?codteor=745015&filename=Tramitacao-PL+5941/2009)> . Acesso em: 16 mai. 2014.

#### 4.3.3.1 Regime de partilha de produção

No que diz respeito à questão da partilha, a Lei nº 12.351/2010 entende partilha de produção como o “regime de exploração e produção de petróleo e gás natural no qual o contratado exerce, por sua conta e risco, as atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção, e em caso de descoberta comercial, adquire o direito à apropriação do custo em óleo<sup>14</sup>, do volume da produção correspondente aos *royalties* devido, bem como de parcela do excedente em óleo<sup>15</sup>, na proporção, condições e prazos estabelecidos em contrato” (BRASIL, 2010)<sup>16</sup>.

Considerado como uma área estratégica<sup>17</sup> e de alto interesse nacional, o Pré-Sal tem como responsável pela execução e condução, seja direta ou indireta de todas as atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento, produção e desativação das instalações de exploração e produção, a Petrobras.

Além disso, por meio do Ministério de Minas e Energia (MME), a União celebra os contratos de partilha de produção diretamente com a Petrobras, não sendo necessária licitação, ou mediante licitação em caso de leilão. Já no que tange à gestão desses contratos, a responsabilidade é da empresa PPSA. É preciso destacar ainda, que essa lei garante a Petrobras como a “operadora de todos os blocos contratados sob o regime de partilha de produção, sendo-lhe assegurada uma participação mínima de 30% no consórcio por ela constituído como o vencedor da licitação para a exploração e

---

<sup>14</sup> Custo em óleo: parcela da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, exigível unicamente em caso de descoberta comercial, correspondente aos custos e aos investimentos realizados pelo contratado na execução das atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento, produção e desativação das instalações, sujeita a limites, prazos e condições estabelecidos em contrato. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm)>. Acesso: 16 mai. 2014.

<sup>15</sup> Excedente em óleo: parcela da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos a ser repartida entre a União e o contratado, segundo critérios definidos em contrato, resultante da diferença entre o volume total da produção e as parcelas relativas ao custo em óleo, aos royalties devidos e, quando exigível, à participação de que trata o art. 43. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm)>. Acesso: 16 mai.2014.

<sup>16</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm)>. Acesso: 16 mai. 2014.

<sup>17</sup> Área estratégica: região de interesse para o desenvolvimento nacional, delimitada em ato do Poder Executivo, caracterizada pelo baixo risco exploratório e elevado potencial de produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm)>. Acesso: 16 mai. 2014.

produção em regime de partilha de produção” (LIMA, 2011, p. 125). Como ocorrido no consórcio formado pela Petrobras, Shell, Total, CNPC e CNOOC, para o leilão dos poços de Libras<sup>18</sup> em 2013.

Como representante da União, a PPSA fará parte do consórcio de modo a garantir que os interesses da União estejam devidamente representados nos contratos de partilha. Dessa forma, a PPSA poderá contratar diretamente a Petrobras, sem a necessidade de licitação, como “agente comercializador do petróleo e do gás natural, destinados à União em decorrência dos contratos de partilha de produção” (LIMA, 2011, p. 26).

A seguir, são apresentados os artigos com as disposições gerais sobre o regime de partilha (grifou-se):

Art. 3º A exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos na área do pré-sal e em áreas estratégicas serão contratadas pela União sob o regime de partilha de produção, na forma desta Lei.

Art. 4º A Petrobras será a operadora de todos os blocos contratados sob o regime de partilha de produção, sendo-lhe assegurado, a este título, participação mínima no consórcio previsto no art. 20.

Art. 5º A **União não assumirá os riscos das atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção decorrentes dos contratos de partilha** de produção.

Art. 6º Os custos e os investimentos necessários à execução do contrato de partilha de produção serão integralmente suportados pelo contratado, cabendo-lhe, no caso de descoberta comercial, a sua restituição nos termos do inciso II do art. 2º.

**Parágrafo único.** A União, por intermédio de fundo específico criado por lei, poderá participar dos investimentos nas atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção na área do pré-sal e em áreas estratégicas, caso em que assumirá os riscos correspondentes à sua participação, nos termos do respectivo contrato.

Art. 7º Previamente à contratação sob o regime de partilha de produção, o Ministério de Minas e Energia, diretamente ou por meio da ANP, poderá promover a avaliação do potencial das áreas do pré-sal e das áreas estratégicas.

**Parágrafo único.** A Petrobras poderá ser contratada diretamente para realizar estudos exploratórios necessários à avaliação prevista no caput.

Art. 8º A União, por intermédio do Ministério de Minas e Energia, celebrará os contratos de partilha de produção:

I – diretamente com a Petrobras, dispensada a licitação; ou

II – mediante licitação na modalidade leilão.

§ 1º A **gestão dos contratos previstos no caput caberá à empresa pública** a ser criada com este propósito.

§ 2º A **empresa pública de que trata o § 1º deste artigo não assumirá os riscos e não responderá pelos custos e investimentos referentes às atividades** de exploração, avaliação, desenvolvimento, produção e desativação

<sup>18</sup> Libra é uma área da província petrolífera do Pré-Sal localizado em águas ultraprofundas da Bacia de Santos sendo considerado um local de alto potencial. A área possui 1.547,76 km<sup>2</sup> e foi descoberta em 2010. Disponível em: <<http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/destaques/fato-relevante-resultado-do-leilao-do-bloco-de-libra.htm>>. Acesso em: 01 jun. 2014



das instalações de exploração e produção decorrentes dos contratos de partilha de produção.

O modelo de regime de partilha de produção foi utilizado pela primeira vez na história pela Indonésia no ano de 1996. Nesse regime,

[...] a propriedade do petróleo é do Estado, mas ao mesmo tempo, permite-se que as empresas gerenciem e operem as instalações para a produção de um determinado campo, assim, elas assumem todos os riscos. Além disso, o estado geralmente tem a sua parcela do custo de investimento ‘carregado’ pelas empresas com as receitas futuras do estado” (LIMA, 2011, p. 13).

Para a determinação da parcela do excedente em óleo do Estado e das empresas, não existe um cálculo certo para a sua definição, sendo muitas vezes o produto de difíceis avaliações. Nota-se, que em geral, nos contratos desse tipo de regime, não há o pagamento de bônus<sup>19</sup>, já que se torna mais vantajoso aplicar em uma parcela maior dos futuros lucros que o estado receberá – sendo estabelecido na proposta que vencer a licitação. Além disso, é característica desses regimes a demarcação de um limite para a recuperação do custo em óleo, garantindo assim uma receita para a União, independente dos custos envolvidos na produção (LIMA, 2011).

Ressaltam-se as críticas apresentadas por Lima (2011) no que diz respeito à contratação sob o regime de partilha de produção na Lei nº 12.351/2010: essa lei não prevê o pagamento de participação especial, não define a alíquota de *royalties*, não estabelece o percentual mínimo do excedente em óleo do Estado e não dispõe sobre um limite para a recuperação dos custos pelo contratado. Sendo assim, não há uma garantia de renda para o Estado brasileiro maior que aquela estabelecida para o antigo regime de concessão.

### **Tramitação do PL nº 5938/2009**

Como descrito na introdução dessa seção, foram apresentados quatro projetos de lei, mas apenas três leis foram sancionadas. Isso porque o Projeto de Lei (PL) nº 5938/2009, após apresentado pelo Executivo, e encaminhado a uma comissão especial, recebeu a emenda nº 387 que tratava sob a destinação dos royalties. Aprovada na Câmara essa emenda seguiu para o Senado. Nessa Casa outra emenda foi apresenta em

---

<sup>19</sup> Bônus de assinatura: valor fixo devido à União pelo contratado, a ser pago no ato da celebração e nos termos do respectivo contrato de partilha de produção.

substituição à primeira. Como o governo não queria tratar a discussão do regime de partilha, juntamente a questão dos royalties, o PL nº 5938/2009 foi arquivado no Senado e aqueles artigos referentes ao regime de partilha de produção foram incorporados ao PL nº 5940/2009 que tratava sobre o Fundo Social. A descrição detalhada de todo esse processo será feita no Capítulo 6.

Mas para efeito de esclarecimento, deve se observar que esse projeto de lei foi inicialmente apensado ao PL nº 2502/2007, que alterava a Lei nº 9.478 e dispunha sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, instituiu o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo.

Para sua discussão, também foi constituída uma comissão especial, cujo relator designado foi o Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN). Nota-se que após o arquivamento do projeto pelo Senado, o mesmo foi automaticamente desapensado do PL nº 2502/2007, nos termos regimentais.

#### **4.3.3.2 O Fundo Social**

Outra disposição da Lei nº 12.351/2010 é a criação do Fundo Social, de natureza financeira e contábil, ligado ao Presidente da República, cuja finalidade é constituir fonte de recursos para os desenvolvimentos social e regional na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da: educação, da cultura, do esporte, da saúde pública, da ciência e tecnologia, do meio ambiente e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Segundo o § 1º do art. 47, esses projetos e programas devem seguir o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA) (BRASIL, 2010)<sup>20</sup>.

A lei define ainda, três objetivos básicos do Fundo Social, são eles: (i) constituir poupança pública; (ii) disponibilizar fonte de recursos para o desenvolvimento regional e social; e (iii) mitigar as flutuações de renda e de preços na economia nacional, decorrentes das variações na renda provocada pelas atividades de produção e exploração de petróleo e de outros recursos não renováveis. Além disso, o art. 49 afirma que:

Art. 49. Constituem recursos do FS:

I – parcela do valor do bônus de assinatura destinada ao FS pelos contratos de partilha de produção;

---

<sup>20</sup> Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm)>. Acesso em: 16 mai. 2014.

- II – parcela dos *royalties* que cabe à União, deduzidas aquelas destinadas aos seus órgãos específicos, conforme estabelecido nos contratos de partilha de produção, na forma do regulamento;
- III – receita advinda da comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União, conforme definido em lei;
- IV – os *royalties* e a participação especial das áreas localizadas no pré-sal contratadas sob o regime de concessão destinados à administração direta da União, observado o disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo;
- V – os resultados de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades; e
- VI – outros recursos destinados ao FS por lei.

E mais, no que tange a política de investimentos do Fundo, a lei determina que (grifou-se):

Art. 50. A política de investimentos do FS tem por objetivo buscar a rentabilidade, a segurança e a liquidez de suas aplicações e assegurar sua sustentabilidade econômica e financeira para o cumprimento das finalidades definidas nos arts. 47 e 48.

Parágrafo único. Os investimentos e aplicações do FS serão destinados preferencialmente a ativos no exterior, com a finalidade de mitigar a volatilidade de renda e de preços na economia nacional.

**Art. 51. Os recursos do FS para aplicação nos programas e projetos a que se refere o art. 47 deverão ser os resultantes do retorno sobre o capital.**

Parágrafo único. Constituído o FS e garantida a sua sustentabilidade econômica e financeira, o Poder Executivo, na forma da lei, poderá propor o uso de percentual de recursos do principal para a aplicação nas finalidades previstas no art. 47, na etapa inicial de formação de poupança do fundo.

Art. 52. A política de investimentos do FS será definida pelo Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social – CGFFS.

Sendo assim, a ideia central é de que: com o aumento das exportações de petróleo do Pré-Sal, uma grande quantidade de dólares entraria no país. Caso todo esse dinheiro fosse colocado na economia, o preço do dólar poderia cair muito, prejudicando assim as demais áreas da economia, como a agropecuária e a indústria nacional. Dessa forma, para evitar essa inundação de dólares, o dinheiro deveria ser direcionado ao Fundo Social, onde seria aplicado no exterior, principalmente em títulos do governo americano, formando assim uma poupança para o país.

Na realidade, como descrito pela Lei nº 12.351/2010, o Fundo Social caracteriza-se como um fundo soberano, ou seja, os recursos oriundos do Pré-Sal de propriedade do governo federal – como *royalties* e participações especiais – seriam aplicados no exterior. Dessa maneira, por lei, o fundo serviria como uma espécie de poupança para o governo quando os lucros do petróleo diminuíssem e que teriam a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento regional e social,

servindo ainda para amenizar os efeitos de uma possível “chuva” de dólares no país por conta das exportações do petróleo explorado no pré-sal (LIMA, 2011).

Entretanto, é preciso destacar que, conforme descrito pelo art. 51 da referida lei, apenas os rendimentos oriundos da aplicação dos recursos do fundo seriam investidos nos programas e projetos descritos no art. 47. Assim, a principal parte do dinheiro ficaria na “poupança”, e apenas os juros resultantes dessa aplicação seriam utilizados em alguma área. Dessa forma, menos de 2% de rendimentos seriam de fato utilizados para investir em alguma coisa, ou seja, pode-se dizer que o FS não traria nenhum retorno de fato para o país.

Foi somente após a aprovação do Projeto de Lei (PL) nº 323/2007, posteriormente transformado na Lei nº 12.858/2013<sup>21</sup>, em setembro de 2013, que foi garantido o uso e destinação de 50% de todos os recursos ganhos do Fundo Social, e não apenas dos rendimentos do retorno do capital. Nesse sentido:

Art. 2º Para fins de cumprimento da meta prevista no inciso VI do *caput* do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal, serão destinados exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a educação básica, e para a saúde, na forma do regulamento, os seguintes recursos:

I – as receitas dos órgãos da administração direta da União provenientes dos royalties e da participação especial decorrentes de áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3 de dezembro de 2012, relativas a contratos celebrados sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, de que tratam respectivamente as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, 12.276, de 30 de junho de 2010, e 12.351, de 22 de dezembro de 2010, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva;

II – as receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios provenientes dos royalties e da participação especial, relativas a contratos celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, de que tratam respectivamente as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, 12.276, de 30 de junho de 2010, e 12.351, de 22 de dezembro de 2010, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva;

**III – 50% (cinquenta por cento) dos recursos recebidos pelo Fundo Social de que trata o art. 47 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação;**

IV – as receitas da União decorrentes de acordos de individualização da produção de que trata o art. 36 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010.

---

<sup>21</sup> Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do *caput* do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1116461&filename=REDACA O+FINAL+++PL+323/2007](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1116461&filename=REDACA O+FINAL+++PL+323/2007)>. Acesso em: 17 mai. 2014.

### **Tramitação do PL nº 5.940/2009**

Esse projeto de lei, assim como os demais, foi apresentado em setembro de 2009 pelo Poder Executivo e apensado ao PL nº 5417/2009 – mais tarde foi desapensado –, com tramitação de regime de urgência que posteriormente foi cancelado, passando a tramitar por um regime especial cuja deliberação deveria acontecer no plenário. A comissão especial para apreciação da matéria tinha as seguintes comissões: CTASP, CDEIC, CME, CFT, CCJC, CSSF e CE.

Assim como explicitado na tramitação do PL nº 5938/2009, esse projeto de lei recebeu um substitutivo do Senado Federal com os arts. 1º a 46 que tratavam sobre o modelo do regime de partilha. Dessa forma, o projeto, que tratava antes apenas da criação do Fundo Social, passou a tratar também do novo modelo de exploração do petróleo.

O relator dessa matéria na Câmara era o Deputado Antonio Palocci (PT-SP). Já no Senado o relator escolhido foi o Deputado Romero Jucá (PMDB/RR), que era também o líder do governo no Senado. Aprovada a matéria, o projeto foi para a sanção e transformado em lei em dezembro de 2010. Observa-se que antes, o projeto sofreu veto parcial do Presidente da República no § 2º do art. 47 – que tratava sobre onde deveriam ser aplicados os recursos do fundo –, e o art. 64 – que tratava sobre a destinação dos *royalties* do petróleo.

No capítulo a seguir, serão apresentados os indicadores mensurados das votações em plenário da Câmara dos Deputados no ano de 2010 e os dados referentes às votações do Marco Legal do Pré-Sal.

## **5 RESULTADOS: ANÁLISE DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E DA DISCIPLINA PARTIDÁRIA AO LONGO DO ANO DE 2010 E NAS VOTAÇÕES DO MARCO REGULATÓRIO DO PRÉ-SAL**

### **5.1 Comentários gerais sobre os achados empíricos do ano de 2010**

Na tentativa de responder ao questionamento levantado por esse trabalho<sup>22</sup>, esse capítulo terá como objetivo investigar como se deu o comportamento do Executivo e do Legislativo nas votações do Pré-Sal, comparando-o com as demais votações ocorridas ao longo do ano de 2010.

Além disso, buscar-se-á investigar se o comportamento desses dois poderes se enquadra dentro das previsões de ação coordenada que são expostas pelos autores que estudam o sistema político brasileiro. E ainda, se houve em algum momento a quebra da lógica do presidencialismo de coalizão e os possíveis motivos que desencadearam o aparecimento de tal cenário. Assim, em um primeiro momento, procurou-se identificar quais seriam os partidos políticos integrantes da coalizão presidencial e o seu comportamento no plenário da Câmara dos Deputados. Para isso, foi utilizada a noção de “Gabinetes de coalizão” proposta por Amorim (2000).

De acordo com esse autor, um Gabinete de coalizão é composto por “pelo menos dois partidos e exibe um alto grau de proporcionalidade entre a cota ministerial dos partidos e seu peso parlamentar” (AMORIM, 2000, p. 3). Amorim (2000, p. 1) entende que a origem de um Gabinete presidencial não se dá apenas pelo fato dele ser formado por “um ou mais partidos e de ter ou não controle de uma maioria de cadeiras no Legislativo”, mas que esses também se alteram segundo o modo pelo qual os “partidos estão neles representados”.

Conforme destaca esse autor, em sistemas presidencialistas o chefe do Executivo pode indicar ministros de diversos partidos, mas não necessariamente isso significará que as “legendas endossaram os nomes indicados; isto é, as nomeações não obrigam os respectivos partidos a apoiar o presidente” (MAINWARING; *apud* AMORIM, 2000, p. 4). E mais, que o presidente pode realizar um acordo com certo partido e outro acordo com outro partido sem que esses acordos envolvam um partido com o outro. Logo,

---

<sup>22</sup> O Marco Regulatório do Pré-Sal é um caso desviante da coordenação Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão dentro do processo legislativo?

“uma coisa é formar um Gabinete de coalizão, outra é administrar um governo de coalizão” (AMORIM, 2000, p. 4).

Dessa maneira, para governos presidencialistas, a definição de Gabinete basear-se-á “simplesmente na existência de um acordo entre o presidente e mais de um partido em torno da nomeação de ministros” (AMORIM, 2000, p. 4). Com isso, Amorim (2010, p. 4) espera que:

[...] se os acordos de coalizão preveem uma distribuição proporcional entre as cotas ministeriais e o peso parlamentar das legendas, os partidos coligados provavelmente se comportarão de modo disciplinado em relação às preferências do Executivo em votações nominais.

Dito isso, e com a disponibilidade de dados fornecidos pelo sítio da Presidência da República, foi possível determinar a composição ministerial mensal do governo do ex-presidente Lula ao longo de todo o ano de 2010, assim como mostra a Tabela 5.

**Tabela 5**  
Composição Ministerial de 2010

Mês	PMDB		PP		PSB		PV		PT		Apartidário		PCdoB		PR		PDT	
	%	(n)	%	(n)	%	(n)	%	(n)	%	(n)	%	(n)	%	(n)	%	(n)	%	(n)
JAN	16,67	6	2,78	1	5,56	2	2,78	1	47,22	17	16,67	6	2,78	1	2,78	1	2,78	1
FEV	16,67	6	2,78	1	5,56	2	2,78	1	44,44	16	19,44	7	2,78	1	2,78	1	2,78	1
MAR	16,67	6	2,78	1	5,56	2	2,78	1	44,44	16	19,44	7	2,78	1	2,78	1	2,78	1
ABR	16,67	6	2,78	1	5,56	2	2,78	1	41,67	15	22,22	8	2,78	1	2,78	1	2,78	1
MAI	16,67	6	2,78	1	5,56	2	2,78	1	41,67	15	22,22	8	2,78	1	2,78	1	2,78	1
JUN	16,67	6	2,78	1	5,56	2	2,78	1	41,67	15	22,22	8	2,78	1	2,78	1	2,78	1
JUL	16,67	6	2,78	1	5,56	2	2,78	1	41,67	15	22,22	8	2,78	1	2,78	1	2,78	1
AGO	16,67	6	2,78	1	5,56	2	2,78	1	41,67	15	22,22	8	2,78	1	2,78	1	2,78	1
SET	16,67	6	2,78	1	5,56	2	2,78	1	38,89	14	25	9	2,78	1	2,78	1	2,78	1
OUT	16,67	6	2,78	1	5,56	2	2,78	1	38,89	14	25	9	2,78	1	2,78	1	2,78	1
NOV	16,67	6	2,78	1	5,56	2	2,78	1	38,89	14	25	9	2,78	1	2,78	1	2,78	1
DEZ	16,67	6	2,78	1	5,56	2	2,78	1	38,89	14	25	9	2,78	1	2,78	1	2,78	1

Fonte de dados brutos: Biblioteca da Presidência

Nota-se que os partidos integrantes da base formal de apoio ao governo, ou seja, aqueles partidos detentores de cotas ministeriais são: o PMDB (6), PP (1), PSB (2), PV (1), PT (15), PCdoB (1), PR (1) e PDT (1). Há ainda os ministros que não possuem nenhuma ligação partidária e que são detentores de uma média de oito pastas ministeriais, resultando assim em um total de 36 Ministérios e Secretárias com *status* de ministérios.

Os partidos detentores das maiores quantidades de pastas ministeriais são o PT, com uma média de quinze pastas, e o PMDB com uma média de seis pastas. Cabe lembrar que o primeiro era o respectivo partido do presidente Lula, não sendo assim surpreendente que o mesmo ocupasse a maior quantidade de cargos.

Como se pode observar, o número de ministérios para cada partido, mais especificamente para o PT, sofreu alteração durante o ano. Isso porque ao longo dos meses houve diversas trocas de ministros, especialmente no mês de março, com um total de dez ministérios tendo os seus chefes substituídos. Essa enorme quantidade de saídas tem como justificativa a decisão desses ministros por concorrer às eleições que aconteceriam já no segundo semestre.

Para identificar a quantidade de cadeiras ocupadas por esses partidos detentores de pastas ministeriais e a composição partidária anual de todas as legendas, foi construída a Tabela 6.

**Tabela 6**  
Composição Partidária da Câmara dos Deputados em 2010

Partidos	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	Média Anual	
													(n)	%
DEM	56	56	56	57	57	57	57	57	57	57	57	57	57	11,11
PCdoB	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	2,4
PDT	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	4,48
PHS	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0,58
PMDB	88	88	88	89	90	90	90	90	90	90	89	89	89	17,35
PMN	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0,58
PP	38	38	38	38	39	39	39	39	38	38	38	38	38	7,41
PPS	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	2,92
PR	43	43	43	42	41	41	38	38	39	39	41	41	41	7,99
PRB	8	8	8	8	7	7	7	7	7	7	8	8	8	1,56
PSB	27	27	27	26	27	27	27	27	27	27	26	26	27	5,26
PSC	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	17	17	16	3,12
PSDB	57	57	57	58	58	58	59	59	59	59	58	58	58	11,31
PSOL	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0,58
PT	77	77	77	79	80	80	80	80	80	80	80	80	79	15,4
PTB	25	25	25	23	22	22	24	24	24	24	23	23	24	4,68
PTC	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0,39
PTdoB	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0,19
PV	15	15	15	15	14	14	14	14	14	14	14	14	14	2,73
<b>Total</b>	<b>513</b>	<b>513</b>	<b>513</b>	<b>513</b>	<b>513</b>	<b>513</b>	<b>513</b>	<b>513</b>	<b>513</b>	<b>513</b>	<b>513</b>	<b>513</b>	<b>513</b>	<b>100</b>

Fonte dos dados brutos: Diário da Câmara dos Deputados

A partir da análise da tabela acima, é possível observar que os partidos com a maior média anual de cadeiras no parlamento e com mais de 50% de representatividade no plenário, são respectivamente: PMDB com 89 cadeiras (17,35%); PT com 79 assentos (15,4%); PSDB com 58 cadeiras (11,31%) e DEM com 57 lugares (11,11%).



Percebe-se ainda que assim como os dados da composição ministerial apresentados na Tabela 5, alguns partidos sofreram perdas e ganhos de cadeira no decorrer do ano. Essas mudanças ocorreram primordialmente entre os meses de março-abril e outubro-novembro.

Mas o que realmente se destaca dessa primeira análise é o fato dos dois primeiros partidos serem os principais representantes da base governamental, e os dois últimos serem os principais porta-vozes da oposição. O que pode parecer para alguns, em um primeiro momento, a representação de um equilíbrio de força entre eles.

Contudo, quando a quantidade de assentos ocupados pelos partidos da coalizão presidencial é somada, constata-se que os mesmos são detentores de mais de 60% dos assentos em plenário. Ou seja, em princípio, com uma coalizão desse tamanho, o governo seria capaz de aprovar facilmente uma Proposta de Emenda a Constituição (PEC), que é a proposição que necessita do maior quórum (308 votos) para ser aprovada. Tal cenário é elucidado na Tabela 7.

**Tabela 7**

Cadeiras Ocupadas na Câmara dos Deputados pela Coalizão Presidencial em 2010

Partidos	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	Média Anual (n)	Média Anual (%)
PCdoB	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	2,34
PDT	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	4,48
PMDB	88	88	88	89	90	90	90	90	90	90	89	89	89	17,35
PP	38	38	38	38	39	39	39	39	38	38	38	38	38	7,41
PR	43	43	43	42	41	41	38	38	39	39	41	41	41	7,99
PSB	27	27	27	26	27	27	27	27	27	27	26	26	27	5,26
PT	77	77	77	79	80	80	80	80	80	80	80	80	79	15,4
PV	15	15	15	15	14	14	14	14	14	14	14	14	14	2,73
Total	323	323	323	324	326	326	323	323	323	323	323	323	323	62,96

Fonte de dados brutos: Site da Câmara dos Deputados

Assim, com esses 323 assentos ocupados pelos partidos da coalizão governamental era de se esperar, em um plano ideal, que o Executivo tivesse vitórias em todas as suas matérias enviadas ao plenário. Mais a frente, será analisada se essa quantidade de cadeiras foi suficiente para que o governo aprovasse as suas propostas – principalmente no caso do Marco Regulatório do Pré-Sal que foi um projeto apresentado pelo próprio Executivo –, ou se esse teve que se utilizar de negociações e barganhas para fazer valer os seus desejos.

Cabe lembrar, que o começo do primeiro governo do presidente Lula se caracterizava por ser um governo de minoria, e logo, “não poderia contar somente com seus próprios votos para aprovar a agenda de governo”, seguindo assim a lógica apontada por Santos (2002, p. 35) sobre aqueles presidentes que não conseguem maioria no Congresso apenas com seu próprio partido. A principal arma utilizada por esse governo então, para mudar essa situação, foi convidar o PMDB para fazer parte da base e estimular o troca-troca de legendas. Essa estratégia trouxe bons resultados tanto pra o primeiro quanto para o segundo mandato de Lula. Como mostra a Tabela 6, o PMDB é o partido da base coalizão com o maior número de cadeiras no parlamento, com uma média de 89 cadeiras.

Sobre essa decisão de fazer ou não parte da base de apoio presidencial, Santos (2002, pg. 36), afirma ainda que para qualquer partido duas situações se colocam presentes:

[...] a primeira consiste em correr o risco de participar de um governo que pode eventualmente fracassar e, por conseguinte, arcar com os custos políticos de ter alguma responsabilidade no processo; e a segunda é a de decidir permanecer do lado de fora da coalizão, assumindo o papel de opositor. [...] A adoção de um ou outro tipo dependerá de variáveis como popularidade do presidente, tamanho e coesão da base parlamentar do governo, capacidade de comunicação para os eleitores de ação cooperativa, etc.

No que diz respeito às mudanças no cargo de chefes dos ministérios, apresentados na Tabela 4, e tendo como base o conceito de Gabinete utilizado por Amorim Neto, cabe ressaltar que a cada vez que houvesse uma troca de pasta ministerial um novo gabinete seria formado e, logo, uma nova taxa de coalescência surgiria. Assim, por meio da coalescência, o Gabinete poderia evidenciar “a proporcionalidade entre as cotas ministeriais dos partidos e seus pesos parlamentares” (AMORIM, 2000, p. 3). Desse modo, Amorim (2000, p. 4) faz a seguinte suposição:

[...] se um presidente e mais de um partido chegam a um acordo de coalizão em torno do Gabinete, a distribuição das pastas ministeriais acompanha de modo mais ou menos proporcional o peso parlamentar de cada partido. Por esse raciocínio, a proporcionalidade das cotas ministeriais é uma solução de equilíbrio para os problemas de negociação que o presidente e os partidos enfrentam na partilha do poder do Executivo.

Tendo isso em mente, verifica-se que ao longo do ano de 2010 um total de quatro gabinetes foram formados. Abaixo segue a Tabela 8, com a taxa de coalescência de cada gabinete e o período em que ele foi formado:

**Tabela 8**

Taxa de Coalescência em 2010	
Gabinete	Taxa de Coalescência
1 (JAN)	0,607
2 (FEV-MAR)	0,607
3 (ABR-AGO)	0,718
4 (SET-DEZ)	0,607

Fonte: Elaboração própria

A taxa de coalescência pode variar de 0 (zero) a 1 (um), onde 0 (zero) significa “nenhuma correspondência entre a taxa de recompensas ministeriais e a porcentagem de cadeiras”, e 1 (um) o número que “define o limite superior de correspondência perfeita entre as cotas ministeriais e pesos legislativos dos partidos”. Para Amorim (2000, p. 5-6), o Gabinete traz como informação o modo como a distribuição de ministérios é “ponderada em face da dispersão de cadeiras dentro do contingente parlamentar controlado pelos partidos que integram o Ministério”.

A partir da análise dos gabinetes acima, verifica-se que, mesmo com a mudança de algumas pastas ministeriais ao longo do ano, o índice não sofreu grandes alterações. Ele se manteve com os valores de 0,607 entre os meses de janeiro-março e setembro-dezembro, tendo um aumento de 0,111 nos meses de abril-agosto.

Os valores desse índice aproximam-se ao da taxa ideal de coalescência, o que significa que a correspondência entre as pastas ministeriais e as cadeiras ocupadas pelos partidos no parlamento é muito boa. Isso pode ser comprovado quando analisamos mais uma vez a Tabela 7, que apresenta a quantidade de cadeiras ocupadas pela coalizão ministerial no parlamento – média de 323 cadeiras ou 62,96% dos assentos.

A Tabela 9, por sua vez, apresenta o índice denominado de Index, que foi proposto por Carvalho (1999) em seus estudos sobre a relação dos partidos com o poder Executivo. Nesse presente trabalho, o uso do Index tem como objetivo identificar aqueles partidos pertencentes à base real de apoio ao governo. Ou seja, tem-se como alvo a identificação daqueles partidos que faziam parte da coalizão presidencial, mesmo não tendo ocupado nenhum cargo ministerial.

**Tabela 9**

Index dos Partidos no ano de 2010

<b>Partidos</b>	<b>Índice métodos</b>	<b>Nº de votações</b>	<b>INDEX</b>
PT	44	48	91,67
PMDB	42	48	87,5
PR	42	48	87,5
PP	41	48	85,42
PMN	39	46	84,78
PDT	40	48	83,33
PHS	39	48	81,25
PSB	38	48	79,17
PTB	38	48	79,17
PV	38	48	79,17
PCdoB	37	48	77,08
PSC	36	48	75
PRB	34	48	70,83
PTdoB	21	31	67,74
PSOL	14	48	29,17
PPS	11	48	22,92
PTC	11	48	22,92
PSDB	6	48	12,5
DEM	2	48	4,17

Fonte de dados brutos: Site da Câmara dos Deputados

Para a obtenção desse índice era necessário atribuir um valor positivo (+1) ou negativo (-1) para cada votação em que o partido guiasse a sua bancada de acordo com a orientação do líder de governo. Dessa maneira, o maior valor obtido seria (+100%) e o menor valor (-100%).

Como explicado no Capítulo 2, considerando-se então tal amplitude, Carvalho (1999) propôs algumas categorias para qualificar os partidos segundo os valores encontrados após o cálculo do Index. Assim, lembrando, os partidos poderiam ser classificados como:

1. Integrantes da bancada governista: percentual varia entre (+100%) e (+60%);
2. Integrantes da bancada móvel: percentual varia entre (+59%) e (-59%);
  - 2.1 Com tendências governistas: percentual varia entre (+59%) e (-20%);
  - 2.2 Com tendências de oposição: percentual varia entre (-21%) e (-59%); e
3. Integrantes da bancada de oposição: percentual varia entre (- 60%) e (-100%).

Analisando a Tabela 9, verifica-se que catorze dos dezenove partidos seriam classificados como integrantes da bancada governista, e cinco como integrantes da bancada móvel com tendências governistas. Inclusive aqueles partidos considerados tradicionalmente como sendo de oposição, como o DEM e o PSDB.

Diante da estranheza e desconfiança desse resultado, e com o intuito de identificar quais partidos de fato formariam a base de oposição ao governo, o cruzamento entre os indicadores Index e de apoio ao governo foi realizado – como ilustrado pela Tabela 10 (grifou-se).

Constatando-se assim, que os partidos que menos apoiaram o governo ao longo do ano de 2010 foram DEM, PSDB, PPS e PTC, o que permitiu classificá-los como partidos de oposição com maior grau de precisão.

Nota-se ainda que mesmo com a classificação desses quatro partidos como pertencentes à oposição governista, outros quinze partidos continuaram sendo identificados como integrantes da bancada governista ou da bancada móvel com tendências governistas. Indicando assim, que a base real de apoio ao governo ultrapassou aquela formada pelos partidos detentores de pastas ministeriais.

**Tabela 10**  
Comparativo entre o Index e o IAG

Partido	IAG		INDEX
	%	(n)	
<b>DEM</b>	<b>32,23</b>	<b>48</b>	<b>4,17</b>
PCdoB	69,94	48	77,08
PDT	61,39	48	83,33
PHS	70,07	48	81,25
PMDB	58,88	48	87,5
PMN	69,4	46	84,78
PP	59,68	48	85,42
<b>PPS</b>	<b>33,41</b>	<b>48</b>	<b>22,92</b>
PR	59,84	48	87,5
PRB	59,43	48	70,83
PSB	62,39	48	79,17
PSC	59,02	48	75
<b>PSDB</b>	<b>30,65</b>	<b>48</b>	<b>12,5</b>
PSOL	55,15	48	29,17
PT	66,53	48	91,67
PTB	53,13	48	79,17
<b>PTC</b>	<b>46,21</b>	<b>48</b>	<b>22,92</b>
PTdoB	75,21	31	67,74
PV	56,58	48	79,17

Fonte de dados brutos: Site da Câmara dos Deputados

Cabe lembrar que no processo decisório da Câmara dos Deputados “os líderes dos partidos e o líder do governo são convocados pelo presidente da Casa a orientarem suas bancadas a respeito de como devem votar” (NICOLAU, 1999, p. 5). As indicações podem ser pelo encaminhamento: favorável (sim), contrário (não), a liberação da bancada para votar como preferirem ou o não pronunciamento que tem o mesmo efeito, e, por fim, a obstrução da votação (NICOLAU, 1999).

Como o Index é mensurado tendo como base a orientação que o líder do partido dá a sua bancada em relação à orientação do líder do governo, quando se analisa a Tabela 11, é possível entender o motivo de nenhum partido ter sido classificado como sendo integrante da bancada de oposição ou da bancada móvel com tendências oposicionistas, segundo a classificação feita por Carvalho (1999).

Tendo a tabela abaixo como referência, verifica-se que, na maior parte dos casos (com exceção do PHS e do PTB), todos os partidos apresentaram uma taxa superior a 50% de orientações a favor da direção dada pelo governo. Evidenciando que em mais de 50% das votações a orientação dada pelos partidos foi no sentido de atender aquilo que o líder do governo havia apontado.

**Tabela 11**

Orientação das Bancadas da Câmara dos Deputados em 2010

Partido	Contra		A favor		Liberado*		Total	
	%	(n)	%	(n)	%	(n)	%	(n)
DEM	43,75	21	52,08	25	4,17	2	100	48
PCdoB	2,08	1	89,58	43	8,33	4	100	48
PDT	8,33	4	83,33	40	8,33	4	100	48
PHS	10,42	5	47,92	23	41,67	20	100	48
PMDB	2,08	1	95,83	46	2,08	1	100	48
PMN	2,13	1	78,72	37	19,15	9	100	47
PP	6,25	3	93,75	45	-	-	100	48
PPS	39,58	19	60,42	29	-	-	100	48
PR	6,25	3	93,75	45	-	-	100	48
PRB	2,08	1	89,58	43	8,33	4	100	48
PSB	2,08	1	89,58	43	8,33	4	100	48
PSC	6,25	3	81,25	39	12,5	6	100	48
PSDB	39,58	19	54,17	26	6,25	3	100	48
PSOL	35,42	17	64,58	31	-	-	100	48
PT	4,17	2	93,75	45	2,08	1	100	48
PTB	8,33	4	89,58	43	2,08	1	100	48
PTC	2,08	1	95,83	46	2,08	1	100	48
PTdoB	3,23	1	35,48	11	61,29	19	100	31
PV	10,42	5	85,42	41	4,17	2	100	48

Fonte de dados brutos: Site da Câmara dos deputados

Para melhor compreender o comportamento dos partidos com relação aos interesses do governo e o nível de cooperação existente entre Legislativo e Executivo, foram mensurados dois índices baseados na disciplina partidária. Como anteriormente explicado, ela pode ser entendida como a proporção com que os membros de um mesmo partido votam segundo a orientação do seu líder partidário, ou seja, a proporção de congressistas de uma mesma legenda que votaram de forma homogênea (MAINWARING; LINÑAN, 1998).

Teóricos mais críticos do presidencialismo de coalizão afirmam que esse não deveria apresentar disciplina partidária no Congresso brasileiro, contudo em estudos feito por Figueiredo e Limongi (1998) foi encontrada uma média sempre superior a 80% de disciplina do plenário.

Como exposto no Capítulo 2, os indicadores utilizados para medir o grau de disciplina partidária das bancadas brasileiras foram o Índice de Fidelidade ao Líder Partidário (IFLP) e o Índice de Apoio ao Governo (IAG).

Dessa maneira, a Tabela 12 apresenta o comportamento dos partidos nesses índices nas 48 votações consideradas para a realização desta pesquisa.

**Tabela 12**  
Índices de Disciplina em 2010

Partido	IAG		IFLP		
	%	(n)	%	(n)	Ranking
PTdoB	75,21	31	75	13	17º
PHS	70,07	48	72,56	31	18º
PCdoB	69,94	48	99,22	44	1º
PMN	69,4	46	87,5	37	15º
PT	66,53	48	95,59	47	9º
PSB	62,39	48	96,74	44	5º
PDT	61,39	48	94,66	44	10º
PR	59,84	48	94,43	48	11º
PP	59,68	48	93,53	48	12º
PRB	59,43	48	97,31	44	4º
PSC	59,02	48	98,53	42	2º
PMDB	58,88	48	91,99	47	13º
PV	56,58	48	96	46	8º
PSOL	55,15	48	98,11	48	3º
PTB	53,13	48	96,04	48	7º
PTC	46,21	48	68,3	47	19º
PPS	33,41	48	84,22	48	16º
DEM	32,23	48	88,75	46	14º
PSDB	30,65	48	96,07	46	6º

Fonte de dados brutos: Site da Câmara dos Deputados

Para um melhor entendimento dos indicadores IAG e IFLP, a Tabela 12 foi organizada da seguinte maneira: os valores do IAG estão organizados em ordem decrescente – do partido que mais apoiou o governo, para o partido que menos apoiou –, de modo que foi colocado um ranking ao lado do IFLP com a ordem dos partidos que mais obedeceram as ordens do seu líder partidário.

É importante ressaltar que o IFLP “permite avaliar em que medida os deputados acompanham ou não a indicação do líder. Espera-se que em um partido com alta taxa de disciplina a bancada vote como o líder” (NICOLAU, 1999, p. 5).

Partindo disso, nota-se que os partidos que menos apoiaram o governo são PPS, DEM e PSDB, com IAG de 33,41%, 32,23% e 30,65%, respectivamente. Como esses partidos são da oposição, já era esperado que os mesmos apresentassem os menores índices de apoio ao governo. Por outro lado, os partidos que mais apoiaram o Executivo – desconsiderando os partidos com menos de quatro parlamentares – são PCdoB (69,94%), PT (66,53%), PSB (62,39%) e PDT (61,39%). Já os partidos que apresentaram o índice de fidelidade ao líder partidário mais alto foram: PCdoB (99,22%), PSC (98,53%), PSOL (99,11%) e PRB (97,31%). O PT, partido do Presidente da República, ficou em 9º lugar, com 95,59%.

Quando comparados esses dois índices, percebe-se que todos os partidos apresentaram um índice de fidelidade igual (no caso do PTB a diferença era mínima) ou superior ao índice de apoio ao governo. E mais, o IFLP apresentado pelos partidos foi superior a 70% (com exceção do PTC), demonstrando assim um comportamento disciplinado dessas legendas para com a orientação dos seus líderes.

Esses indicadores empregados – Gabinete, Index, Orientação, IFLP e IAG – ajudaram, até agora, na investigação e apreensão do comportamento partidário nas votações nominais em plenário da Câmara dos Deputados no ano de 2010. Contudo, eles não permitem dimensionar a contribuição real, em votos, que cada bancada proveu para a aprovação das diversas proposições (NICOLAU, 1999).

Diante desse impasse, Nicolau (1999) propôs o indicador “votos efetivos” que consegue estimar a quantidade de votos fornecidos por cada legenda partidária. Desse modo, para saber a quantidade de votos que cada partido cooperou com o governo e a quantidade que colaborou com o seu líder partidário, multiplicou-se a composição média de cada partido pelo IAG, para achar os votos efetivos do apoio ao governo, e a composição média pelo IFLP, para achar os votos dados em apoio ao líder partidário.



Tendo como base esse indicador, a Tabela 13 irá apresentar a “disciplina dos partidos em relação à orientação do líder partidário e do líder do governo pelo número médio de votos efetivos de cada partido” (SILVA, 2012, pg. 56). Essa Tabela também foi ordenada para facilitar o entendimento.

**Tabela 13**  
Votos Efetivos em 2010

<b>Partido</b>	<b>IAG</b>	<b>IFLP</b>	<b>Composição Média</b>
PT	53	76	79
PMDB	52	82	89
PR	25	39	41
PP	23	36	38
DEM	18	51	57
PSDB	18	56	58
PSB	17	26	27
PDT	14	22	23
PTB	13	23	24
PSC	9	16	16
PCdoB	8	12	12
PV	8	13	14
PPS	5	13	15
PRB	5	8	8
PHS	2	2	3
PMN	2	3	3
PSOL	2	3	3
PTC	1	1	2
PTdoB	1	1	1

Fonte de dados brutos: Site da Câmara dos Deputados

Sendo assim, é possível observar que – com exceção do PTdoB, que é composto por único membro –, quatro partidos – PTC, PSOL, PMN e PHS – apresentaram o mesmo valor de votos efetivos dados ao líder partidário e ao líder de governo. Todos os demais partidos apresentaram uma média de votos efetivos ao líder partidário superior aos votos efetivos dados ao líder de governo, constatando assim uma maior disciplina partidária dos congressistas em frente à orientação dos seus líderes, do que em relação ao líder do governo.

Cabe destacar que mesmo os partidos tendo apresentado uma maior disciplina para com os seus líderes partidários, ainda sim foi assegurada uma média de 276 votos para aprovação de matérias de interesse do Executivo, número de votos menor do que

aquele necessário para se aprovar uma Proposta de Emenda à Constituição, que é de 308 votos, como discutido anteriormente.

Para identificar a quantidade de votos efetivamente dados pelos partidos membros da coalizão governamental, construiu-se a Tabela 14.

**Tabela 14**

Votos Efetivos da Coalizão Presidencial em 2010			
Partido	IAG	IFLP	Composição Média
PT	53	76	79
PMDB	52	82	89
PR	25	39	41
PP	23	36	38
PSB	17	26	27
PDT	14	22	23
PCdoB	8	12	12
PV	8	13	14
<b>Total</b>	<b>200</b>	<b>306</b>	<b>323</b>

Fonte de dados brutos: Site da Câmara dos Deputados

Pelos dados apresentados na Tabela 14, verifica-se que a média de votos contribuídos pela Coalizão Presidencial foi de duzentos votos, número significativamente menor do que os 323 votos inicialmente almejados quando da formação do Gabinete – cerca de 38,5% menor (Tabela 7) - e ainda insuficientes para se alcançar o quórum para votação de uma PEC.

Contudo, ao utilizar mais uma vez o indicador criado por Carvalho (1999), o Index, verificamos que a base real de apoio ao governo no ano em questão vai além desses partidos detentores de pastas ministeriais. Isso significa dizer que, na realidade, os votos obtidos pelo Executivo foram em torno de 234, conforme mostra a Tabela 15 (fruto da comparação entre a Tabela 5 e 11), considerando para isso, aqueles partidos classificados como sendo da bancada governistas ou da bancada móvel com tendência governista.

**Tabela 15**

Votos Efetivos da base real de apoio ao governo e IAG

<b>Partidos</b>	<b>Composição Média</b>	<b>IAG</b>
PT	79	53
PMDB	89	52
PR	41	25
PP	38	23
PMN	3	2
PDT	23	14
PHS	3	2
PSB	27	17
PTB	24	13
PV	14	8
PCdoB	12	8
PSC	16	9
PRB	8	5
PTdoB	1	1
PSOL	3	2
<b>Total</b>	<b>381</b>	<b>234</b>

Fonte de Dados Brutos: Site da Câmara dos Deputados

No entanto, essa quantidade de votos efetivamente recebidos pelo Executivo ainda não supera aqueles votos necessários para se aprovar um PEC, e nem chega próximo dos 381 votos que seriam esperados desses partidos, segundo a classificação proposta por Carvalho (1999).

Por fim, conclui-se que os partidos pertencentes à base governista na Câmara dos Deputados não se restringem àqueles partidos que possuem algum cargo ministerial. Assim, a base real de apoio ao Executivo é composta tanto por partidos participantes do ministério presidencial, quanto por aqueles que não o compuseram, de modo que a participação desses partidos sem cargos pode ser explicada pelo fato de esses terem visto mais vantagens e maiores ganhos em apoiar o Executivo, do que se colocar como um partido de oposição (SANTOS, 2002).

Destaca-se ainda, que no caso brasileiro, o presidente possui outros mecanismos que serviriam como “moeda-de-troca” para atrair o apoio dos parlamentares, como por exemplo, o controle do orçamento, a iniciativa exclusiva em certas matérias, o pedido de urgência, o veto parcial e integral, a influência na composição das comissões e na escolha de presidentes e relatores, e a criação de comissões especiais (PEREIRA; MULLER, 2000; FIGUEIRERO; LIMONGI, 1998; LIMONGI, 2006; MORAES, 2001).

## 5.2 Comentários sobre as votações do Marco Regulatório do Pré-Sal

Após toda essa análise realizada sobre os índices relativos às 48 votações nominais utilizadas para esse estudo, faz-se necessária investigação com a finalidade de verificar se esse comportamento partidário permaneceu ou foi alterado ao longo das votações dos projetos constituintes do Marco Regulatório do Pré-Sal. Além disso, tem-se como alvo maior a identificação de momentos onde a lógica do presidencialismo de coalizão pode ter sido desfeita.

### 5.2.1 PL nº 5941/2009 – Capitalização da Petrobras

Como descrito anteriormente, na tramitação do PL nº 5941/2009, as Emendas nº 77 e 78 foram em um primeiro momento rejeitadas, assim como tantas outras emendas apresentadas a esse projeto. Foram, em seguida, produto de pedido de destaque para votação em separado pela bancada do DEM, destinando-se assim à votação pelo processo nominal.

Essas emendas, apresentadas pelo DEM – partido de oposição ao governo –, tinham como objetivo alterar o art. 5º<sup>23</sup> do substitutivo aprovado pela comissão especial. Esse artigo referia à questão dos *royalties*, bem como as emendas que foram apresentadas. Destaca-se que a justificativa dada pelo DEM sobre a Emenda nº 77 era de que:

O Democratas em sua linha programática defende a redução de tributos para o povo brasileiro, tal como fez no caso da extinção da CPMF. Nessa linha, a presente Emenda tem o objetivo de fazer justiça com os cidadãos reconhecidamente pobres, pois cria adicional de *royalties* de 5% que será integralmente transferido a fundo específico destinado a compensar desonerações de tributos diretos e indiretos incidentes e pagos pelos cidadãos reconhecidamente pobres<sup>24</sup>.

Já com relação à Emenda nº 78, eles descrevem que:

<sup>23</sup> Texto Original do Art.5º: Serão devidos *royalties* sobre o produto da lavra de que trata esta Lei, nos termos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=686067&filename=PL+5941/2009](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=686067&filename=PL+5941/2009)>. Acesso em: 01 jun. 2014.

<sup>24</sup> Inteiro teor da Emenda nº 77 do PL nº 5941/2009. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=739778&filename=EMP+77/2010+%3D%3E+PL+5941/2009](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=739778&filename=EMP+77/2010+%3D%3E+PL+5941/2009)>. Acesso em: 01 jun. 2014.

A presente emenda contempla pagamento de participação especial sobre a produção dos barris cedidos onerosamente. Ainda, a parcela de 50% antes destinadas à União (Ministérios de Minas e Energia e do Meio Ambiente), por Força da Lei nº 9.478/97, passa a ser distribuída, de acordo com FPE e FPM<sup>25</sup>.

Nota-se que tanto a Emenda nº 77 quanto à nº 78 atingem áreas que são de atenção especial da União – como os tributos - ou que fazem parte da sua estrutura – como os ministérios. E cujas consequências da sua aprovação vão desde o impacto e até mesmo a retirada de recursos recebidos pela União para destinar a outras localidades.

Dessa forma, analisando as Tabelas 16 e 17, vê-se que a orientação do líder do governo para a essas votações foi “não”, ou seja, pela não aprovação da matéria. Verifica-se, assim, que em ambos os casos, todos os partidos orientaram as suas bancadas segundo o líder de governo, com exceção do DEM, PPS e PSDB, que são os principais representantes da oposição governista, e do PTB e PHS, que não orientaram suas bancadas.

**Tabela 16**

Orientação, Apoio ao Líder Partidário, Apoio ao Governo e Votos Efetivos do Emenda 77							
Partidos	Orientação	IFLP		IAG		Votos Efetivos	
		Emenda 77	Média Anual	Emenda 78	Média Anual	Emenda 78	Média Anual
DEM	Contra	90	88,75	5,36	32,23	3	18
PCdoB	A Favor	100	99,22	75	69,94	9	8
PDT	A Favor	100	94,66	69,57	61,39	16	14
PHS	-	-	72,56	66,67	70,07	2	2
PMDB	A Favor	94,44	91,99	57,95	58,88	52	52
PMN	A Favor	100	87,5	66,67	69,4	2	2
PP	A Favor	100	93,53	71,05	59,68	27	23
PPS	Contra	100	84,22	0	33,41	0	5
PR	A Favor	97,22	94,43	81,4	59,84	33	25
PRB	A Favor	100	97,31	87,5	59,43	7	5
PSB	A Favor	95	96,74	70,37	62,39	19	17
PSC	A Favor	93,33	98,53	87,5	59,02	14	9
PSDB	Contra	100	96,07	0	30,65	0	18
PSOL	A Favor	100	98,11	100	55,15	3	2
PT	A Favor	100	95,59	70,13	66,53	55	53
PTB	A Favor	100	96,04	48	53,13	12	13
PTC	A Favor	50	68,3	33,33	46,21	1	1
PTdoB	-	-	75	0	75,21	0	1
PV	A Favor	77,78	96	46,67	56,58	7	8

Fonte de dados brutos: Site da Câmara dos Deputados

<sup>25</sup> Inteiro teor Emenda nº 78 do PL nº 5941/2009. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=739776&filename=EMP+78/2010+%3D%3E+PL+5941/2009](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=739776&filename=EMP+78/2010+%3D%3E+PL+5941/2009)>. Acesso em: 01 jun. 2014

Tabela 17

Orientação, Apoio ao Líder Partidário, Apoio ao Governo e Votos Efetivos da Emenda 78

Partidos	Orientação	IFLP		IAG		Votos Efetivos	
		Emenda 78	Média Anual	Emenda 78	Média Anual	Emenda 78	Média Anual
DEM	Contra	90,91	88,75	5,36	32,23	3	18
PCdoB	A Favor	100	99,22	91,67	69,94	11	8
PDT	A Favor	100	94,66	56,52	61,39	13	14
PHS	-	-	72,56	66,67	70,07	2	2
PMDB	A Favor	93,18	91,99	46,59	58,88	41	52
PMN	A Favor	100	87,5	66,67	69,4	2	2
PP	A Favor	100	93,53	47,37	59,68	18	23
PPS	Contra	100	84,22	0	33,41	0	5
PR	A Favor	100	94,43	60,47	59,84	25	25
PRB	A Favor	100	97,31	50	59,43	4	5
PSB	A Favor	100	96,74	59,26	62,39	16	17
PSC	A Favor	100	98,53	43,75	59,02	7	9
PSDB	Contra	100	96,07	0	30,65	0	18
PSOL	A Favor	66,67	98,11	66,67	55,15	2	2
PT	A Favor	97,78	95,59	57,14	66,53	45	53
PTB	A Favor	100	96,04	52	53,13	12	13
PTC	A Favor	66,67	68,3	66,67	46,21	1	1
PTdoB	-	-	75	100	75,21	1	1
PV	A Favor	71,43	96	33,33	56,58	5	8

Fonte de dados brutos: Site da Câmara dos Deputados

Além disso, observa-se que os valores dos índices de fidelidade ao líder partidário, bem como o de apoio ao governo, foram superiores em quase todos os casos das médias anuais desses mesmos índices. Observa-se que para os partidos de oposição DEM, PPS e PSDB, o IFLP aumentou com relação à média anual das votações em 2010, ao mesmo tempo em o IAG decaiu significativamente, bem como os votos efetivos dados por esses partidos.

A rejeição dessas emendas pode ser claramente entendida quando olhamos a orientação do líder de governo e os índices de fidelidade e apoio dos partidos participantes da coalizão governamental. A aprovação de tais projetos acarretaria sérios prejuízos para a União e uma consequente vitória da oposição.

Se observadas com cuidado, as justificativas dadas pelo DEM eram uma clara crítica ao governo quanto à área de tributação e aos *royalties* por ele recebidos. Tais críticas, em pleno ano eleitoral, eram tudo o que o governo Lula não desejaria, principalmente se tratando da questão dos *royalties* do petróleo, cujos debates são sempre muito intensos.

Sem considerar essa questão das emendas que tratavam sobre os *royalties*, o PL nº 5941/2009 foi aprovado pelo Congresso Nacional sem muitos conflitos. Do texto original do projeto, as alterações que foram propostas a ele não foram nada radicais ou que pudesse alterar significativamente o conteúdo da matéria.

Dessa maneira, verifica-se, no que tange esse projeto, que a lógica do presidencialismo de coalizão não foi quebrada. Como mostram os dados, a base de coalizão do governo agiu em sua defesa quando frente a um projeto da oposição, mesmo a sua aprovação, no caso da Emenda nº 78, podendo gerar algum benefício para sua base eleitoral. Uma das hipóteses levantadas para justificar tal fato pode ser que para esses partidos da coalizão era muito mais vantajoso brigar por recursos dos *royalties*, e assim ir contra o Poder Executivo, na votação da Emenda Ibsen, do que nessa emenda em aqui em foco. A Emenda Ibsen será abordada mais adiante.

#### **5.2.2 PL nº 5938 e PL nº 5940/2009 – Fundo Social e regime de partilha.**

No que diz respeito aos projetos do Fundo Social e do regime de partilha, o governo, com o objetivo de separar a votação do regime de partilha com a discussão dos *royalties* do petróleo, em uma jogada tática, decidiu retirar os arts. nº 1 a 46 do PL nº 5938/2009 e colocá-los no PL nº 5940/2009, que tratava sobre o Fundo Social. Desse modo, após a união desses dois projetos, a matéria passou a tramitar em conjunto e foi aprovada também dessa forma.

Essa estratégia utilizada pelo Executivo, mais especificamente pelo líder do governo e relator do projeto do Fundo Social Romero Jucá (PMDB/RR), para evitar a derrota do projeto como um todo, gerou efeitos positivos, já que conforme os dados apresentados pela Tabela 18, a vitória do governo nessa matéria aconteceu sem surgirem maiores problemas.

Tabela 18

Orientação, Apoio ao Líder Partidário, Apoio ao Governo e Votos Efetivos do PL 5940

Partidos	Orientação	IFLP		IAG		Votos Efetivos	
		PL 5940	Média Anual	PL 5940	Média Anual	PL 5940	Média Anual
DEM	Contra	83,33	88,75	3,51	32,23	2	18
PCdoB	A Favor	100	99,22	75	69,94	9	8
PDT	A Favor	86,67	94,66	56,52	61,39	13	14
PHS	A Favor	100	72,56	66,67	70,07	2	2
PMDB	A Favor	97,37	91,99	41,57	58,88	37	52
PMN	-	-	87,5	33,33	69,4	1	2
PP	A Favor	100	93,53	36,84	59,68	14	23
PPS	A Favor	75	84,22	20	33,41	3	5
PR	Contra	33,33	94,43	34,15	59,84	14	25
PRB	A Favor	100	97,31	62,5	59,43	5	5
PSB	A Favor	88,89	96,74	61,64	62,39	17	17
PSC	-	-	98,53	64,71	59,02	10	9
PSDB	Contra	94,44	96,07	3,45	30,65	2	18
PSOL	A Favor	100	98,11	66,67	55,15	2	2
PT	A Favor	98,18	95,59	67,5	66,53	53	53
PTB	A Favor	100	96,04	52,17	53,13	13	13
PTC	A Favor	0	68,3	0	46,21	0	1
PTdoB	-	-	75	0	75,21	0	1
PV	A Favor	87,5	96	50	56,58	7	8

Fonte de dados brutos: Site da Câmara dos Deputados

Observa-se, pelo índice de orientação, que a maior parte dos partidos votou segundo a orientação do líder do governo, que era pela aprovação da matéria, ou seja, pelo voto “sim”. Mais uma vez os partidos da oposição – DEM e PSDB – orientaram suas bancadas contra a orientação do governo, incluindo-se também nesse grupo o PR. O PMN e o PSC não orientaram as suas bancadas, e o PTB – composto por único membro – não participou dessa votação.

Com relação ao IFLP, os índices não variaram significativamente quando comparados às demais votações do ano de 2010, ficando sempre acima dos 80%. Todavia, com relação ao IAG verifica-se uma queda do índice em grande parte dos partidos. Isso não significa dizer que as legendas votaram contra o governo, visto que a queda desse índice pode ser explicada pela grande quantidade de deputados ausentes no momento da votação, já que o mesmo leva em consideração para o seu cálculo a quantidade total da bancada.

As taxas de presença dos partidos nessa votação em comparação à média anual pode ser visualizada na Tabela 19, apresentada abaixo:



**Tabela 19**

Comparativo presença na votação Do art. 1 a 46 e a média anual de 2010

<b>Partido</b>	<b>Presença (%)</b>	<b>Média Anual</b>
DEM	42,11	55,53
PCdoB	75	75,83
PDT	65,22	71,24
PHS	66,67	79,05
PMDB	42,7	64,43
PMN	33,33	74,27
PP	36,84	65,75
PPS	26,67	48,82
PR	51,22	64,89
PRB	62,5	66,53
PSB	69,23	69,87
PSC	64,71	66,48
PSDB	62,07	57,2
PSOL	66,67	85,59
PT	68,75	70,19
PTB	52,17	59,97
PTC	50	70,42
PTdoB	0	87,5
PV	57,14	63,99

Fonte de dados brutos: Site da Câmara dos Deputados

Note-se que todos os partidos tiveram uma redução na taxa presencial. Todavia, as reduções mais significativas foram nos partidos da base de coalizão do governo como o PMDB, que apresentou uma taxa superior a 50% de ausência dos seus membros, e o PP com apenas 36,84% de presença, enquanto a sua taxa média anual foi de 65,75%.

Segundo (NICOLAU, 1999), a ausência de membros de um partido em votações de grande relevância pode indicar, na verdade, uma oposição ao governo. Contudo, para essa votação em questão, esse fato pode ter outra interpretação, de que a adesão dessa matéria já havia sido acordada anteriormente nos bastidores, e por isso a ausência de tais parlamentares não colocava em perigo aprovação do seu texto.

Cabe destacar que a votação desse projeto ocorreu em dezembro de 2010, já no fim da legislatura e do governo do presidente Lula e após as eleições, além de ter sido o último texto votado do Marco Regulatório do Pré-Sal. E, mais do que isso, representou mais uma vitória do Executivo e a coordenação entre esses dois poderes.

Entretanto, é preciso lembrar tal coordenação entre os poderes não esteve 100% presente. A própria união do PL nº 5938 ao PL nº 5940 deu-se pela não resolução de

conflito político entre Executivo e Legislativo. Devido à importância desse caso para o entendimento da coordenação e cooperação entre esses poderes, o próximo capítulo é dedicado exclusivamente para a sua explicação.

## 6 EMENDA IBSEN: O PRINCIPAL CONFLITO DO PRÉ-SAL

A Emenda nº 387, mais conhecida como Emenda Ibsen, de coautoria dos Deputados Humberto Souto (PPS/MG) e Ibsen Pinheiro (PMDB/RS), atrelada ao PL nº 5938/2009 – que, como já dito em capítulo anterior, modificava o modelo de exploração do petróleo de concessão para o modelo de partilha de produção, sendo posteriormente transformado na Lei nº 12.351/2010 – foi apresentada em dezembro de 2009, com o objetivo de alterar a redação do art. 45, que tratava das regras da divisão dos *royalties* e da participação especial do petróleo entre os entes federativos. Segundo essa emenda, os *royalties* do petróleo e a participação especial, oriundos tanto dos novos contratos que estariam sob o modelo de partilha de produção, quanto dos contratos sob o antigo regime de concessão, regidos pela Lei nº 9.478/1997, deveriam ser divididos entre União, Estados e Municípios, sem distinção, para esses dois últimos, da classificação de localidades produtoras ou não produtoras.

Em síntese, a Emenda Ibsen tinha como proposta destinar a União 40% dos *royalties* e 50% da participação especial do dinheiro levantado da produção do petróleo. O resto do montante seria distribuído de forma igualitária entre estados e municípios, conforme as regras do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Essa distribuição também valeria para as áreas concedidas anteriormente, o que contribuiu ainda mais para a discussão sobre o teor da emenda, já que tal conteúdo foi declarado por muitos parlamentares como inconstitucional (LIMA, 2010).

Antes de entrar nos pormenores da polêmica causada pela Emenda Ibsen, é necessário entender o que são *royalties*, como eles são cobrados e qual é o seu impacto e importância para aqueles que o recebem.

Segundo o *site* da ANP (2014)<sup>26</sup>, *royalties* referem-se a “uma compensação financeira devida ao Estado Brasileiro pelas empresas que produzem petróleo e gás natural no território brasileiro: uma remuneração à sociedade pela exploração desses recursos não-renováveis”. De modo mais simples, podem-se entender os *royalties* como um ressarcimento financeiro pago pelos explorados a quem é proprietário do bem. No que tange o caso do petróleo, os *royalties* são reivindicados das empresas concessionárias que exploram a matéria prima, petróleo, bem da União, levando em consideração a quantidade explorada. Nos termos do § 1º do art. 20 da Constituição,

---

<sup>26</sup> Disponível em: <[www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br)>. Acesso em 2 jun. 2014.

parte dos recursos arrecadados dessa forma pelo governo federal deve ser repartida com estados e municípios, na forma que a lei estabelecer.

Na antiga legislação, oriunda da Lei nº 9.478/1997, a divisão dos *royalties* era de 40% para a União, 22,5% para estados e 30% para municípios produtores de petróleo. Os outros 7,5% eram distribuídos entre todos os estados e municípios não produtores do país. Segundo Peixoto (2010a), a justificativa para essa distribuição seria a de que os *royalties* funcionariam como uma forma de compensação às localidades, pelo fato de o petróleo se caracterizar como um recurso finito, além desses locais, teoricamente, terem mais despesas com infraestrutura, prevenção de acidentes, logísticas etc.

O assunto da divisão dos *royalties* voltou ao debate com a descoberta do petróleo na camada do Pré-Sal e com a alegação do governo do ex-presidente Lula, segundo descreve Peixoto (2010a), da necessidade da criação de uma nova legislação para o setor petrolífero no país. Um dos argumentos apresentados seria a de que as empresas teriam ingresso em reservas de alto potencial e com risco exploratório quase nulo, justificando assim a mudança das regras.

A polêmica e principal mudança apresentada pela Emenda Ibsen encontra-se exatamente nessa questão: o recebimento dos *royalties* entre estados e municípios produtores e não produtores de petróleo. Como já descrito, na antiga lei, mais de 50% dos *royalties* eram destinados exclusivamente para estados e municípios produtores – principalmente Rio de Janeiro e Espírito Santo, que são os dois principais produtores do país, enquanto apenas 7,5% eram destinados ao restante da nação.

Com a Emenda Ibsen, esses valores mudam significativamente, principalmente por não haver mais distinção entre produtores e não produtores. Dessa forma, 60% dos *royalties* – considerando que 40% são da União – deveriam ser repartidos entre todos os estados (30%) e municípios (30%) da federação, independentemente de sua classificação. Segundo Cabral, governador do estado do Rio de Janeiro em 2010, o estado poderia perder com a aprovação dessa emenda cerca de R\$ 5 bilhões em arrecadação por ano, fora os prejuízos resultantes da quebra de contrato com as diversas empresas já em operação sob o regime antigo (LAURIANO, 2010).

A reação contrária dos estados produtores contra essa emenda foi imediata e até mesmo já esperada, onde eles passaram a reivindicar o montante dos *royalties* com a justificativa de que precisavam dessa compensação como forma de amenizar os danos causados pela exploração do petróleo, danos esses não sofridos pelos estados não produtores. Nessa linha, o senador Renato Casagrande (PSB/ES) destacou o art. 20 da

Constituição, que estabelece que as localidades produtoras de petróleo tenham um tratamento diferenciado na distribuição dos *royalties* devido, segundo ele, aos danos ocasionados pela exploração (AGÊNCIA SENADO, 2009).

O Deputado Eduardo Cunha, do PMDB do Rio de Janeiro, chegou a levar ao Supremo Tribunal Federal (STF) um mandato de segurança (MS 28590) para que a Câmara dos Deputados fosse impedida de deliberar sobre a Emenda Ibsen, com a justificativa que a mesma estava violando o Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2010).

Cunha chegou a apresentar um requerimento para o reconhecimento da não existência da Emenda Ibsen, já que, segundo ele, a emenda deveria ter sido rejeitada pelo Presidente da Câmara por contrariar o § 4º do art. 120 do RICD, que diz que “as proposições urgentes, ou que se tornarem urgentes em virtude de requerimento, só receberão emendas de comissão ou subscritas por um quinto dos membros da Câmara ou Líderes que representem esse número, desde que apresentadas em Plenário até o início da votação da matéria” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012). Cunha afirma que haveria entre os subscritores da emenda a assinatura de um vice-líder de partido que corresponderia à assinatura de quinze deputados apenas, número esse insuficiente para se atingir a exigência regimental para a apresentação de uma emenda, ou seja, com essa assinatura do vice-líder o quórum de um quinto (103 deputados) da Casa, na realidade, não teria sido alcançado. Era necessário um número maior de assinaturas. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2010).

Governadores, deputados e prefeitos dessas regiões também demonstraram-se contra essa emenda. Várias passeatas e protestos foram realizados, especialmente no estado do Rio de Janeiro, contra a aprovação da Emenda nº 387. Até mesmo Nuzman, presidente do Comitê Olímpico Brasileiro (COB) e do Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos Rio 2016, afirmou em nota oficial que a redução dos *royalties* prejudicaria o estado do Rio de Janeiro a tal ponto, que o impossibilitaria de realizar as obras para os jogos olímpicos. Cabral, governador do estado do Rio na época, havia feito afirmação análoga, incluindo ainda a prejudicialidade aos jogos da Copa do Mundo (LAURIANO, 2010).

De início, o ex-presidente Lula chegou a concordar com uma distribuição igualitária dos *royalties* entre os entes federativos, mas acabou desistindo da ideia quando pressionado pelos estados produtores, passando assim a defender um discurso

de que era realmente necessário um tratamento diferenciado para aquelas localidades produtoras (PEIXOTO, 2010a).

Em meio a essas discussões, manifestações e pressões dos mais diversos grupos, o governo tentou fechar um acordo ainda em dezembro de 2009 com os líderes da Câmara e governadores dos mais diversos estados. O governo estava temeroso por uma derrota. Segundo a proposta do governo, parte dos privilégios dos estados e municípios produtores seria preservada, embora aumentado o percentual recebido pelos não produtores (BRESCIANI, 2010a).

A proposta do acordo destinava: 26,5% dos *royalties* para os estados e 18% para os municípios produtores; 22% para estados e 8,75% para municípios não produtores; e 20% para a União. Com relação à participação especial<sup>27</sup>, o valor reservado para a União seria de 35%, os estados e municípios produtores ficariam com 40% e 10% respectivamente, os estados não produtores ficariam com 10% e os municípios também não produtores com 5%. Esses valores seriam correspondentes às áreas de exploração já concedidas.

No que tange às áreas recém-descobertas do Pré-Sal, que passariam a ser regidas pelo modelo de partilha, os valores dos *royalties* seriam de 22% para União, 25% para estados produtores, 6% para municípios produtores, 44% para estados e municípios não produtores e, por fim, 3% para aqueles municípios atingidos pelo embarque e desembarque.

Tal acordo foi recusado pelas bancadas estaduais que viram na Emenda Ibsen uma abertura para tentarem aumentar os valores para as suas regiões, e mais do que isso, assumiram o discurso de que o petróleo seria de todo o país e não apenas de dois estados da federação, e que assim os ganhos oriundos de sua exploração deveriam ser divididos entre toda a nação. E mais, que esses recursos, conforme explicitado pelo deputado Marcelo Castro, seriam uma forma de fazer justiça social e amenizar os desequilíbrios regionais (PEIXOTO, 2010a).

No dia 10 de março de 2010, a emenda Ibsen foi ao plenário na Câmara dos Deputados – em caminho inverso ao desejo do governo, que era de adiar a votação para

---

<sup>27</sup> A participação especial, prevista no inciso III do art. 45 da Lei nº 9.478/1997, constitui compensação financeira extraordinária devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural, nos casos de grande volume de produção ou de grande rentabilidade, conforme os critérios definidos no Decreto nº 2.705/1998. Disponível em: < <http://www.anp.gov.br/?id=536>>. Acesso em: 01. jun. 2014.

após as eleições –, sendo aprovada por 369 votos a favor, 72 votos contra e duas abstenções.

A orientação do líder do governo para essa votação foi pela sua rejeição (voto não). Dos dezenove partidos constituintes da 53ª Legislatura, cinco posicionaram-se contra a orientação do governo (voto sim), um não participou da votação (PTB) e treze liberaram as suas bancadas, assim como mostra a Tabela 20 abaixo.

**Tabela 20**

Orientação, Apoio ao Líder Partidário, Apoio ao Governo e Votos Efetivos da Emenda 387

Partidos	Orientação	IFLP		IAG		Votos Efetivos	
		Em. 387	Média Anual	Em. 387	Média Anual	Em. 387	Média Anual
DEM	Liberado	-	88,75	10,71	32,23	6	18
PCdoB	Liberado	-	99,22	8,33	69,94	1	8
PDT	Liberado	-	94,66	21,74	61,39	5	14
PHS	Contra	66,67	72,56	33,33	70,07	1	2
PMDB	Liberado	-	91,99	12,5	58,88	11	52
PMN	Liberado	-	87,5	0	69,4	0	2
PP	Contra	90,91	93,53	7,89	59,68	3	23
PPS	Contra	81,81	84,22	13,33	33,41	2	5
PR	Contra	91,89	94,43	6,98	59,84	3	25
PRB	Liberado	-	97,31	25	59,43	2	5
PSB	Liberado	-	96,74	11,11	62,39	3	17
PSC	Liberado	-	98,53	25	59,02	4	9
PSDB	Liberado	-	96,07	17,54	30,65	10	18
PSOL	Contra	66,67	98,11	33,33	55,15	1	2
PT	Liberado	-	95,59	20,78	66,53	16	53
PTB	Liberado	90,91	96,04	8	53,13	2	13
PTC	Liberado	-	68,3	33,33	46,21	1	1
PTdoB	-	-	75	0	75,21	0	1
PV	Liberado	-	96	6,67	56,58	1	8

Fonte de dados brutos: Site da Câmara dos Deputados

A Tabela 20 apresenta ainda os indicadores de Votos Efetivos, Fidelidade ao Líder Partidário (IFLP) e Apoio ao Governo (IAG), fazendo uma comparação entre os valores encontrados para a votação da Emenda 387 e a média anual de todas as votações realizadas ao longo do ano de 2010 e que foram consideradas para a realização deste trabalho. Note-se que o IAG para todos os partidos presentes foi menor do que a média anual, representando assim uma derrota e oposição clara aos anseios do governo de rejeitar a emenda, o que é corroborado pela quantidade de votos efetivos dados ao governo nessa votação, que foi consideravelmente inferior se comparada às demais votações realizadas ao longo do ano.

Com relação ao IFLP, verifica-se que só foi possível mensurar esse indicador para aqueles partidos que não liberaram as suas bancadas. Dos cinco partidos, apenas o PSOL apresentou um IFLP consideravelmente menor (66,67%) do que a média anual (98,11%). Todos os demais demonstraram uma fidelidade ao seu líder próxima ao valor encontrado para o ano de 2010.

Além disso, é preciso destacar que a Emenda Ibsen apresentou uma taxa de presença parlamentar superior a todas as outras votações do Marco Regulatório do Pré-Sal e, inclusive, superior à média anual das demais votações do ano de 2010, como mostra a Tabela 21.

**Tabela 21**

Comparativo presença na votação da Emenda Ibsen e a média anual de 2010

<b>Partido</b>	<b>Presença (%)</b>	<b>Média Anual</b>
DEM	83,93	55,53
PCdoB	66,67	75,83
PDT	95,65	71,24
PHS	100	79,05
PMDB	88,63	64,43
PMN	100	74,27
PP	86,84	65,75
PPS	73,33	48,82
PR	86,05	64,89
PRB	75	66,53
PSB	88,89	69,87
PSC	93,75	66,48
PSDB	89,47	57,2
PSOL	100	85,59
PT	85,71	70,19
PTB	88	59,97
PTC	100	70,42
PTdoB	0	87,5
PV	80	63,99

Fonte de dados brutos: Site da Câmara dos Deputados

Em um primeiro momento, pode parecer contraditório essa quantidade de partidos liberarem as suas bancadas, ou seja, não adotarem uma posição contrária ou favorável ao governo em uma matéria tão polêmica e importante como o Pré-Sal, e mais especificamente, a questão da distribuição dos *royalties*.

Contudo, ao analisar com cuidado o contexto em que a emenda foi apresentada e o conteúdo da matéria, essa contradição desaparece. O embate em plenário não estava



mais acontecendo em termos partidários, mas sim em termos estaduais. Logo, a questão federativa colocava-se no centro do debate, onde os parlamentares passaram a negociar e a se articular não mais como membros de um partido, mas principalmente, como integrantes de uma bancada estadual. Era preciso defender os interesses das regiões pelas quais eles foram eleitos, de modo que afirmar uma posição do partido poderia contrariar os interesses ou dos parlamentares pertencentes aos estados produtores ou daqueles pertencentes aos não produtores.

Isso fica ainda mais evidente quando analisadas as falas dos líderes partidários durante as diversas sessões a respeito da Emenda Ibsen. A seguir, serão apresentados trechos da fala de alguns deputados e líderes partidários a respeito de seus posicionamentos (grifou-se) contra ou a favor da Emenda em questão<sup>28</sup>.

Sr. Presidente, logo que se iniciou esse processo do pré-sal, talvez eu tenha sido um dos primeiros Deputados que tenha apresentado, já na Comissão, uma divisão mais ou menos como essa proposta pelo Deputado Ibsen Pinheiro e pelo Deputado Souto. **Os municípios precisam de recursos e esse grito da bancada do Rio de Janeiro, para nós, é perfeitamente compreensível. O que não podemos é permanecer assinando embaixo e deixando que o Rio de Janeiro continue levando a fatia de todo o pré-sal. Os outros Estados também precisam.** O meu Estado, o Rio Grande do Sul, só em 2010, sai de 2 milhões e 400 mil reais e passa para 450 milhões de reais. É uma diferença enorme que vai ajudar as Prefeituras, que vai ajudar, enfim, toda a nossa população a ter uma melhor qualidade de vida. (SÉRGIO MORAES – Bloco-PTB/RS)

Sr. Presidente, chegou a hora de nós **corrigirmos duas grandes injustiças históricas: uma injustiça é a da concentração de renda neste País em poucos Estados da Federação; outra injustiça é justamente a do progressivo empobrecimento dos municípios brasileiros.** Este é um momento em que esta Casa tem que se unir **suprapartidariamente** para dizer sim ao municipalismo, sim às Prefeituras do Brasil, sim àqueles que têm a verdadeira responsabilidade de fazer a interface com o cidadão e que estão na ponta, vendo o sofrimento do dia a dia do povo brasileiro. Por isso, o Democratas não tem dúvida de orientar sim e pedir o apoio de todos os Parlamentares. Nós vamos, nesta noite, conquistar uma vitória histórica para as Prefeituras de todo o Brasil. (ANTONIO CARLOS MAGALHÃES NETO – DEM/BA)

Sr. Presidente, a Constituição é muito clara no seu art. 20: **os recursos da plataforma continental, da zona exclusiva e do mar territorial são patrimônios da União, não pertencem a nenhum Estado isoladamente, nem a grupos de Estados.** E compete à União decidir sobre o uso e destinação desses recursos e do produto havido da sua exploração. Os recursos do pré-sal, Sr. Presidente, são um instrumento poderoso para realizar um desenvolvimento equilibrado, harmonioso e igualitário neste País. É uma oportunidade única na história, e o Congresso não pode perder a

---

<sup>28</sup> Discursos e Notas Taquigráficas sobre a Emenda Ibsen na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www.camara.gov.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=3&nuSessao=033.4.53.O&nuQuarto=86&nuOrador=1&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=19:54&sgFaseSessao=OD>> Data de acesso: 10 de abril de 2014

oportunidade de dar a sua contribuição nesse sentido. Sr. Presidente, o PSC vota sim, **para que cada um, conscientemente, tome a sua posição, à luz de seus compromissos com a sua base territorial e transcendendo os próprios limites da convivência partidária.** (MARCONDES GADELHA – PSC/PB)

O Partido Progressista **está orientando sua bancada a votar sim, ressalvadas as posições pessoais dos Deputados Simão Sessim e Jair Bolsonaro, de interesse do Rio de Janeiro.** Respeito os nossos companheiros que têm uma posição contrária a da maioria da bancada. A maioria da bancada orienta conforme seu desejo, respeitando isoladamente a posição dos 2 companheiros e amigos que defendem os interesses do Estado do Rio de Janeiro. (JOÃO PIZZOLATTI – PP/SC)

Sr. Presidente, quero declarar o meu voto não e **denunciar uma violência que estará sendo cometida contra o Estado do Rio de Janeiro se aprovada esta emenda.** Esta emenda, que atinge as receitas de *royalties* correntes do Rio de Janeiro, vai colocar em xeque inclusive a negociação da dívida do Estado com a União, porque sua segurança está nas receitas de *royalties*. Esta decisão vai desconsiderar que o Rio de Janeiro fornece o seu Estado, o seu território como base de operação para a atividade petrolífera. Eu quero ver se a partir de agora vamos fazer as bases de operações em Pernambuco ou no Rio Grande do Sul. Vamos esquecer o dano causado pela atividade do petróleo nos Estados produtores. (BRIZOLA NETO – PDT/RJ).

Após aprovação na Câmara, a Emenda Ibsen seguiu para o Senado. Ainda em meio a muita polêmica e descontentamento dos estados produtores, o Deputado Ibsen Pinheiro tentou amenizar a situação por meio de negociações, que acabaram resultando na elaboração de uma emenda que foi apresentada pelo Senador Pedro Simon (PMDB/RS) e cuja redação propunha que a União fosse responsável por compensar os estados e municípios que sofreriam uma baixa nos seus ganhos devido à aprovação da nova lei, utilizando para isso os recursos de sua parte nos *royalties* e na participação especial. Segundo a proposta, a União seria responsável por compensar aqueles estados e municípios que passassem por uma redução de seus ganhos devido à aprovação da mesma, até o momento que esses locais pudessem se refazer com o aumento da produção do petróleo no mar ao longo do tempo. (SARDINHA, 2010).

Ibsen acreditava que, além de amenizar a fúria dos estados produtores, essa nova emenda conseguiria evitar o veto do presidente, que já estava sendo especulado. Segundo suas declarações, a União receberia mais do que o dobro do que iria para o Rio de Janeiro e Espírito Santo, de maneira que seria justo que ela arcasse com os prejuízos desses dois estados. Ibsen chegou ainda a indagar se esse conceito de estados produtores e não produtores seria de fato válido (ABADE, 2010).

Contrariando as expectativas de Ibsen, a Emenda Simon, como ficou popularmente conhecida, não foi bem recebida pela União, que declarou não ter

condições de arcar com tais ressarcimentos. Mesmo assim, e com diversas tentativas de se adiar a votação, a Emenda Simon foi aprovada no Senado Federal, em 10 de junho de 2010, com 41 votos a favor e dezoito contra (BRESCIANE(b), 2010). A aprovação da emenda representou a segunda derrota do governo, que, como anteriormente comentado, queria adiar o debate e a votação da questão dos *royalties* para depois das eleições.

Percebendo que suas ações estavam limitadas e que o PL nº 5938/2009 iria retornar para a Casa Iniciadora com a Emenda Simon aprovada, a única saída encontrada pelo governo foi a de engavetar no Senado o projeto. Assim, como forma de amenizar essa situação crítica enfrentada pelo Executivo, o líder do Governo no Senado e relator do projeto do Fundo Social, Romero Jucá (PMDB/RR), resolveu unir a proposta do Fundo Social (PL nº 5.940/2009) à proposta do modelo de exploração do Pré-Sal (PL nº 5.938/2009), de modo que esse último projeto fosse separado da questão dos *royalties*, podendo assim ser votado após as eleições (BRESCIANE (b), 2010). Dessa forma, os trechos do PL nº 5.938/2009 referentes à partilha de produção foram acoplados ao PL nº 5.940/2009, passando a tramitar em conjunto, sendo essa a explicação para a entrada de quatro projetos de lei e a aprovação de apenas três leis no Novo Marco Regulatório do Pré-Sal, como comentado nos capítulos anteriores.

Aprovada a Emenda Simon – a Emenda Ibsen ficou ligada ao outro projeto que permaneceu no Senado –, ela foi encaminhada para a Câmara dos Deputados, onde novamente foi aprovada (representando a terceira derrota do governo e dos estados produtores). Porém, o último lance dado sobre essa questão deu-se após a aprovação do projeto do regime de partilha, onde o presidente Lula vetou o artigo que se referia à questão dos *royalties* e, assim, também a emenda Simon.

## 7. CONCLUSÃO

O objetivo central desse trabalho era compreender o processo de tramitação do Marco Regulatório do Pré-Sal e identificar como se deu o comportamento dos partidos de oposição e da base governista frente aos desejos do poder Executivo. Além disso, tinha-se como finalidade a descrição do sistema político brasileiro e apresentação das principais características do chamado “presidencialismo de coalizão”.

Como explicado no Capítulo 2, tal termo foi cunhado por Abranches (1988), com a intenção de se descrever um sistema político que unia o multipartidarismo, o sistema proporcional e um presidencialismo que organiza seu Executivo por meio da formação de coalizões. Para Figueiredo e Limongi (1998, p. 82) era de se esperar que diante desse cenário emergisse um sistema “com fortes tendências à inoperância, quando não à paralisia”, além de um governo comandado por um chefe do Executivo débil e fraco se contrapondo a um Legislativo com partidos sedentos por disciplina.

Contudo, não é isso que se encontra quando se analisa o sistema brasileiro. Mas pelo contrário, verifica-se que a forma pela qual a Constituição de 1988 distribuiu poderes ao Executivo e aos líderes partidários, e a dinâmica parlamentar que foi estabelecida pelos textos regimentais das duas Casas, garantem a governabilidade e a coordenação entre esses os poderes Executivo e Legislativo, além da presença de altas taxas de disciplina partidária (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998; SANTOS 2002).

Assim, a expectativa de coordenação foi confirmada no Capítulo 5, quando os índices de apoio ao governo e ao líder partidário para o ano de 2010 foram mensurados. Na realidade, o que esses dados apresentaram foi um governo com uma coalizão presidencial disciplinada e numerosa – com uma média de 323 cadeiras no parlamento –, além de partidos políticos com altas taxas de fidelidade aos seus líderes.

O Capítulo 4, por sua vez, apresentou um panorama sobre a legislação do setor petrolífero no país desde a Constituição de 1988 até a construção do Novo Marco Regulatório do Pré-Sal. Foi realizada uma análise detalhada sobre o conteúdo de todos os Projetos de Lei constituintes do Marco, além do seu processo de tramitação.

Foi verificado que, de maneira geral, o conteúdo desses projetos – de iniciativa do Poder Executivo – não sofreu grandes alterações oriundas dos parlamentares. Esse fato, quando somado às altas taxas de apoio ao governo e fidelidade partidária, só reforçam a tese de que houve sim coordenação entre Legislativo e Executivo ao longo do processo de construção do Novo Marco. Contudo, é preciso ressaltar que a presença

dessa coordenação não anula o fato de possíveis conflitos terem acontecido entre esses poderes, mas que esses conseguiram ser solucionados ou ao menos amenizados no momento da votação em plenário.

Tais conflitos, por sua vez, podem ser percebidos quando analisado o processo de tramitação do PL nº 5938/2009, que tratava sobre o modelo de exploração do petróleo, e mais especificamente, na questão da Emenda 387 – conhecida como Emenda Ibsen – que dispunha sobre a divisão dos *royalties* entre a União, Estados e Municípios.

Sobre essa questão, observou-se um intenso conflito de interesses entre os entes federativos. De um lado, estados e municípios brigando por uma maior parte de recursos dos *royalties* para as suas localidades, disputa essa principalmente entre os locais produtores e os não produtores desse recurso natural. Do outro, a União que evitava ao máximo entrar em conflito com qualquer um desses entes - lembrando que se tratava de um ano eleitoral - ao mesmo tempo em que lutava para não ter a sua porcentagem diminuída ou direcionada para ressarcimento de algum desses locais.

Assim, viu-se sobressair na prática elementos de uma característica importante do sistema brasileiro: o federalismo. Segundo Mainwaring e Linã (1998), o Brasil tem como qualidade do comportamento dos seus parlamentares um forte federalismo, ou seja, uma intensa tendência às questões regionais ou locais em detrimento de questões de interesse geral da nação. Esse federalismo teria assim a capacidade de afetar a disciplina partidária, a partir do momento que os parlamentares são mais ligados aos seus eleitorados locais do que com temáticas de âmbito nacional (MAINWARING; LINÃ, 1998).

Dessa maneira, e após detalhada análise da questão dos *royalties* e, mais especificamente, da Emenda Ibsen, da Emenda Simon e dos demais projetos de lei formadores do Novo Marco Regulatório do Pré-Sal, fica evidente que o único momento de quebra da lógica do presidencialismo de coalizão deu-se quando os recursos financeiros foram colocados diretamente em pauta.

Nesse momento, os parlamentares passaram a agir não mais segundo uma lógica partidária, mas sim segundo essa lógica federativa. Afinal, o que estava sendo discutido naquele momento era o ganho ou a perda de montante substancial de recursos para os seus estados e municípios, ganhos esses mais importantes do que seguir a orientação do governo, e mais importantes ainda quando se verifica o contexto de ano eleitoral e da necessidade de esses parlamentares darem um retorno claro para as suas bases.

Feitas essas análises, verifica-se que diante da pergunta de pesquisa proposta, esse trabalho conseguiu respondê-la na medida em que se verificou que o sentido do presidencialismo de coalizão se manteve ao longo da votação dos projetos, já que o Executivo conseguiu aprovar sua agenda em curto espaço de tempo para os padrões do Legislativo e sem muitos conflitos ou alterações significativas.

Contudo, deve-se ressaltar também, que essa lógica do presidencialismo de coalizão apesar de prevalecer, de um modo geral, não se manteve completamente intacta quando a questão federativa da Emeda Ibsen foi colocada em pauta. Dessa maneira, o que se observa é que diante de questões federativas o presidencialismo de coalizão, e mais especificamente, o chefe do Executivo têm sua força e poder de influência diminuídos.

Sendo assim, ao final desse trabalho, novas questões são levantadas: seria o federalismo o “calcanhar de Aquiles” do presidencialismo de coalizão? Será que em outras temáticas com fortes tendências federalistas o Executivo também sofreu derrotas no parlamento? Isso tem sido uma constante no modelo brasileiro?

Essas são apenas algumas questões levantadas com o intuito de encorajar novas pesquisas a serem realizadas com o objetivo de se questionar se de fato o presidencialismo de coalizão apresenta tamanha força e garantia de governabilidade como afirma Limongi, e mais, se casos como esse em que o federalismo se faz presente configuram não um caso desviante, mas sim a quebra da lógica desse sistema no Brasil. A questão federativa não teria, como regra, uma lógica própria a ser considerada e, nessa perspectiva, demandaria formulações teóricas especificamente direcionadas a ela?

## 8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados: revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

ABADE, L. **Royalties: bancada do Rio aposta na retirada do pedido de urgência**. 2010. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/senadores/senador/psimon/noticias1.asp?noticia=5051>>. Data de acesso: 12 de maio de 2014.

AGÊNCIA SENADO. **Casa Grande anuncia mobilização dos estados produtores de petróleo por novo modelo de partilha dos royalties**. 2009. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2009/11/09/casagrande-anuncia-mobilizacao-dos-estados-produtores-de-petroleo-por-novo-modelo-de-partilha-dos-royalties>>. Data de acesso: 16 de abril de 2014.

AMORIM NETO, Octavio. **Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil**. Dados: revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, 2000.

ARAÚJO, Suely M. V. Guimarães; SILVA, Rafael Silveira. **Reflexões sobre os estudos legislativos no Brasil: por um retrato mais fidedigno do parlamento e dos parlamentares**. Trabalho apresentado no 1º Encontro Internacional do Grupo de Estudos Legislativos da Associação Latino-americana de Ciência Política - ALACIP. Belo Horizonte, out. 2011.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno**. 11. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2011.

BRESCIANI, E. 2010a. **Câmara aprova emenda que divide royalties para Fundos de Participação**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL1524313-5601,00CAMARA+APROVA+EMENDA+QUE+DIVIDE+ROYALTIES+PARA+FUNDOS+DE+PARTICIPACAO.html>>. Data de acesso 12 de maio de 2014.

BRESCIANI, E. **Senado aprova emenda que muda divisão dos recursos do petróleo**. 2010b. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/06/senado-aprova-emenda-que-muda-divisao-dos-recursos-do-petroleo.html>> Data de acesso: 17 de abril de 2010.

CARVALHO, Márcio André de. **A base governista na Câmara dos Deputados de 1995 a 1998**. Tese de Mestrado, Universidade de Brasília, 1999.

CINTRA, A.O; **Presidencialismo e parlamentarismo: são importantes as instituições?**. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). Sistema político brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004.

FIGUEIREDO, A. **Instituições e Política no Controle do Executivo**. Rio de Janeiro. Dados, v. 44, n. 4, 2001.

LAURIANO, C. **Mesmo com alteração, emenda Ibsen continua fora da lei, diz Cabral**. 2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Rio/0,,MUL1529994-5606,00MESMO+COM+ALTERACAO+EMENDA+IBSEN+CONTINUA+FORA+D+A+LEI+DIZ+CABRAL.html>>. Data de acesso: 15 de abril de 2014.

LIMA, P. Assunto: **A construção do Novo Marco Regulatório do Pré-Sal**. Brasília, 14 mar. 2014. Entrevista realizada para realização do trabalho de conclusão de curso. Entrevistador: Ferreira, G.

LIMA, L. **Ibsen diz que Constituição garante riqueza em igualdade para estados e municípios**. 2010. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2010-03-13/ibsen-diz-que-constituicao-garante-riqueza-em-igualdade-para-estados-e-municipios>>. Data de acesso: 13 de abril 2014.

LIMA, P. **Pré-Sal, o novo marco legal e a capitalização da Petrobras**. Rio de Janeiro: Synergia, 2011.

LIMONGI, F. **A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório**. Novos Estudos - Cebrap, São Paulo, n. 76, p. 17-41, nov. 2006.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. Lua Nova. 1998, n.44, pp. 81-106.

NICOLAU, J. **Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)**. Dados, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, 1999.

NICOLAU, J.M; SCHIMITT, R. Sistema Eleitoral e Sistema Partidário NICOLAU, J. Lua Nova, 1995, nº 36, p. 43-51.

MORAES, F. **Executivo e Legislativo no Brasil pós-Constituinte**. *São Paulo Perspec*. 2001, vol.15, n.4, pp. 45-52.

MAINWARING, S; LINAN, A.P. **Disciplina partidária: o caso da Constituinte**. Lua Nova, São Paulo, n. 44, 1998.



PEIXOTO, F. **Entenda a Polêmica sobre a distribuição dos royalties do petróleo.** 2010a. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/03/100317\\_royalties\\_entenda\\_fa\\_np.s.html](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/03/100317_royalties_entenda_fa_np.s.html)>. Data de acesso em: 15 de abril de 2014.

PEIXOTO, F. **Entenda o processo de capitalização da Petrobras.** 2010b. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/09/100901\\_entenda\\_presal\\_fp\\_rc.s.html](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/09/100901_entenda_presal_fp_rc.s.html)>. Acesso em: 16 de maio de 2014.

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, 2003.

PEREIRA, C; MUELLER, B. **Uma teoria da preponderância do poder Executivo: O sistema de comissões no Legislativo brasileiro.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 15, n. 43, 2000.

RENNÓ, L. **Críticas ao presidencialismo de coalizão: processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos?.** In: AVRITZER, L; ANASTASIA, F. Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006, v. p. 259-271.

SANTOS, F. **Em Defesa do Presidencialismo de Coalizão.** In: Reforma Política no Brasil – Realizações e Perspectivas. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, p. 19-38, 2003.

SANTOS, F. **Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão.** Dados: revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002.

SARDINHA, E. **Simon entrega emenda que compensa RJ e ES (Nacional).** 2010. Disponível em: <<http://al-es.jusbrasil.com.br/noticias/2130056/simon-entrega-emenda-que-compensa-rj-e-es-nacional>>. Data de acesso: 12 de maio de 2014.

SAUER, I. Prefácio. In: Lima, P. **Pré-Sal, o novo marco legal e a capitalização da Petrobras.** Rio de Janeiro: Synergia, 2011.

SILVA, F. **Presidencialismo de coalizão: uma análise sobre o desempenho da coalizão presidencial na votação da nova lei florestal.** Monografia. Brasília. UnB, 2012.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Deputado federal pede ao STF que a Câmara deixe de analisar emenda sobre Pré-Sal.** 2010. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/noticias/2071429/deputado-federal-pede-ao-stf-que-a-camara-deixe-de-analisar-emenda-sobre-pre-sal>>. Data de acesso: 15 de abril de 2014.

## ANEXO

### ROTEIRO DE ENTREVISTA COM PAULO CÉSAR RIBEIRO LIMA

#### **Explicação sobre o Tema de Pesquisa**

- Pergunta de Pesquisa
- Metodologia
- Objetivos

#### **Apresentação do Banco de Dados**

- Principais dados encontrados nas votações do Ano de 2010.
- Apresentação dos dados das votações do Pré-sal, desconsiderando as votações de Requerimentos.

#### **Perguntas/Temáticas a serem debatidas**

- **Com relação à apresentação da Proposta:**
  - A mudança do Marco Regulatório realmente era necessária? De fato, era necessária uma maior participação do Estado nesse setor?
  - Quem deve de fato ter o controle sobre a área do petróleo: as grandes empresas ou a sociedade/governo?
  - O fato de 2010 ter sido um ano eleitoral, e mais, ter sido o último ano de governo de Lula, teve influência para a aprovação, de certa maneira, rápida desse Marco Regulatório? (tramitação em caráter de urgência)
  - Pode se dizer que a aprovação desse Marco foi uma estratégia de campanha de Lula e do PT para auxiliar na candidatura de Dilma Rousseff?
- **Com relação ao conteúdo dos projetos:**
  - Quais são as principais críticas ao modelo de partilha?
  - O aumento da participação do governo sobre as receitas das empresas não poderia ter acontecido por meio de um decreto em vez de se criar uma nova estatal?
  - Era preciso interferir na lei do petróleo para se criar o fundo? O governo não poderia ter aumentado os impostos das empresas e captar esse dinheiro para um fundo? Qual a vantagem da criação desse fundo especial?

- Qual o grande diferencial do Fundo?

- **Com relação ao processo de tramitação:**

- Porque a tramitação dos projetos de lei do Marco Regulatório ocorreu em separado e não de modo apensado?

- Qual de fato foi a votação mais polêmica?

- A apresentação da proposta em caráter de urgência não prejudicou as discussões no Congresso?

- **Com relação a ser ou não um caso desviante:**

- Quais foram os principais conflitos, as dificuldades de conseguir a votação que era pretendida.

- Além disso, no que exatamente o governo cedeu? O que ele conseguiu impor via articulação com os líderes dos partidos aliados e o que ele teve de ceder? Teve de ceder algo por pressão dos estados e municípios?

- Posso considerar o processo de construção do Marco Regulatório do Pré-sal como um caso desviante da coordenação Executivo-Legislativo no Processo Legislativo? Se não, por quê?

- Qual o impacto dos royalties na tramitação da matéria?