

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

O COMPORTAMENTO DOS PARTIDOS NA CÂMARA DOS
DEPUTADOS E NO SENADO FEDERAL (1991-2007)

Geralda Luiza de Miranda

Belo Horizonte

2008

Geralda Luiza de Miranda

O COMPORTAMENTO DOS PARTIDOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS E NO SENADO FEDERAL (1991-2007)

Tese apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do Título de Doutor em Ciência Política.

Área de concentração: Instituições Políticas e Democracia

Orientador: Prof. Dr. Carlos Ranulfo Félix de Melo (UFMG)

Belo Horizonte

2008

Ao Sérgio, Pedro, Flávio e Hudson,
a “base de apoio”.

Para a elaboração desta tese, contei com o apoio de muitas pessoas em diversos momentos. Agradeço especialmente a Carlos Ranulfo, meu orientador, pela disponibilidade, competência e carinho. Agradeço também à Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, André Marengo e Rogério Schmitt por me permitirem acesso a dados não-disponíveis ou de organização muito trabalhosa.

O apoio, profissionalismo e carinho dos professores, colegas e amigos do Departamento de Ciência Política tornaram tudo mais fácil e gratificante. Serei sempre grata a todos.

As bolsas de estudo do CNPq e da CAPES, durante três anos, foram de fundamental importância para a elaboração desta tese.



Universidade Federal de Minas Gerais
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Av. Antônio Carlos, 6627 – Caixa Postal 253 - Cidade Universitária - Pampulha
31270-901 - Belo Horizonte – MG / e-mail: mestdcp@fafich.ufmg.br
TELEFAX: (31) 3409-5030 –

**ATA DE DEFESA DE TESE DO CURSO DE DOUTORADO
EM CIÊNCIA POLÍTICA, REALIZADA
NO DIA 10/12/2008.**

Aos 10 (dez) dias do mês de dezembro de 2008 (dois mil e oito), às 14:30 horas na Sala 2094 da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, reuniu-se a banca examinadora da tese intitulada **"O COMPORTAMENTO DOS PARTIDOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS E NO SENADO FEDERAL (1991-2007)"**, elaborada pela aluna *Geralda Luiza de Miranda*. Compuseram a banca examinadora os professores: **Carlos Ranulfo Félix de Melo (Orientador)**, **Magna Maria Inácio**; **Fábio Wanderley Reis (UFMG)** **Argelina Figueiredo** e **Jairo Nicolau (IUPERJ)**. Após argüição oral da aluna, os membros da banca examinadora deliberaram pela aprovação da referida tese, obtendo assim a aluna o título de Doutora em Ciência Política. Para constar foi lavrada a presente ata, que será assinada pelos membros da Banca Examinadora.

Belo Horizonte, 10 de dezembro de 2008

Prof. Carlos Ranulfo Félix de Melo
(Orientadora/UFMG)

Profa. Magna Maria Inácio
(UFMG)

Prof. Fábio Wanderley Reis
(UFMG)

Profa. Argelina Figueiredo
(IUPERJ)

Prof. Jairo Nicolau
(IUPERJ)

RESUMO

A investigação busca explicar a variação no comportamento dos partidos nas votações nominais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Partindo da tese de que a disciplina dos partidos brasileiros é estimulada pela forte delegação ao Executivo e às lideranças partidárias, a explicação proposta estrutura-se nas seguintes proposições: (1) a cadeia de delegação legislativa é influenciada pelos estímulos forjados na arena eleitoral; (2) esses estímulos e aqueles que advêm da arena organizacional partidária, combinados com o posicionamento frente ao governo, explicam *parte* da variação na disciplina dos partidos em cada uma das Casas legislativas; (3) entre as Casas, a variação está relacionada com as diferenças na delegação às lideranças. Assim, ao longo da argumentação, as instituições são tratadas de forma exógena e endógena.

No segundo capítulo, são comparados os estímulos que orientam a delegação aos líderes, colocados pela legislação que regula a constituição da representação na Câmara e no Senado. Constatamos que aqueles orientados para a superação dos imperativos práticos da ação coletiva motivam maior delegação na Câmara que no Senado. Essa hipótese é verificada no terceiro capítulo, onde são comparadas as prerrogativas regimentais dos líderes nas duas Casas. Verificamos que, para maximizar suas preferências por políticas e por cargos, os deputados são mais dependentes de seus líderes que os senadores. A partir disso, enunciamos a hipótese de que os partidos na Câmara são mais disciplinados que no Senado, o que não é comprovado pelos testes realizados.

Na comparação das prerrogativas regimentais, verificamos alterações que fortalecem o poder dos partidos. Sugerimos que elas não se explicam pelos imperativos práticos da ação coletiva. Partindo da argumentação de Shugart e Carey (1992), que sugerem que a delegação ao Executivo está relacionada com a delegação aos partidos, mapeamos, no quarto capítulo, a delegação ao Executivo. Verificamos alterações tendentes a controlar melhor, se não a mitigar, a delegação instituída em 1988. Dadas essas alterações, que apontam para um novo equilíbrio

entre os Poderes Executivo e Legislativo, voltamos, no quinto capítulo, à arena eleitoral para investigar a dinâmica das eleições presidenciais e congressuais. Pela análise das coligações e dos resultados eleitorais, dos encaminhamentos das lideranças e dos votos dos parlamentares nas votações nominais, verificamos que, da dinâmica eleitoral, emergem estímulos que explicam tanto as alterações constitucionais e regimentais quanto a variação na disciplina partidária em cada uma das Casas legislativas.

Os resultados apontam três aspectos importantes do sistema político brasileiro atual. O primeiro é o fortalecimento dos partidos, especificamente daqueles que participam reiteradamente das eleições presidenciais. Dada a eficiência dessas eleições e sua influência sobre o desempenho dos partidos nas eleições congressuais, os competidores reiterados do cargo presidencial são estimulados a centralizar mais sua ação política nas arenas eleitoral e parlamentar. Assim, o argumento de que o sistema partidário brasileiro é constituído por partidos fracos, descentralizados, fracamente institucionalizados e nacionalizados não mais se aplica indistintamente. O segundo é a tendência para um novo equilíbrio entre os Poderes Legislativo e Executivo. A avaliação da evolução da estrutura de delegação legislativa, a partir dos estímulos forjados na arena eleitoral, aponta para o fortalecimento do Poder Legislativo *vis-à-vis* o Poder Executivo. Por fim, a discussão mostra que a disciplina e o partidarismo que marcam a dinâmica congressual atual não ocorrem à revelia dos incentivos que emergem da arena eleitoral: enquanto a legislação eleitoral estimula o paroquialismo, a dinâmica das eleições incentiva uma atuação partidária mais concertada nas arenas eleitoral e parlamentar.

ABSTRACT

The thesis develops an empirically based explanation for the variation in the voting behavior of Brazilian parties in roll calls in the *Câmara dos Deputados* and in the *Senado Federal*.

Assuming that party discipline is positively related to the amount of leeway in conducting legislative and voting processes granted the President and party bosses, the explanation explores the following propositions: 1) stimuli derived from the electoral arena influence the chain of delegation when it comes to actual voting; 2) such stimuli and others deriving from the party organization, in combination with the party directives in its dealings with the government, explain some of the variation in party discipline in each legislative house; 3) taking each legislative house as the unity of research, the variation is positively related to differences in the level of autonomy granted the party leaders. The explanation thus focuses on the institutions both from their internal and external dynamics.

Chapter 2 shows how formal regulation of the principle of representation provides stimuli to delegating power to party leaders in the *Câmara dos Deputados* and in the *Senado Federal*. Research findings indicate that procedural provisions aiming at facilitating collective action induce to wider extension of delegation in the lower house than it is the case in the *Senado*. Following these findings, chapter 3 compares the regimental prerogatives of party leaders in both houses. This analysis leads to the conclusion that members of the lower house must rely more on the support of party leaders in order to maximize their preferences when specific policies are voted and when vying for political offices than it is the case with senators. However, when tested, the hypothesis that parties display greater discipline in the *Câmara* than in the *Senado* was not proved.

When comparing regimental prerogatives, one finds that some changes in prevailing rules enhance the power of the parties as such. We argue that such changes do not derive from practical imperatives of collective action. Chapter 4 focuses on the delegation to the executive branch of government, following a line of explanation

developed by Shugart and Carey (1992), who assume that this prerogative is linked to the delegation to parties. We detected rule alteration aiming at increasing the control over the power of delegation as established in 1988 or at minimizing its range. These alterations are seen as setting a new pattern of balance between the legislative and the executive branches of government. Taking this institutional framework as a background, an interpretation of the dynamics of presidential and congressional elections is presented in chapter 5. Research findings at this level show that stimuli derived from coalitions and electoral outcomes, as well as from negotiations concerning voting in roll calls explain both constitutional and regimental changes and observed variation in party discipline in the lower and upper legislative houses.

The research findings highlight three main features of the present-day Brazilian political system. First, the consolidation of parties, especially the ones competing in presidential elections. Given the political efficiency of this level of elections and their influence over congressional elections, the politicians who run more than once tend to favor centralization in their strategies to influence electoral and parliamentary arenas. From this analytical perspective, the conclusion that Brazilian political parties are poorly institutionalized, mostly provincial in their performance, decentralized and feckless must be qualified. Second, a new pattern of balance between the legislative and the executive branches of government is under way. The procedures of the delegation to legislate are being altered due to influences stemming from the electoral arena and this process of change points to the strengthening of the legislative branch of government in its dealings with the executive. Third, the research findings also show that party discipline and the growing importance of parties in the congressional dynamics are not independent from incentives connected to the electoral arena, that is, while the existing electoral laws enhance political parochialism, the actual dynamics of elections stimulates strategies of concerted action in the electoral and parliamentary arenas.

LISTA DE TABELAS

1-	Índice de Rice dos partidos nas votações nominais na agenda do Executivo por governo (1988-2006).....	15
2-	Disciplina dos partidos na Câmara dos Deputados. Média anual no Governo FHC I (1995-1998).....	16
3-	Regressão MQO – Índice de Fidelidade Partidária na Câmara dos Deputados (1991-2007) e no Senado Federal (1999-2007).....	87
4-	Teste de médias do Índice de Fidelidade Partidária por Casa legislativa (1999-2007).....	88
5-	Sucesso e dominância do Executivo no processo legislativo ordinário por governo (1949-1964 e 1988-2007).....	105
6-	Competidores e votação nas eleições presidenciais (1989-2006).....	128
7-	Modalidades de participação nas eleições presidenciais (1989-2006) por partido (N).....	131
8-	Correlação entre a votação dos partidos nas eleições para a Presidência e governadorias e para a Câmara e Senado (1990-2006) (Pearson).....	135
9-	Volatilidade nas eleições para a Câmara dos Deputados (1990-2006) por tipo de partido.....	136
10-	Coligações por tipo de integrantes, cargo e eleição (1990-2006) (N).....	141
11-	Participação eleitoral dos micro-partidos, coligados ou isoladamente, por cargo e eleição (1990/2006) (N).....	142
12-	Modalidades de participação dos maiores partidos por tipo, cargo e eleição (1990-2006) (N).....	143
13-	Alianças entre os maiores partidos para a Câmara por eleição (1990-2006) e por bloco ideológico (% do total de alianças entre os 11 maiores e N).....	147
14-	Alianças entre partidos de vocação presidencial e de coligações adversárias por eleição (1990-2006) e por cargo (% do total de alianças entre os partidos maiores).....	148
15-	Regressão MQO – Coordenação partidária das bancadas parlamentares na Câmara dos Deputados (1991-2007).....	153
16-	Regressão MQO – Índice de Fidelidade Partidária na Câmara dos Deputados (1991-2007).....	161
17-	Regressão MQO – Índice de Fidelidade Partidária no Senado Federal (1995-2007).....	164

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1-	Caracterização dos cargos da Câmara dos Deputados.....	68
Quadro 2-	Caracterização dos cargos do Senado Federal.....	69
Quadro 3-	Prerrogativas dos atores para alterar a ordem do dia e o processo de discussão/votação das proposições no plenário da Câmara dos Deputados.....	76
Quadro 4-	Prerrogativas dos atores para alterar a ordem do dia e o processo de discussão e votação das proposições no plenário do Senado Federal.....	77
Quadro 5-	Prerrogativas dos atores para convocar e alterar dinâmica de sessões e comissões na Câmara e no Senado.....	81
Quadro 6-	Prerrogativa dos atores para contestar ou apreciar decisões de órgãos internos.....	83
Quadro 7-	Prerrogativas dos atores para o uso da palavra durante a Ordem do Dia na Câmara dos Deputados e Senado Federal.....	85
Quadro 8-	Regras para emendas individuais e coletivas à LOA nas Resoluções do Congresso Nacional (1991-2007).....	112
Gráfico 1-	Convergência entre os encaminhamentos do líder do governo e líderes dos partidos de vocação presidencial e seus coadjuvantes na Câmara dos Deputados (1991-2007) (%).....	155
Gráfico 2-	Convergência entre os encaminhamentos do líder do governo e os líderes dos partidos de pretensão presidencial na Câmara dos Deputados (1991-2007) (%).....	156
Gráfico 3-	Convergência entre os encaminhamentos do líder do governo e os líderes dos partidos descentralizados na Câmara dos Deputados (1991-2007) (%).....	157
Gráfico 4-	Convergência entre os encaminhamentos do líder do governo e os líderes do PFL, PSDB, PT e PMDB no Senado (1995-2007) (%).....	158

LISTA DE SIGLAS DE PARTIDOS

PCB-	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB-	Partido Comunista do Brasil
PDS-	Partido Democrático Social
PDT-	Partido Democrático Trabalhista
PFL-	Partido da Frente Liberal
PL-	Partido Liberal
PMDB-	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP-	Partido Progressista
PPB-	Partido Progressista Brasileiro
PPR-	Partido Progressista Reformador
PPS-	Partido Popular Socialista
PSB-	Partido Socialista Brasileiro
PSDB-	Partido da Social Democracia Brasileira
PT-	Partido dos Trabalhadores
PTB-	Partido Trabalhista Brasileiro

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
1.1	A influência dos sistemas de governo e de partidos sobre o comportamento parlamentar.....	19
1.2	O comportamento parlamentar brasileiro: indisciplina, paroquialismo, instabilidade.....	21
1.3	O Brasil visto de perto: governabilidade, estabilidade, disciplina parlamentar.....	23
1.4	Sobre os objetivos da tese e sua organização.....	25
2	OS ESTÍMULOS DA LEGISLAÇÃO ELEITORAL PARA A ESTRUTURAÇÃO DO PROCESSO DECISÓRIO BRASILEIRO.....	35
2.1	Os nexos entre incentivos eleitorais e estruturação do processo decisório nos modelos de análise congressional e no Modelo do Segredo da Ineficiência.....	38
2.2	Representados, representantes e partidos: os incentivos à delegação na constituição da representação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.....	43
2.2.1	<i>A conexão eleitoral nos sistemas proporcional e majoritário brasileiros.....</i>	44
2.2.2	<i>Os recursos fornecidos pelos partidos nas disputas legislativas proporcionais e majoritárias brasileiras.....</i>	50
2.2.3	<i>Os estímulos gerados pela magnitude da representação na Câmara dos Deputados e Senado Federal.....</i>	56
2.3	Considerações finais.....	57

3	A DELEGAÇÃO AOS LÍDERES E SUA INFLUÊNCIA SOBRE O COMPORTAMENTO DOS PARTIDOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS E NO SENADO FEDERAL.....	60
3.1	A delegação de prerrogativas legislativas aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.....	62
3.1.1	<i>As prerrogativas das lideranças parlamentares na distribuição de cargos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.....</i>	64
3.1.2	<i>As prerrogativas das lideranças partidárias no processo legislativo da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.....</i>	74
3.2	A influência da delegação às lideranças partidárias sobre o comportamento dos partidos nas votações da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.....	87
3.3	Considerações finais.....	90
4	A DELEGAÇÃO AO EXECUTIVO NO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO.....	93
4.1	Os fundamentos da delegação ao Executivo e sua evolução no sistema político brasileiro.....	94
4.1.1	<i>A centralidade do Executivo no processo decisório brasileiro.....</i>	97
4.1.2	<i>O equilíbrio instituído em 1988 entre Poder Executivo e Poder Legislativo e suas alterações posteriores.....</i>	100
4.2	Processo orçamentário: alterações nos papéis do Executivo e Legislativo e líderes e parlamentares.....	108
4.3	Considerações finais.....	117
5	OS ESTÍMULOS DA DINÂMICA ELEITORAL SOBRE O COMPORTAMENTO DOS PARTIDOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS E NO SENADO FEDERAL.....	118
5.1	Eficiência e representatividade: a influência do sistema de governo e do sistema eleitoral sobre as eleições.....	120
5.2	Brasil: ineficiência eleitoral e a presunção de um “segredo ineficiente”.....	123

5.3	A eficiência das eleições presidenciais brasileiras e sua influência sobre o desempenho dos partidos nas disputas congressuais.....	127
5.3.1	<i>A eficiência das disputas presidenciais.....</i>	127
5.3.2	<i>A participação dos partidos nas disputas presidenciais e seus efeitos sobre o grau de centralização política.....</i>	129
5.3.3	<i>A influência da eficiência na disputa presidencial sobre o desempenho dos partidos na disputa para a Câmara dos Deputados.....</i>	134
5.4	A influência da eficiência das disputas presidenciais sobre o comportamento dos partidos nas arenas eleitoral e parlamentar.....	137
5.4.1	<i>A influência da eficiência das disputas presidenciais sobre as estratégias coligacionistas das lideranças nas eleições para a Câmara dos Deputados e Senado Federal.....</i>	138
5.4.2	<i>A influência da dinâmica eleitoral sobre o comportamento das lideranças partidárias na Câmara dos Deputados e Senado Federal.....</i>	150
5.4.3	<i>A influência da dinâmica eleitoral sobre o comportamento das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados e Senado Federal.....</i>	159
5.5	Considerações finais.....	165
6	CONCLUSÃO.....	168
	REFERÊNCIAS.....	176
	APÊNDICE.....	190

1 INTRODUÇÃO

Investigar os fatores que influenciam o comportamento dos partidos políticos na arena parlamentar federal, mais especificamente, a variação em sua atuação nas votações nominais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal é nosso objetivo nesta tese. Na Câmara, a variação pode ser constatada sob as diferentes medidas normalmente utilizadas e ocorre tanto entre partidos, em um mesmo governo ou coalizão, quanto em um mesmo partido ao longo do tempo. A magnitude das diferenças pode ser observada na TAB. 1, onde se apresenta o Índice de Rice dos partidos, no período de 1988 a 2006, construído por Figueiredo e Limongi (2007). Esse índice mede a coesão dos partidos, ou seja, o quanto os parlamentares de determinada bancada votam na mesma direção.

TABELA 1- Índice de Rice dos partidos nas votações nominais na agenda do Executivo por governo (1988-2006)

PARTIDO/ ADMINISTRAÇÃO	PPB	PFL	PTB	PMDB	PSDB	PDT	PT
Sarney	71,4	82,2	66,5	68,7	64,9	79,7	100,00
Collor	79,1	81,7	70,1	72,0	72,3	85,0	97,3
Itamar	66,7	65,2	65,7	77,6	79,2	81,4	95,9
FHC I	67,7	91,3	81,2	64,8	87,0	88,3	98,4
FHC II	84,4	92,9	75,6	74,6	94,5	91,1	99,0
Lula I	71,7	70,7	80,9	75,3	73,3	83,8	92,3
Média período	73,5	80,7	73,3	72,2	78,5	84,9	97,2

Fonte: Adaptado de FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007, p. 170.

Nota: Em negrito, partidos com maiores diferenças.

Nos dados apresentados, a diferença máxima da coesão entre os partidos é de 35,1%, entre PT e PSDB, no Governo Sarney; em um mesmo partido, ao longo do tempo, a maior diferença é apresentada pelo PFL entre os governos Itamar e FHC II: 27,7%.

No estudo de Nicolau (2000), em que se utiliza o Índice de Fidelidade Partidária, a variação é também significativa. Esse índice traz o percentual de parlamentares que votam (ou comportam-se) de acordo com o encaminhamento do líder, tendo-se por referência o total de parlamentares que comparecem votar (ou o total de membros do partido), ou seja, mensura a disciplina partidária. O índice apresentado por Nicolau foi construído a partir de dados das votações que ocorreram na Câmara no primeiro governo de FHC.

TABELA 2- Disciplina dos partidos na Câmara dos Deputados. Média anual no Governo FHC I (1995-1998)

PARTIDO	1995	1996	1997	1998
PCdoB	97,9	98,4	99,6	99,3
PT	98,5	99,2	98,0	99,1
PFL	95,1	89,6	94,3	95,1
PDT	89,9	91,8	95,3	90,7
PSDB	90,7	91,9	92,8	90,4
PSB	81,9	90,2	96,3	97,2
PTB	90,3	87,8	89,3	84,9
PPR/PPB	92,1	86,6	80,9	69,6
PMDB	84,1	81,3	80,4	72,9
PL	92,9	79,3	66,9	57,9

Fonte: Adaptado de NICOLAU, 2000, p. 716.

Nota: Em negrito, partidos com maiores diferenças.

As maiores diferenças na disciplina dos partidos, conforme os dados Nicolau, são de 41,4%, entre PCdoB e PL, em 1998, e de 19,9%, entre o PT e PL, em 1996. Em um mesmo partido, também há diferenças significativas na disciplina: entre 1995 e 1998, o PMDB e o PL apresentam quedas de 11,2% e 35% respectivamente.

Em termos comparativos, segundo Nicolau (2000), a disciplina apresentada pelo PCdoB e PT equipara-se a dos mais disciplinados partidos europeus; a do PFL, PSDB, PDT, PSB e PTB assemelha-se a dos partidos norte-americanos; PMDB, PPB e PL são os partidos menos disciplinados.

O que explica essa variação? Por que os partidos apresentam diferenças tão significativas de comportamento sob uma mesma estrutura institucional e, às vezes, até política? Além de procurar responder essas questões, investigamos se há

variações no comportamento dos partidos também no Senado, e se eles são tão disciplinados em uma Casa quanto na outra. Até onde sabemos, não há estudos que tratem do comportamento dos senadores nas votações nominais. Acreditamos que essa ausência se deve à não-disponibilidade de dados. Não conseguimos superar completamente esse problema. Por isso, a análise do comportamento dos partidos nas votações do Senado restringe-se ao período de 1999 a 2007; na Câmara, a análise incorpora as votações de 1991 a 2007.

Na análise do comportamento parlamentar, os estudos realizados sob a perspectiva institucionalista da teoria da escolha racional têm privilegiado tanto o impacto de fatores exógenos ao contexto decisório, por exemplo, o tipo de sistema eleitoral, quanto o de fatores endógenos, consagrados nos regimentos internos. Na análise do comportamento dos partidos brasileiros, tem-se atribuído importância também a outros fatores, tais como, as prerrogativas constitucionais do Executivo, o federalismo, a cultura e a história política do país.

Além da racionalidade dos atores, o pressuposto mais geral dos institucionalistas é o de que instituições importam: elas instituem regras que incentivam ou induzem determinados tipos de comportamento e coíbem ou limitam outros. Nesse sentido, conforme Tsebelis (1998, p. 51), a ação político-partidária não é apenas mutuamente ótima, estratégica; ela é também “uma adaptação ótima a um ambiente institucional”, posto que este estipula as *regras do jogo*¹.

Ao estipularem as regras do jogo, as instituições induzem, de acordo com Shepsle (1989), o comportamento dos jogadores a um resultado de equilíbrio. Isso porque, segundo esse autor, apesar de os indivíduos serem propositivos e maximizadores de valores de origem privada, eles são também responsivos ao ambiente em que estão inseridos. Se, por um lado, os atores são capazes de modificar o ambiente, este se constitui, por outro, no contexto estratégico em que o comportamento maximizador tem lugar. A noção de “equilíbrio institucionalmente induzido” de Shepsle está baseada na idéia de que o processo institucional pode ser descrito como uma forma de jogo extensivo, cujos resultados refletem preferências de distintos atores para os

¹ De acordo com Tsebelis (1990, p. 98), as regras do jogo incorporam: “o conjunto de jogadores, o conjunto de movimentos permitidos, a seqüência dessas jogadas e a informação disponível antes de cada jogada”, e “determinam o comportamento dos atores, os quais, por sua vez, produzem resultados políticos ou sociais”.

quais as instituições conferem poderes desproporcionais. Dessa maneira, o equilíbrio pode ser definido como uma alternativa invulnerável, o *status quo*, em relação ao qual nenhuma outra alternativa, permitida pelas regras, é preferida por todos os indivíduos que possuem poder de agenda, voto ou veto. Mas quais são as preferências dos partidos políticos? Quais são as regras mais eficazes para a institucionalização daquilo que Di Palma (1990) denomina “conformidade comportamental”? Ou, nos termos de Grofman (1989), quais são incentivos institucionalmente gerados e as opções institucionalmente disponíveis que estruturam as escolhas dos atores político-partidários no Brasil?

Na literatura especializada, os partidos são vistos como atores unitários ou como atores coletivos. Enquanto atores unitários, eles são organizações que disputam eleições e ocupam posições de governo (DOWNS, 1999; SARTORI, 1982). Para serem bem-sucedidos nesses objetivos, os partidos maximizam votos (DOWNS, 1999), que são usados para a busca de poder e influência política (STROM, 1990). Enquanto atores coletivos, os partidos são grupos de políticos racionais que se deparam com diversos problemas de ação coletiva para maximizar seus interesses, os quais variam de acordo os incentivos forjados pela legislação eleitoral ou pelo conjunto das instituições políticas (CAIN *et al.*, 1987; COX; MCCUBBINS, 1993, 1995; KIEWIET; MCCUBBINS, 1991; KREHBIEL, 1992; SHEPSLE; WEINGAST, 1995; SHUGART; CAREY, 1992, 1995, 1998; SINCLAIR, 1995). Nesta tese, os partidos são tratados como atores coletivos e, por isso, reféns de diversos problemas de ação coletiva, cuja solução é normalmente buscada pela delegação de prerrogativas a atores legislativos ou extralegislativos, como previsto nos modelos de análise congressual norte-americanos (distributivista, informacional e partidário) e no Modelo do Segredo da Ineficiência de Shugart e Carey (1992).

No Brasil, argumenta-se que os políticos buscam a reeleição nos termos colocados pelos modelos de análise congressual norte-americanos (AMES, 2003; MAINWARING, 1993, 1999; PEREIRA; MUELLER, 2002, 2003, 2006; PEREIRA; RENNÓ, 2001). Considerando os incentivos das instituições brasileiras, que tornam “progressiva” a estrutura de carreira dos parlamentares, se comparada à estrutura “estática” dos representantes norte-americanos, Samuels (2003a) argumenta, no entanto, que a meta mais buscada não é a reeleição, mas sim a ocupação de cargos nas estruturas executivas estaduais. Numa tentativa de referenciar metas diversas e

a competitividade do sistema eleitoral, salienta-se também que os políticos brasileiros buscam sobreviver politicamente (LIMONGI, 2003; MELO, 2003, 2004, 2006). Nesse caso, a elaboração de políticas públicas e a influência na Casa legislativa, nos termos de Fenno (1973), inscrevem-se entre as estratégias que maximizam a sobrevivência política. O que mais freqüentemente é sugerido, entretanto, é que a maximização das preferências dos legisladores, sejam elas em torno de políticas, de cargos ou de recursos diversos, depende de seu alinhamento às preferências dos líderes partidários e do Executivo ou de atores subnacionais, especialmente os governadores. A falta de consenso em torno das metas dos políticos denota, assim, não apenas a competitividade eleitoral e o alto grau de incerteza que cercam suas decisões, mas também seu envolvimento em um sistema mais intrincado de lealdades, se comparado, por exemplo, ao sistema norte-americano.

As respostas para a segunda e terceira questões, acima enunciadas, também não são simples. De acordo com a assertiva institucionalista, determinados tipos de instituições colocam determinados tipos de incentivos comportamentais. O desafio principal consiste em distinguir quais incentivos são gerados por quais instituições e, o que tem sido mais complicado, quais incentivos prevalecem em certas combinações institucionais. Nos estudos sobre o comportamento dos partidos, a principal estratégia de análise tem sido a comparação dos efeitos dos incentivos gerados pelos sistemas de governo, combinados ou não com os efeitos das instituições eleitorais e das regras internas às Casas legislativas.

1.1 A influência dos sistemas de governo e de partidos sobre o comportamento parlamentar

Alguns estudos salientam efeitos disruptivos do sistema presidencialista sobre o comportamento dos partidos na arena decisória, especialmente se combinado com federalismo e sistema multipartidário (JONES, 1995; LINZ, 1991; SARTORI, 1993,

1994a). Os problemas são atribuídos principalmente ao que Shugart e Carey (1992) denominam “características nucleares” do presidencialismo, quais sejam, (a) eleição popular do chefe do Executivo; (b) mandatos fixos para Executivo e assembléia e não-sujeitos à confiança mútua; (c) Executivo eleito nomeia e dirige a composição do governo. Uma quarta característica surge, de acordo com os autores, como um pré-requisito lógico e prático para o funcionamento efetivo dessas três: (d) algum tipo de autoridade legislativa, constitucionalmente garantida, para o presidente, preferencialmente o poder de veto². As principais conseqüências de eleições separadas e mandatos fixos seriam a natureza divergente dos mandatos executivos e legislativos e a ausência de incentivos à cooperação entre os partidos e o presidente. Há, de acordo com Linz (1991), um “conflito latente” entre os Poderes Legislativo e Executivo que, pela própria rigidez do sistema, desemboca em paralisia decisória e instabilidade. Essa visão é compartilhada por Sartori (1994a) que afirma que o presidencialismo é uma “maquinaria constitucional desenhada para a paralisia governamental” (p. 107. Tradução nossa).

A instabilidade, a paralisia ou a menor decisividade do presidencialismo seriam exacerbadas especialmente se combinadas com multipartidarismo e federalismo, pois, eleito por um partido minoritário e sem o apoio de uma maioria parlamentar, o presidente teria dificuldades para aprovar e implementar seus projetos, principalmente em virtude da influência que atores políticos subnacionais, especialmente os governadores, exerceriam sobre os parlamentares (MAINWARING; JONES, 2003; MAINWARING; SCULLY, 1995; MAINWARING; SHUGART, 1997).

No parlamentarismo, por outro lado, mecanismos como o voto de confiança e o controle da agenda legislativa pelo Executivo configurariam uma “fusão” dos Poderes, o que induziria a cooperação e estimularia, conseqüentemente, a disciplina parlamentar. Nesse caso, os políticos trocariam ganhos imediatos por ganhos

² Sartori (1994a) define sistema presidencialista como aquele em que “o chefe do Estado (o presidente) a) é eleito popularmente; b) não pode ser despedido do cargo por uma votação do Parlamento ou Congresso durante o período pré-estabelecido, e c) encabeça e dirige de alguma forma o governo que designa” (1994a, p. 99. Tradução nossa). Para Lijphart (1989, 1991), os critérios definidores do Presidencialismo seriam: executivo não dependente do voto de confiança da assembléia, com mandato fixo, eleito pelo voto popular e unipessoal. Assim, a principal diferença entre a definição de Shugart e Carey e as desses autores é a incorporação dos poderes legislativos do presidente. Essa estratégia, segundo Figueiredo (2004), é inconsistente com a análise desenvolvida pelos autores que tem por fim, justamente, mostrar a variação desses poderes.

futuros. A disciplina seria incentivada pela dependência entre parlamentares e chefe do Executivo, pois a realização das políticas preferidas pelos primeiros dependeria da discricionariedade do Executivo e a sobrevivência deste, da confiança dos partidos. Essa dependência mútua influenciaria, inclusive, a natureza das eleições e os vínculos entre os representantes, representados e partidos.

1.2 O comportamento parlamentar brasileiro: indisciplina, paroquialismo, instabilidade

As análises realizadas sobre o comportamento dos parlamentares brasileiros, a partir das premissas acima, apontam um quadro desolador. Como resultado não apenas do sistema de governo, mas também de uma cultura e prática políticas e legislação eleitoral antipartidárias, os políticos, de acordo com Sartori (1993, 1994a), relacionam-se com os partidos como se eles fossem “partidos de aluguel”. Tendem a votar contra o que os líderes dispõem, argumentando que sua liberdade para representar os eleitores não deve ser rechaçada, e deixam o presidente “flutuando em um vazio” sobre um parlamento ingovernável e fortemente fracionado. A busca de apoio por parte do presidente, via distribuição de pastas ministeriais, não garante, segundo o autor, nenhuma promessa do ponto de vista estrutural ou sistêmico.

Para Lijphart (1991), a combinação institucional brasileira está entre as piores possíveis. Resulta em governos minoritários, abrindo a possibilidade de que os partidos que controlam o Executivo e o Legislativo ocupem posições contrárias no espectro ideológico. Para Jones (1995), as instituições brasileiras fomentam a resistência do presidente em ceder poder à oposição e o interesse da oposição no fracasso do governo. Os presidentes, por possuírem mandato popular, não procuram obter a cooperação do Legislativo, apelando diretamente ao povo para aprovar sua agenda. Como Jones, Linz (1991) também afirma que os líderes partidários, derrotados na eleição, não apóiam o presidente e trabalham para seu fracasso, pois têm em vista as eleições seguintes e não o bom funcionamento do sistema.

A forma de governo, o sistema eleitoral e a cultura política contribuiriam para aumentar os problemas (ABRÚCIO, 1998; AMES, 2003; MAINWARING, 1993, 1999; SAMUELS, 2003a, 2003b, SAMUELS; EATON, 2002; SHUGAR; CAREY, 1992; 1995). Para Mainwaring (1993), a combinação de presidencialismo, sistema proporcional com lista aberta, federalismo e distritos de grande magnitude estimula a fragmentação do sistema partidário, paroquialismo na formulação de políticas públicas, mandatos parlamentares personalizados, partidos marcados pelo faccionalismo e falta de disciplina, altas taxas de migração partidária e formação de coalizões de governo *ad hoc* pela ampla utilização de patronagem. Esta é, de acordo com o autor, a “principal cola (às vezes muito poderosa) que mantém a sustentação do presidente unida” (p. 41). Essa combinação, aliada à cultura política brasileira, de acordo com Ames (2003), multiplica o número de atores com poder de veto, dificultando alterações substantivas no *status quo*, e imprime ao comportamento parlamentar um caráter distributivista, corrupto e indisciplinado.

Alguns estudos têm mostrado a fragilidade de diversas das premissas que sustentam essas análises e a falta de fundamento empírico de suas inferências sobre o funcionamento do parlamentarismo e do presidencialismo. Na verdade, como ressaltam Cheibub *et al.* (2002), alguns autores se limitam a fazer “generalizações indutivas, ao mesmo tempo que são acompanhadas por exortações à coleta de dados” (p. 188).

Diversos estudos têm avançado na análise da empiria e o resultado, em geral, é uma melhor especificação das proposições. Strom (1990), por exemplo, argumenta que na formação dos governos, tanto nos sistemas bipartidários quanto nos multipartidários, os partidos não são motivados apenas por considerações em torno de cargos e poder, mas também por oportunidades de influenciar as políticas públicas. Outros autores salientam que combinações como a brasileira não necessariamente levam à dificuldade na formação de coalizões e à indisciplina. A paralisia decisória ou o fracasso da democracia podem não ocorrer mesmo se os governos forem minoritários. Nos sistemas parlamentaristas, por outro lado, governos minoritários também se formam, há crises de governabilidade e, embora com menos frequência, também ocorrem rupturas democráticas (ANASTASIA *et al.*, 2004; CHASQUETTI, 2001; CHEIBUB *et al.*, 2002; DEHEZA, 1998; PRZEWORSKI *et al.*, 2000; SHUGART; CAREY, 1992; STROM, 1990).

1.3 O Brasil visto de perto: governabilidade, estabilidade, disciplina parlamentar

Figueiredo e Limongi, a partir de meados da década de 1990, propõem uma perspectiva de análise da dinâmica de funcionamento do sistema brasileiro que também se distancia dos estudos acima. Pressupondo para os atores políticos no presidencialismo as mesmas premissas comportamentais a eles atribuídas no parlamentarismo, como salienta Limongi (2003), incorporando à análise as prerrogativas constitucionais do Executivo, consagradas na Constituição de 1988, e, a exemplo dos estudos de Kiewiet e McCubbins (1991) e Cox e McCubbins (1993), as variáveis relacionadas com a organização do processo decisório, os autores constataam, no período pós-1988, um padrão ideologicamente consistente de coalizões governativas, disciplina parlamentar e altas taxas de sucesso e dominância do Executivo no processo legislativo. A influência das prerrogativas do Executivo e das lideranças sobre o comportamento parlamentar, segundo os autores, ocorre da seguinte maneira:

O controle de agenda exercido pelos líderes partidários e pelo Executivo reduz as chances de sucesso das iniciativas individuais dos deputados. Reduz também a possibilidade de que deputados adotem estratégias do tipo *free-rider*. Não porque inexistam os incentivos para sua adoção ou porque os deputados tenham assimilado normas contrárias a esse tipo de estratégia. Os líderes são capazes de reduzir as oportunidades para o comportamento individualista e oportunista (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 10).

Fica claro, na obra de Figueiredo e Limongi, que as prerrogativas do Executivo e das lideranças não imprimem governabilidade ao sistema de forma isolada. A distribuição partidária de pastas ministeriais soma-se às inovações constitucionais e regimentais para configurar um sistema similar ao parlamentarismo.

Os dados analisados mostram ainda que o Executivo organiza o apoio à sua agenda legislativa em bases partidárias. Em moldes muito similares àqueles encontrados em regimes parlamentaristas, o chefe do Executivo distribui as pastas ministeriais com o objetivo de obter apoio da maioria dos legisladores. Partidos que recebem pastas são membros do governo e devem comportar-se como tal no Congresso, isto é, devem votar a favor das iniciativas patrocinadas pelo Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 13).

Para explicar a disciplina legislativa e a governabilidade no sistema brasileiro, a literatura posterior ao trabalho de Figueiredo e Limongi, inclusive a assinada por eles mesmos, tem reforçado a importância dessas variáveis e acrescentado outras. Amorim Neto (2000, 2001, 2003, 2006), Amorim Neto e Tafner (2002), Amorim *et al.* (2003) salientam a influência da proporcionalidade entre as pastas ministeriais distribuídas e o tamanho dos partidos sobre a disciplina partidária na Câmara. Santos (1999, 2002) argumenta que o alinhamento dos partidos ao Executivo propicia economia de informações ao eleitor e incentiva a disciplina dos legisladores nas votações das propostas do presidente, na medida em que esse alinhamento lhes oferece oportunidade de enviar sinais ao seu eleitorado “virtual”. Melo (2004), por outro lado, argumenta sobre a importância da popularidade do presidente sobre a movimentação dos parlamentares entre os partidos: se a popularidade do presidente é alta, a migração ocorre na direção dos partidos de sua base de apoio; se não, ela ocorre no sentido contrário. Comparando a dinâmica do período de 1946 a 1964 com a do período atual, Santos (1997, 2002) argumenta que a distribuição de patronagem, entendida como distribuição de cargos governamentais, também exerce influência importante sobre a disciplina dos legisladores, mas essa disciplina depende também dos poderes de agenda do presidente que transformam a “agenda compartilhada” do primeiro período em “agenda imposta” no período atual (1997). No estudo de 2002, os poderes do presidente e a distribuição de recursos orçamentários aos partidos de sua base transformam, de acordo com o autor, o “presidencialismo faccional” de 1946 a 1964 em “presidencialismo de coalizão racionalizado”.

Em comum, esses estudos apontam para a importância dos partidos na dinâmica do processo legislativo e nas relações entre o Executivo e Legislativo. A referência analítica permanece sendo o modelo partidário, elaborado para a análise do Congresso norte-americano e adaptado para o sistema brasileiro com a incorporação das prerrogativas legislativas do Executivo. O pressuposto é que a centralização do poder nas lideranças partidárias e no Executivo “anulam” os estímulos distributivistas, paroquialistas, gerados na arena eleitoral.

Outros estudos têm buscado conciliar mais de uma visão da dinâmica parlamentar brasileira, indicando a coexistência de estímulos comportamentais diversos (AMORIM NETO; SANTOS, 2003; CARVALHO, 2003; PEREIRA; MUELLER, 2000,

2002, 2003, 2006; PEREIRA; RENNÓ, 2001; SANTOS; ALMEIDA, 2005). Nestes, faz-se também referência à influência de fatores relacionados com arena eleitoral sobre o comportamento parlamentar, por exemplo, o tipo de base eleitoral dos deputados (AMES, 2003). Fatores suprapartidários, como magnitude, abrangência e contigüidade ideológica das coalizões são indicados por Inácio (2006) e Melo, M. (2007) como capazes de também influenciar o comportamento de partidos e governos e a produção legislativa.

Vistas em conjunto, essas análises traçam um quadro complexo dos incentivos fornecidos pela combinação institucional brasileira; uma combinação que estimula um sistema complexo de lealdades, derivado, como dizem Amorim Neto e Tafner (2002), de “delegações cruzadas” ou, como teorizam Carey e Reindhart (2003) e Carey (2006, 2007), da presença de diversos *competing principals*. O que esse sistema complexo de lealdades nos diz sobre a variação do comportamento dos partidos nas votações nominais?

1.4 Sobre os objetivos da tese e sua organização

Como apresentado no início desta introdução, a variação do comportamento dos partidos nas votações nominais é significativa, qualquer que seja a medida utilizada para sua avaliação. Como o problema está focado nos partidos, e não na relação entre os Poderes Legislativo e Executivo, desempenho dos governos ou produção legislativa, o Índice de Fidelidade Partidária será utilizado como medida, o que nos permite avaliar o comportamento das bancadas em relação aos encaminhamentos do líder do partido.

A rápida avaliação da literatura, realizada acima, permite vislumbrar a complexidade dos incentivos que orientam os partidos na arena congressual. A explicação oferecida aqui não incorpora todos eles. Partimos do suposto, fundamental em grande parte da literatura sobre o Brasil, de que a disciplina parlamentar é influenciada pela centralização do processo decisório; centralização que resulta da

forte delegação ao Poder Executivo e aos líderes parlamentares, instituída no final da década de 1980. Questiona-se aqui, no entanto, o argumento, muitas vezes não-explicitado, de que essa estruturação ocorre à revelia, de forma independente ou contrária aos incentivos que emergem da arena eleitoral. Se a disciplina existe, se as coalizões de governo são estáveis, enfim, se o sistema é governável, é porque, salienta-se, Executivo e lideranças partidárias monopolizam recursos importantes para que os parlamentares maximizem suas preferências em torno de políticas ou de cargos.

A explicação para a variação da disciplina proposta nesta tese sustenta-se nos estudos que buscam em fatores exógenos à arena parlamentar os incentivos para a estruturação do processo decisório, no caso brasileiro, para a centralização das decisões nas mãos do Executivo e lideranças partidárias e, assim, para o próprio comportamento parlamentar. O suposto é o de que *parte* da variação da disciplina está relacionada com a variação dos incentivos que orientam os parlamentares na delegação de prerrogativas legislativas a esses atores.

Sartori (1994a), por exemplo, propõe que a explicação para alterações longitudinais no padrão de comportamento dos partidos nas votações deve ser buscada no sistema partidário extraparlamentar, mais especificamente, em seu grau de estruturação. Essa sugestão, inclusive, remete para os trabalhos de Cox (1987), Kiewiet e McCubbins (1991), Shugart e Carey (1992), Powell (2000) e Cox e McCubbins (1993), que buscam explicações para a disciplina na dinâmica da competição eleitoral. De acordo com Sartori (1994a), a disciplina parlamentar

[...] nunca é uma consequência dos governos parlamentaristas. Se um sistema se baseia em assembleias fragmentadas, ingovernáveis e emocionais, por sua própria inércia, seguirá assim. Não posso pensar em nenhum sistema partidário que tenha evoluído para um “sistema” aceitável, constituído de partidos de massas, fortes e bem-organizados, com base na experiência parlamentar. A metamorfose de um sistema de partidos não-estruturado para um estruturado sempre tem sido iniciada por um assalto exógeno e pelo “contágio”. Os antigos partidos de notáveis e de opinião desapareceram ou mudaram sua forma de ser em resposta ao desafio de partidos de massas, criados externamente (e em sua maioria opostos ao sistema), caracterizados por fortes nexos e fervor ideológico (p. 113. Tradução nossa).

Sartori (1994a) sugere que a disciplina partidária não precisa necessariamente ser resultado de pressão ou castigo; em alguns partidos, por exemplo, nos partidos ideológicos ou religiosos, orientados por fortes crenças ou convicções, ela pode emergir de forma espontânea, sendo resultado da coesão interna. Em termos analíticos, propõe o autor, distinguem-se quatro formas de se votar de acordo com os encaminhamentos das lideranças partidárias:

- (a) a disciplina obrigatória (desde a central do partido);
- (b) a disciplina espontânea, isto é, a coesão;
- (c) a disciplina racional que é consequência do interesse próprio (o apoio ao governo que depende só de seu partido);
- (d) a disciplina por difusão ou pelo intercâmbio de informação, que resulta da necessidade de se unir contra outros partidos disciplinados (p. 208. Tradução nossa).

Na prática da maioria dos parlamentos, ressalta Sartori, combinam-se elementos de obrigatoriedade, coesão, interesse próprio e difusão. Pode ser que a disciplina seja natural ou racional, mas pode ser que o partido, por intermédio de um secretário ou de lideranças, tenha capacidade de impô-la. O que se observa é que, quanto maior for o poder do partido a esse respeito, menor será a necessidade de usá-lo, pois “[é] fácil obedecer às ordens quando a alternativa – a desobediência – pode acarretar fortes sanções” (1994a, p. 208. Tradução nossa).

A disciplina obrigatória, dependendo de como o termo “obrigação” é definido, pode incorporar tanto a motivação racional quanto a espontaneidade, derivada da coesão interna; a disciplina por difusão emerge, de acordo com Sartori, com o surgimento de um partido de massas, após o que não se distinguem os partidos. Assim, as motivações fundadas na racionalidade e na coesão mostram-se mais operacionais para a explicação da variabilidade da disciplina dos partidos. Também em termos operacionais, a disciplina fundada na racionalidade pode ser vinculada à dependência de recursos seletivos, por exemplo, cargos ou recursos orçamentários, enquanto a disciplina espontânea, à fruição de recursos de identidade. Mas identidade ou coesão em torno de quê?

Sartori (1994a) indica fatores de natureza sociológica: a ideologia do partido, suas metas, nos termos também propostos por Duverger (1987) e Panebianco (1990).

Fatores que se relacionam diretamente com o tipo de organização partidária e a origem social de seus membros. O argumento é fundamentalmente diferente do que é desenvolvido por Tsebelis (1997), Kiewiet e McCubbins (1991), Cox e McCubbins (1993) e Carey (2006, 2007). Na tentativa de distinguir disciplina partidária de coesão, esses autores atribuem a esta uma natureza política.

Tsebelis (1997) define coesão como algo anterior ao processo de discussão e votação, relacionado com as posições políticas dos membros do partido; a disciplina, por outro lado, está relacionada com a capacidade do partido para controlar os votos de seus membros no parlamento. Carey (2006, 2007), ressaltando que a unidade dos partidos nas votações nominais está relacionada com coesão ou disciplina, afirma que a primeira resulta da convergência das preferências políticas de seus membros, que é forjada pelos líderes no momento mesmo da composição das listas eleitorais: são nomeados apenas os candidatos cujas preferências se aproximam daquelas propugnadas pelo mediano do partido. A disciplina, por outro lado, está relacionada com o fornecimento de incentivos seletivos, distribuídos pelos líderes para premiar os membros mais leais e punir ou impedir quebras na unidade de voto. Kiewiet e McCubbins (1991) e Cox e McCubbins (1993), por seu turno, afirmam que a disciplina parlamentar resulta da delegação de prerrogativas legislativas às lideranças partidárias; delegação essa condicionada à superação das divergências em torno de políticas que dividem os partidos norte-americanos na arena eleitoral. A superação dessas divergências está relacionada também com o controle das nomeações, que é uma forma de “filtrar” as preferências políticas dos candidatos.

Assim, podemos inferir que os principais fundamentos da obediência das bancadas aos encaminhamentos das lideranças partidárias são os incentivos seletivos e os incentivos de identidade. Estes podem estar fundamentados em afinidades políticas, forjadas na arena eleitoral, ou em afinidades de natureza sociológica, relacionadas com o tipo de organização partidária ou com a origem social de seus membros. De qualquer forma, a distinção analítica dos motivos que levam os parlamentares a obedecer - incentivos seletivos, coesão política, coesão organizacional - não abre a possibilidade de se distinguir, em um estudo que tem por base votações nominais, quando eles estão motivados por um ou outro. Isso porque, como salienta Rohde:

Votos nominais não são preferências; eles são decisões que são consequência da interação de preferências e as alternativas que estão diante dos legisladores. Ambos, agenda e preferências, afetam as escolhas [...]. Porque diferentes preferências podem resultar em idênticos padrões de voto, não se pode dizer, a partir do padrão de votos, quais preferências surgem deles (1995,p.124. Tradução nossa).

Ademais disso, como salienta Rohde, grande parte dessas votações envolve questões rotineiras e relativamente destituídas de conflito, o que limita ainda mais sua utilização para a verificação das preferências dos atores.

Qualquer que seja o seu fundamento, a disciplina das bancadas partidárias, especialmente em um sistema que, em princípio, estaria destituído de incentivos eleitorais nessa direção, denota um esforço de coordenação por parte das lideranças, seja com o intuito de maximizar os interesses do partido, seja como intermediárias dos interesses do Executivo. Esse esforço, é claro, implica custos significativos para esses atores, que seriam, por outro lado, compensados pelos ganhos que a ação partidária coordenada pode trazer em termos de produção legislativa e resultados eleitorais. Mas por que os parlamentares brasileiros delegam poderes aos líderes e ao Executivo? Quais são, para eles, os custos e os ganhos da delegação?

Em geral, a decisão dos legisladores de delegar relaciona-se com as dificuldades colocadas pela coordenação da ação coletiva no processo de tomada de decisões. Dificuldades presentes em qualquer tipo de organização, especialmente naquelas constituídas por um grande número de atores. Nesses contextos, a delegação de autoridade e responsabilidades apresenta-se como uma condição para a ação coletiva. O principal ganho é a diminuição dos custos de transação; o risco envolvido, o de que o agente busque seus próprios interesses em detrimento das preferências do mandante. As perdas de agência podem adquirir várias formas e dificilmente podem ser completamente eliminadas, apesar da existência de um grande repertório de mecanismos (controles institucionais, mecanismos de alarme de incêndio, contratos, etc.) (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991).

De acordo com Shugart e Carey (1992) e Carey e Shugart (1998), nos sistemas em que os partidos são descentralizados, pouco coesos, há desafios de monta para a coordenação da ação parlamentar, o que estimula a delegação ao Poder Executivo.

O resultado é a formação de um sistema dotado com o “segredo da ineficiência”. Nos sistemas em que os partidos são fortes, centralizados, há incentivos para delegação às lideranças parlamentares e fortalecimento do Poder Legislativo *vis-à-vis* o Poder Executivo. Para Kiewiet e McCubbins (1991) e Cox e McCubbins (1993), a delegação de prerrogativas legislativas às lideranças também tem suas origens na arena eleitoral. Ela é estimulada pelo interesse dos parlamentares em manter ou reforçar a reputação partidária. Há, no entanto, de acordo com os autores, uma condição para que os partidos sejam incentivados a delegar poderes às lideranças: a superação de suas divergências internas ainda na arena eleitoral, ou seja, certa coesão em torno de políticas, nos termos vistos acima.

A explicação para a variação da disciplina dos partidos, dentro de cada uma das Casas legislativas e entre elas, proposta nesta tese, estrutura-se na seguinte argumentação: (1) a cadeia de delegação legislativa é influenciada pelos incentivos forjados na arena eleitoral; (2) esses incentivos e aqueles que advêm da arena organizacional partidária, combinados com o posicionamento dos partidos frente ao governo, explicam *parte* da variação longitudinal e transversal em sua disciplina em cada uma das Casas legislativas; (3) entre as Casas, a delegação de prerrogativas às lideranças partidárias, estimulada pela legislação que regula a constituição da representação, influencia a variação da disciplina.

Assim, ao longo da argumentação, as instituições, mais especificamente, as prerrogativas legislativas do Executivo e das lideranças parlamentares são tratadas de forma exógena e endógena: avaliamos os incentivos que orientam os legisladores na (re)estruturação institucional; investigamos o comportamento partidário sob a luz dos incentivos institucionais. Os argumentos são desenvolvidos em seis capítulos, incluindo esta introdução e a conclusão.

No segundo capítulo, são comparados os incentivos para a estruturação do processo decisório, forjados pela legislação eleitoral que regula a constituição da representação na Câmara e no Senado. A hipótese geral que orienta a análise é a de que a delegação de prerrogativas às lideranças partidárias e ao Executivo é influenciada pelos “imperativos práticos” e “imperativos políticos” (Kiewiet e McCubbins, 1991). Procuramos avaliar esses imperativos no que denominamos “método de constituição” das Casas legislativas. Constatamos que os dois sistemas

eleitorais, majoritário e proporcional, incentivam relações personalistas entre representantes e representados e a formação de partidos descentralizados e paroquialistas. Essa estrutura de incentivos coloca dificuldades de monta para a coordenação da ação coletiva na arena parlamentar, o que explica, de acordo com Shugart e Carey (1992), a forte delegação ao Executivo e, com o intuito de superar problemas de ação coletiva de ordem mais geral, conforme Carey (2006, 2007), também às lideranças. Dado que as dificuldades de coordenação da ação coletiva são maiores na Câmara, em virtude da maior magnitude da representação, esperamos que os deputados sejam mais incentivados a delegar poderes aos líderes que os senadores.

Essa hipótese é verificada no terceiro capítulo, onde comparamos as prerrogativas legislativas das lideranças na Câmara e no Senado. A partir da análise dos regimentos e resoluções que regulam a dinâmica legislativa, verificamos que os deputados são mais dependentes, individualmente, de seus líderes que os senadores, tanto para ocupar posições de destaque na Casa, quanto para influenciar o processo legislativo. A partir desse achado, a hipótese de que a variação na delegação aos líderes relaciona-se com a variação na disciplina das bancadas partidárias entre as Casas legislativas é testada.

Na comparação das prerrogativas regimentais das lideranças partidárias, empreendida no terceiro capítulo, constatamos mudanças institucionais substantivas nas duas Casas legislativas. Propomos que essas mudanças não foram motivadas simplesmente pelo desiderato de superação dos imperativos práticos que motivam a delegação, pois não houve alterações substantivas no método de constituição das Casas legislativas, mas sim por estímulos orientados para o fortalecimento dos partidos, enquanto instâncias decisórias. São, portanto, estímulos políticos, os quais, teoricamente, emergem também da arena eleitoral.

Da comparação dos poderes legislativos do Executivo nos países presidencialistas, realizada por Shugart e Carey (1992, 1998), pode-se inferir o caráter relativamente inusitado da concomitância da forte delegação de prerrogativas legislativas ao Executivo e às lideranças que se verifica atualmente no Brasil. Se considerados como estímulos para a dupla delegação os imperativos práticos, ou seja, a superação de problemas de ação coletiva de ordem mais geral, não há porque se

pressupor incompatibilidade entre essas duas delegações. Por outro lado, se a delegação aos partidos tem como objetivo o reforço ou manutenção da reputação partidária, conforme as alterações na delegação encontradas no terceiro capítulo sugerem, a duplicidade pode gerar tensões significativas e, conseqüentemente, tentativas de mudança institucional. Essa intuição é transformada em hipótese de trabalho: se há alteração na natureza dos estímulos da delegação aos partidos, se essa alteração se efetiva em alterações no conteúdo da delegação às lideranças parlamentares, haverá alterações no conteúdo da delegação ao Executivo.

No quarto capítulo, essa hipótese é investigada. Mapeamos a delegação ao Executivo no período pós-1988 com o intuito de verificar se as alterações na delegação aos partidos são acompanhadas de alterações também na delegação a esse ator. Além da ampliação nas prerrogativas legislativas do presidente em 1988, se comparadas às que foram constitucionalizadas em períodos anteriores, constatamos, no período pós-constitucional, alterações tendentes se não a diminuir, pelo menos a controlar melhor a delegação já instituída e a assegurar a proatividade do Congresso no processo legislativo.

No quinto capítulo, sob a inspiração da argumentação de Kiewiet e McCubbins (1991), Cox e McCubbins (1993) e Sartori (1994a), retornamos à arena eleitoral para investigar a presença dos estímulos políticos que expliquem as alterações na estrutura do processo decisório bem como a variação na disciplina dos partidos dentro de cada uma das Casas legislativas. Verificamos, na avaliação da dinâmica das eleições presidenciais e congressuais, estímulos diferenciados.

A partir de 1994, as eleições presidenciais adquiriram um grau significativo do que Shugart e Carey (1992) denominam “eficiência eleitoral”, e os partidos que nelas se apresentam reiteradamente têm sua votação para a Câmara vinculada às propostas que propugnam na disputa presidencial ou ao seu desempenho no governo. A partir disso, argumentamos que: (1) a eficiência das disputas presidenciais, ao influenciar o comportamento dos eleitores e, assim, o desempenho eleitoral congressual dos partidos que delas participam reiteradamente, influencia também o comportamento das lideranças, nas arenas eleitoral e parlamentar, e o das bancadas parlamentares, com vistas à manutenção ou aumento do valor eleitoral da legenda partidária; (2) o tipo de participação dos partidos nas eleições presidenciais, ao estimular

comportamentos diferenciados, permite classificá-los em centralizados e descentralizados. As alterações na dinâmica das eleições explicam, sugerimos, as alterações constatadas na delegação aos partidos e na delegação ao Executivo, mapeadas nos capítulos anteriores.

Em primeiro lugar, avaliamos a pertinência da tipologia para explicar o comportamento das lideranças. Enunciamos a hipótese de que aos líderes dos partidos centralizados interessa coordenar, de forma mais efetiva, as estratégias eleitorais e a atuação legislativa das bancadas. Maior coordenação da ação partidária é vista como a melhor estratégia para aumentar a consistência política, em âmbito nacional, da legenda partidária. Essa hipótese é testada pela avaliação das estratégias coligacionistas das lideranças; do grau de coordenação que empreendem sobre o comportamento das bancadas nas votações nominais; e, por fim, pela avaliação do grau de coerência que mantêm entre resultado das urnas e alinhamento ao governo. Em segundo lugar, centramo-nos na avaliação do comportamento dos partidos nas votações de cada uma das Casas. A hipótese é a de que os estímulos gerados na dinâmica eleitoral criam nas bancadas partidárias disposições diferenciadas frente ao Executivo e aos líderes, o que está relacionado com a variação em sua disciplina nas votações nominais. Uma variável de controle, que se insere nos testes, é o tempo de filiação dos membros aos partidos. O objetivo desse procedimento é verificar a independência entre o que é denominado coesão organizacional, uma variável que antecede a própria inserção dos partidos na arena eleitoral, e a coesão política, suposta para os partidos centralizados.

De forma sucinta, a argumentação aqui desenvolvida revela três aspectos importantes do sistema político brasileiro no período pós-constitucional. Em primeiro lugar, a complexificação da dinâmica eleitoral e, conseqüentemente, do sistema partidário. O argumento de que os partidos brasileiros são organizações débeis, pouco institucionalizadas e nacionalizadas, porque descentralizadas e pouco coesas, não mais se sustenta. Os partidos que participam de forma reiterada e consistente das eleições presidenciais apresentam estratégias eleitorais e parlamentares que denotam centralização ou coordenação da ação política. Em segundo lugar, a discussão mostra que (re)estruturação da delegação legislativa e, portanto, o comportamento parlamentar estão vinculados ao que ocorre na arena eleitoral. Conseqüentemente, a centralização do processo decisório não estimula

comportamentos partidários e coíbe os distributivistas: tanto o partidarismo quanto o paroquialismo em presença são forjados na arena eleitoral, especificamente, na dinâmica das eleições presidenciais e congressuais. Por fim, as alterações na estrutura da delegação legislativa, analisadas sob a luz dos estímulos que se forjam na dinâmica das eleições presidenciais e congressuais, apontam uma tendência de fortalecimento do Poder Legislativo *vis-à-vis* o Poder Executivo no Brasil.

2 OS ESTÍMULOS DA LEGISLAÇÃO ELEITORAL PARA A ESTRUTURAÇÃO DO PROCESSO DECISÓRIO BRASILEIRO

A legislação eleitoral não apenas determina como o eleitor faz suas escolhas e como os votos são contabilizados e transformados em mandatos (NICOLAU, 2004), a magnitude da representação e as entidades representadas. Essa legislação influencia também o tipo de relação que se estabelece entre representados e representantes e entre estes e os partidos. Nesse sentido, o sistema eleitoral coloca-se como um dos fatores que formata as cadeias de delegação de poder legislativo que marcam, de forma mais ou menos complexa, os sistemas políticos contemporâneos.

De maneira geral, a delegação de prerrogativas e competências legislativas atende, de acordo com Kiewiet e McCubbins (1991), nos diversos sistemas políticos, a imperativos práticos e políticos e pode incorporar tanto atores internos aos órgãos legislativos (comissões, partidos) quanto externos (Executivo, burocracias). Sucintamente, os imperativos práticos dizem respeito à superação de problemas de ação coletiva, coordenação e instabilidade das escolhas sociais; os imperativos políticos, à divisão do poder entre partidos, burocracias e, no caso dos sistemas presidencialistas, entre os Poderes Legislativo e Executivo. Os ganhos propiciados pela delegação são a diminuição dos custos de transação, a estabilidade das escolhas e uma melhor coordenação da ação coletiva em torno das opções políticas preferidas pelos atores que detêm poderes de agenda e veto ou, nos termos de Shepsle (1989), um equilíbrio institucionalmente induzido.

O nexos entre incentivos eleitorais, estruturação do processo decisório e comportamento parlamentar é fornecido pelos modelos de análise congressional norte-americanos: o distributivista, o informacional e o partidário, bem como pelo Modelo do Segredo da Ineficiência (MSI), elaborado por Shugart e Carey (1992).

Este explica, a partir dos incentivos eleitorais, a delegação de prerrogativas legislativas ao Executivo. Os modelos de análise congressional explicam a delegação de prerrogativas às comissões e aos partidos como estratégias dos legisladores para maximizar metas também forjadas na arena eleitoral (CAIN *et al.*, 1987; COX; MCCUBBINS, 1993, 1995; GILLINGAN; KREHBIEL, 1995; KIEWIET; MCCUBBINS, 1991; KREHBIEL, 1992; MAYHEW, 1974; SHEPSLE; WEINGAST, 1984, 1995).

Os estudos sobre o comportamento dos parlamentares brasileiros têm-se utilizado, com adaptações, da argumentação desenvolvida pelos modelos norte-americanos, especialmente o distributivista e o partidário, e dos argumentos desenvolvidos por Shugart e Carey (1992, 1998). A exigência de adaptações nos modelos de análise congressional advém das diferenças existentes na estrutura do processo decisório brasileiro, em relação à norte-americana, especificamente as prerrogativas do Poder Executivo, bem como das diferenças existentes entre a legislação que regula as eleições para a Câmara e a que vigora para a Casa dos Representantes.

De forma sucinta, as análises que pressupõem incentivos eleitorais para um comportamento distributivista argumentam, como é feito no MSI, que a estruturação do processo legislativo brasileiro possibilita a produção de políticas que favorecem as bases eleitorais dos parlamentares. Haveria uma relação direta entre incentivos gerados pelo sistema proporcional com lista aberta, distritos de grande magnitude e federalismo; personalismo nas relações entre representantes e representados, sistema partidário significativamente representativo, constituído por partidos fracos, descentralizados; e, por fim, delegação de prerrogativas legislativas ao Executivo, especialmente, na área orçamentária.

Para alguns analistas, a centralização do processo decisório no Executivo e nas lideranças partidárias estimula um comportamento parlamentar favorável aos interesses do Executivo, isto é, os parlamentares apóiam suas propostas de forma disciplinada. O resultado da centralização do processo decisório é, para Figueiredo e Limongi (1999), por exemplo, coibir os estímulos eleitorais paroquialistas, distributivistas. Para outros analistas, apesar da ampla distribuição pelo Executivo de recursos que favorecem as bases eleitorais dos parlamentares, os partidos permanecem indisciplinados, as coalizões de apoio ao governo, instáveis.

Neste capítulo, são avaliados os imperativos que estimularam a delegação ao Executivo e aos partidos no final da década de 1980. Focando a análise na configuração da delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, argumentamos que a variação na delegação está relacionada com as diferenças no método de constituição da representação. Duas hipóteses específicas orientam a comparação: (1) quanto mais partidária for a relação que se estabelece entre representados e representantes – a conexão eleitoral - e maiores os recursos disponibilizados pelos partidos aos seus candidatos, maior será a delegação de prerrogativas às lideranças partidárias na arena legislativa; (2) quanto maior for a magnitude da representação, maiores serão os dilemas de ação coletiva e, portanto, maior a delegação às lideranças.

Teoricamente, a relação entre representantes e representados pode ser direta, pessoal, ou intermediada pelos partidos, sendo que a cada uma delas corresponde um tipo de voto colocado pelo eleitor nas urnas: voto personalizado ou voto partidário. O tipo de relação entre representantes e representados também influencia a relação entre representantes e partidos, mas esta depende também dos recursos, seletivos ou coletivos, que os partidos lhes fornecem.

Na primeira seção, são apresentados os nexos, estabelecidos pelos modelos de análise congressional e pelo MSI, entre incentivos eleitorais e delegação de poderes legislativos aos partidos e ao Executivo; na segunda, são discutidos os estímulos à delegação que se relacionam com a constituição da representação na Câmara e no Senado; na última seção, as hipóteses acima são avaliadas.

2.1 Os nexos entre incentivos eleitorais e estruturação do processo decisório nos modelos de análise congressional e no Modelo do Segredo da Ineficiência

A teoria da delegação legislativa a atores internos às assembleias tem sido desenvolvida pelos modelos de análise congressional norte-americanos: o distributivista, o informacional e o partidário. Esses modelos estão centrados em basicamente dois elos da cadeia de delegação política. O primeiro diz respeito à delegação dos eleitores aos representantes; o segundo, à delegação de poderes por estes a atores no âmbito parlamentar, especificamente as comissões e os partidos políticos, com o objetivo de maximizar a meta forjada na primeira delegação, qual seja, responsividade aos interesses dos eleitores, visando à reeleição.

Cain *et al.* (1987), tendo em vista a estrutura descentralizada do sistema de comissões e a resistência dos representantes em delegar poderes às lideranças partidárias, estabelecem vínculos diretos entre essa configuração e a forma pela qual eles se elegem:

Importantes características do processo político democrático variam com a forma pela qual os políticos conquistam e mantêm seus assentos. Na medida em que desenvolvem apoio eleitoral personalizado, eles são capazes de resistir aos esforços de líderes nacionais para controlar e coordenar seu comportamento. Essa habilidade tem conseqüências óbvias para o estilo político e características de políticas do sistema. Além disso, a forma pela qual os membros das assembleias representativas conquistam o cargo tem amplas conseqüências para o desenvolvimento das instituições governamentais. Representantes que acreditam ser responsáveis por seu próprio destino eleitoral, provavelmente, aceitam menos práticas e instituições que lhes neguem meios para exercer influência individual que aqueles representantes cujo destino está nas mãos de lideranças partidárias nacionais ou outras autoridades. [...] processo político e estrutura institucional andam juntos: se um elemento da constelação muda, os outros irão ajustar-se em um novo equilíbrio (p. 4. Tradução nossa).

Shepsle e Weingast (1984) também estabelecem relação direta entre os interesses que orientam o político na arena eleitoral e a construção institucional:

Políticos profissionais possuem habilidade, espírito empreendedor e adaptabilidade. As instituições legislativas e políticas que eles criam

refletem esse fato central. Legisladores motivados para assegurar reeleição e influência legislativa inventam instituições que promovem esses objetivos (p. 366. Tradução nossa).

Mayhew (1974), por outro lado, não estabelece relação de causalidade, mas reconhece que, se fosse possível uma escolha, “eles [os representantes] dificilmente seriam pressionados para melhorar o que existe” no Legislativo norte-americano, qual seja, a estrutura descentralizada do sistema de comissões (p. 81. Tradução nossa). Kiewiet e McCubbins (1991) e Cox e McCubbins (1993) também argumentam que os incentivos para que os congressistas deleguem poderes aos líderes partidários advêm da arena eleitoral: a delegação melhora suas perspectivas eleitorais, na medida em que estas se relacionam com o conteúdo informacional da legenda partidária:

Eleitores decidem entre candidatos de acordo com suas expectativas sobre como eles irão desempenhar o cargo. Embora suas características individuais pesem fortemente na formação dessas expectativas, elas são formadas também pelo seu posicionamento em temas importantes da política nacional. [...] Maior consistência nas posições, ao longo desses temas, melhora o conteúdo informacional da legenda. Idealmente, a legenda partidária é uma sinalização simples, e de baixo custo, para eleitores “racionalmente ignorantes” sobre quais políticas o candidato irá perseguir no cargo e de como elas irão beneficiá-los (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991, p. 39-40. Tradução nossa).

Kiewiet e McCubbins (1991) também compartilham com os teóricos dos modelos distributivista e informacional a percepção de que as comissões ocupam um lugar central no Congresso norte-americano e a de que a meta dos políticos é a reeleição. Esses modelos apresentam, no entanto, uma divergência no segundo elo da cadeia de delegação, relacionada com o problema de ação coletiva que a delegação resolve, com a natureza das estratégias empreendidas para a maximização da meta reeleição e, por fim, com os resultados do processo legislativo.

Na versão distributivista, as comissões são vistas como arranjos que permitem ganhos coletivos: elas “estabilizam” as trocas entre membros intensamente interessados em enviar benefícios particularistas para suas bases. A estabilização das trocas era o principal problema apontado nos estudos de análise congressual da década de 1970. Pressupondo uma influência desproporcional das comissões no processo legislativo, na medida em que as decisões por elas tomadas não seriam

alteradas pelo plenário, o argumento principal das análises é o de que os legisladores dirigem-se àquelas cujas jurisdições são do interesse de seus distritos, influenciando, assim, as políticas elaboradas (CAIN *et al.*, 1987; MAYHEW, 1974; SHEPSLE; WEINGAST, 1995).

No modelo informacional, de acordo com Krehbiel (1992), as comissões adquirem centralidade não por estabilizar as trocas entre legisladores com preferências intensas, mas “por capturar ganhos da especialização e minimizar o grau em que as políticas elaboradas se desviam dos resultados preferidos pela maioria” (p. 5. Tradução nossa). Comissões integradas por membros especialistas nas respectivas áreas de jurisdição e com uma distribuição de preferências similar à que prevalece no plenário, posto que constituídas de forma proporcional à representação dos partidos na Casa, marcam uma diferença importante na produção legislativa, em relação à prevista no modelo distributivista: as políticas produzidas possuem um caráter mais universalista, e há uma redução substantiva no grau de incerteza sobre seu impacto social. Ao elaborarem esse tipo de políticas, os legisladores garantem o fortalecimento da instituição e, por via de consequência, sua própria reeleição.

Nas análises do sistema norte-americano realizadas sob a perspectiva partidária, as comissões continuam a possuir centralidade, mas inscrevem-se como um elo intermediário na cadeia de delegação que culmina nos partidos, mais especificamente, nas lideranças partidárias. Essa delegação é vista como a melhor estratégia para a manutenção ou aumento da reputação do partido e, assim, das chances de reeleição de seus membros. Isto porque ela possibilita uma melhor coordenação da ação em torno de políticas de grande visibilidade e consensuais dentro do partido; a reunião e disseminação de informações importantes para seus membros; a coordenação do debate no plenário; e, por fim, mas também de importância crucial, a indicação de membros com preferências representativas da média do partido para ocupar posições de poder na Casa. (COX; MCCUBBINS, 1993, 1995; KIEWIET; MCCUBBINS, 1991; LUPAIA; MCCUBBINS, 1995; ROHDE, 1995; SINCLAIR, 1995).

Kiewiet e McCubbins (1991), Cox e McCubbins (1993) e Rohde (1995) colocam uma condição importante para que a delegação às lideranças do partido majoritário resulte em disciplina parlamentar: a superação de suas divergências internas ainda

na arena eleitoral; divergências que seriam próprias dos partidos em contextos federativos. Assim, a força dos partidos na arena congressual seria dependente da centralização e coordenação de sua ação ainda na arena eleitoral.

A natureza dos partidos e do sistema partidário é também relacionada com a delegação de prerrogativas legislativas ao Executivo. No caso de um sistema partidário constituído por partidos fracos, descentralizados e pouco coesos, nos quais as relações que se estabelecem entre representantes e representados são predominantemente personalizadas, os legisladores podem, de acordo com Shugart e Carey (1992), delegar poderes ao presidente, impedindo-se de legislar em áreas importantes, especialmente a orçamentária, e, liberados de responsabilidades políticas nacionais, centrarem-se no atendimento dos interesses de suas clientelas. Assim, o sistema seria resguardado contra gastos excessivos, resultantes das trocas descentralizadas, e a governabilidade seria alcançada, ao se incentivar a disciplina nas propostas do governo em troca de benefícios particularistas. Esse formato institucional, caracterizado por um “segredo ineficiente”, é, de acordo com os autores, característico do Brasil pós-88¹. Ao invés de pressupor que os incentivos para a delegação estão relacionados apenas com a legislação que regula a disputa eleitoral legislativa, o argumento que estrutura o MSI é o de que esses incentivos interagem com aqueles forjados na eleição do presidente.

Em seu estudo de 1998, Carey e Shugart distinguem os seguintes fatores que influenciam a delegação ao Executivo: problemas de barganha, problemas de agência e a própria participação dos ocupantes do cargo executivo na elaboração constitucional. Os problemas de barganha estão relacionados com o grau de disciplina partidária, que resulta dos incentivos eleitorais, o número de câmaras legislativas, o grau de informação sobre os efeitos das escolhas de políticas e, por fim, com a urgência das propostas legislativas. Em 1992, Shugart e Carey constatarem que os sistemas presidencialistas estáveis ou bem equilibram Executivos dotados de fortes prerrogativas legislativas, constitucionalmente garantidas, com Legislativos frágeis, por exemplo, o Brasil pós-1988, ou bem equilibram Presidências fracas com partidos fortes, como a Venezuela (pré-Chavez), Costa Rica e República Dominicana. No período da investigação, esses países possuíam sistemas

¹ A Colômbia, sob a Constituição de 1886, e o Chile, até 1964, também teriam funcionado como sistemas dotados com o “segredo ineficiente”.

partidários constituídos por um pequeno número de partidos, cuja força resultaria das instituições eleitorais e de condições organizacionais. A combinação de Presidência da República e sistema partidário fortes, como o Chile no início da década de 1970, pode possibilitar, de acordo com os autores, a emergência de uma situação de apoio minoritário ao presidente e, eventualmente, de paralisia decisória². O sistema norte-americano, que combinaria Poder Executivo e sistema partidário fracos, aparece como um caso desviante³. Sua estabilidade é explicada pelo bipartidarismo e pela coordenação partidária da dinâmica parlamentar nos termos propostos por Kiewiet e McCubbins (1991) e Cox e McCubbins (1993).

Apesar das diferenças, os estímulos eleitorais previstos no MSI são basicamente os mesmos que se supõem no modelo distributivista: conexão eleitoral personalizada e conducente à descentralização da ação congressual, dada a falta de estímulos à coordenação da ação legislativa pelos partidos. As soluções para esses problemas é que são diversos: delegação ao Executivo no MSI, delegação às comissões no modelo distributivista.

De qualquer forma, apesar de determinados incentivos eleitorais estimularem, de acordo com Carey e Shugart (1992, 1998), a delegação predominantemente ao Executivo, e de outros estarem relacionados com a delegação predominantemente aos partidos, Carey (2006) constata, também comparativamente, a ubiqüidade da delegação às lideranças partidárias. No entanto, conforme os dados do autor, as prerrogativas das lideranças variam de país para país, assim como varia a unidade de voto das bancadas partidárias. Desse quadro, pode-se inferir que nem sempre a delegação aos líderes é estimulada pelo objetivo de maximização da reputação do partido como previsto no modelo de análise congressual partidário. Carey (2006) esclarece quando esse objetivo é alcançado:

² Nesses sistemas, os custos de transação para a montagem de coalizões seriam mais altos. O Chile, em 1973, é o exemplo. Até 1964, o sistema foi “ineficiente”, e sua estabilidade dependia das barganhas locais. Em 1958, foram abolidas as listas conjuntas, o que coincidiu com o fortalecimento do PDC e o crescimento da esquerda e dos partidos conservadores. Os partidos coligaram-se em três blocos nas eleições presidenciais de 1958 a 1970. Com o fortalecimento da Presidência, em 1970, os incentivos à coalescência teriam sido eliminados, fazendo com que, nas eleições de 1973, os partidos se organizassem em dois blocos, apresentando a possibilidade de uma escolha eficiente. No entanto, como as eleições não eram simultâneas, o problema agravou-se (SHUGART; CAREY, 1992).

³ Não há consenso na literatura sobre a fragilidade do Executivo norte-americano. A resenha bibliográfica de Figueiredo, de 2004, traz referências de estudos que apontam para o aumento, nas últimas décadas, dos poderes do presidente naquele país.

[...] partidos políticos são condutos informacionais potencialmente importantes para os cidadãos. Partidos podem prometer apoio a plataformas políticas amplas sobre as quais os políticos individuais não podem, de forma crível, alegar ter impacto. Se os eleitores podem saber o que eles propugnam nas eleições, depende parcialmente da unidade de voto que apresentam na arena legislativa. Se o comportamento legislativo não está relacionado com as posições em sua plataforma nacional, então a legenda partidária não tem valor informacional para os cidadãos (p. 143. Tradução nossa).

Assim, os três modelos de análise congressional e o MSI partem do pressuposto de que legisladores, enquanto atores racionais e maximizadores de utilidade, institucionalizam procedimentos que lhes permitem realizar os interesses forjados na arena eleitoral ao mesmo tempo em que resolvem problemas de ação coletiva. Ou seja, a delegação de poderes, uma exigência colocada por imperativos práticos da ação legislativa, toma formas que variam de acordo com imperativos políticos.

A delegação ao Executivo no sistema político brasileiro será tratada no quarto capítulo. Na próxima seção, buscamos distinguir os incentivos políticos e práticos, que emergem da constituição da representação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal para a delegação de poderes legislativos aos líderes partidários.

2.2 Representados, representantes e partidos: os incentivos à delegação na constituição da representação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal

De acordo com a literatura, a relação entre representantes e representados pode ser direta, pessoal, ou intermediada pelos partidos, sendo que a cada uma delas corresponde um tipo de voto colocado pelo eleitor nas urnas: voto personalizado ou voto partidário. O tipo de relação entre representantes e representados, analisada no primeiro tópico, também influencia a relação entre representantes e partidos, mas esta depende também dos recursos fornecidos pelos partidos aos seus candidatos; recursos que melhoram suas perspectivas de carreira tanto na arena eleitoral quanto fora dela. Os recursos fornecidos pelos partidos, nas eleições proporcionais e

majoritárias brasileiras, são analisados no segundo tópico. No terceiro, avaliamos os incentivos colocados pela magnitude da representação das duas Casas legislativas.

2.2.1 A conexão eleitoral nos sistemas proporcional e majoritário brasileiros

O tipo de relação que se estabelece entre representados e representantes, a conexão eleitoral, tem sido visto como estreitamente relacionado com o método de votação: proporcional ou majoritário. Apesar de diversos analistas associarem o sistema majoritário ao voto personalizado e o sistema proporcional ao voto partidário, alguns salientam que especificidades de cada um deles podem prejudicar a associação, especialmente o tipo de lista, a magnitude do distrito e a do eleitorado representado.

A definição de voto pessoal mais referida na literatura é a de Cain *et al.* (1987): “O voto personalizado refere-se à porção do apoio eleitoral de um candidato que se origina em suas qualidades pessoais, qualificações, atividades e desempenho” (p. 9. Tradução nossa). Os autores salientam que o apoio eleitoral também é constituído por outra parte que não é pessoal, relacionada com a filiação partidária, características dos eleitores, por exemplo, classe, religião e etnia, reação a condições nacionais, como a situação econômica, e avaliações de desempenho do governo. Assim, voto pessoal e voto partidário não são, na visão dos autores, categorias dicotômicas: sistemas eleitorais específicos incentivam o *predomínio* da identificação baseada em características dos candidatos ou do partido.

A relação entre voto personalizado e distritos uninominais, estabelecida por Cain *et al.* (1987), remonta às origens do sistema majoritário na Inglaterra do séc. XIII, quando delegados eram convocados pelo rei para dar seu consentimento a novos impostos (NICOLAU, 1993). Esse sistema é, portanto, anterior à emergência dos partidos políticos e, por via de consequência, à noção de representação de idéias ou interesses desvinculados de uma comunidade local. A partir de meados do séc. XIX, a noção de representação distrital ou geográfica perde força, mas o sistema eleitoral majoritário continua a ser visto como método mais adequado para formar governos. O argumento é o de que a eleição majoritária, por sua capacidade de “fabricar”

maiorias, fornece previsibilidade da composição do governo, possibilitando, por isso, a avaliação retrospectiva de seu desempenho (POWELL, 2000; SARTORI, 1994a).

As bases normativas do sistema proporcional são outras, como é outro o seu desenvolvimento histórico. Em suas origens, na década de 1870, o sistema proporcional permitia, no entendimento de seu idealizador Thomas Hare, a representação parlamentar de idéias e não de interesses geograficamente localizados. Posteriormente, John Stuart Mill classificou esse sistema como o melhor para eleger políticos mais talentosos. Para esse objetivo, a forma mais adequada de voto seria a proposta por Hare, o voto único transferível⁴ (NICOLAU, 1993, 2004). Em 1885, o belga Vitor D'Hondt argumenta que a “função primordial de um sistema eleitoral é a de permitir a representação da sociedade expressa por intermédio dos partidos políticos” (NICOLAU, 1993, p. 34). O cumprimento dessa função dependeria, no entanto, de os eleitores votarem em listas partidárias e não em candidatos.

A conexão eleitoral personalizada depende de duas condições existentes no sistema norte-americano, tal como analisado por Cain *et al.* (1987). A primeira é a identificação clara do representante pelo eleitor e das preferências do eleitor pelo representante, supondo-se que essas sejam resultantes, como ocorria nos primórdios do sistema inglês, das características sócio-econômicas do distrito. A segunda condição é a formulação de políticas que atendam aos interesses do distrito e o conhecimento por parte dos eleitores dessas políticas. Esses são os argumentos que estruturam o modelo de análise congressual distributivista.

Restringindo a discussão, por enquanto, às instituições eleitorais, outros autores também vinculam o sistema majoritário a uma conexão eleitoral mais personalizada. Para Sartori (1994a), esses sistemas estimulam a identificação pessoal, pois os eleitores vêem as pessoas concretas, com nomes próprios, o que incentiva os partidos a oferecerem candidatos com características pessoais atraentes, especialmente nos distritos em que há mais competição. Isto não significa, salienta o autor, que o partido não oriente implicitamente a escolha, e que identificação ocorra independentemente de outros fatores, por exemplo, o número de eleitores. Se este

⁴ Nesse sistema, o eleitor ordena os candidatos de sua preferência até preencher a quota do distrito, elegendo-se os mais votados independentemente do partido a que pertencem (NICOLAU, 1993).

é muito grande, o vínculo entre representante e representados pode não ser significativo; se é muito restrito, como pode ocorrer nos sistemas por pluralidade, não se pode dizer que eleito represente a localidade.

Cabe salientar que, para Sartori (1994a), a principal distinção entre os sistemas majoritário e proporcional é a magnitude do distrito (M). Nos majoritários, o vencedor “leva tudo”; nos proporcionais, o “triumfo é compartilhado”. No primeiro, a escolha do eleitor limita-se a uma alternativa ($M=1$); no segundo, permite-se que ele escolha dois ou mais representantes ($M \geq 2$). Os sistemas majoritários distinguem-se entre os que exigem maioria absoluta ($50\%+1$) ou qualificada (normalmente $2/3$ ou $3/5$), a ser buscada em um segundo turno ou pelo sistema de voto alternativo⁵, e aqueles que exigem apenas uma “maioria mais numerosa” ou pluralidade dos votos.

Nicolau (1993), por outro lado, classifica como majoritários alguns sistemas com $M > 1$ e, nesses casos, os problemas para a conexão pessoal entre eleitor e representante não se limitam ao número de eleitores, como argumenta Sartori (1994a), mas também ao número de representantes. Os sistemas de $M > 1$ são aqueles que adotam o voto em bloco, o voto em bloco partidário e o voto único não-transferível⁶. Em comparação com o voto em bloco, em que predomina a busca de uma vinculação pessoal, o voto em bloco partidário e o voto único não-transferível permitem, de acordo com o autor, um equilíbrio entre identificação do eleitor com o candidato e com o partido⁷. Nesse caso, Nicolau (1993), como Sartori (1994a), salienta que não se deve desconsiderar que o representante foi eleito por menos da metade dos eleitores do distrito e que, além disso, ele disputa com outros a representação.

Assim, quanto ao sistema que regula as eleições para o Senado, que alterna o voto por pluralidade com o voto em bloco quando são eleitos dois terços da Casa

⁵ Nesse sistema, o eleitor ordena os candidatos, tal como é feito em algumas modalidades de votação proporcional. A diferença é que os votos dos candidatos menos preferidos são redistribuídos entre os candidatos mais preferidos dos diferentes partidos e não entre os candidatos de um mesmo partido (SARTORI, 1994a).

⁶ Sartori (1994a) classifica esse voto como semiproportional.

⁷ Nos sistemas com voto em bloco partidário, os partidos apresentam uma lista com o número de candidatos igual ao número de cadeiras do distrito, elegendo-se os mais votados; naqueles com o voto único não-transferível, os partidos podem apresentar tantos candidatos quantas forem as cadeiras em disputa, mas o eleitor pode votar em apenas um. Os mais votados individualmente de cada partido são eleitos (NICOLAU, 1993).

(NICOLAU, 1993), pode-se inferir a existência de incentivos à personalização da conexão eleitoral. Não se pode desconsiderar, no entanto, que essa personalização pode estar combinada com certa identificação partidária, os problemas colocados pelo número de representados e o fato de a representação de um mesmo estado ser feita por três senadores.

No que se refere aos incentivos gerados pelo sistema proporcional, não há uma posição consensual na literatura. Em geral, esse sistema é relacionado com o voto partidário, principalmente pelo fato de a definição dos eleitos, qualquer que seja o seu número e independentemente do tipo de lista, depender da votação global conquistada pelo partido. Essa relação é contestada, todavia, por Shugart e Carey (1992, 1995). Nesse ponto, o argumento incorpora, além das condições que influenciam a relação entre representantes e representados, os recursos capazes de estimular maior deferência por parte dos representantes em relação aos partidos.

Considerando que o tipo de voto está vinculado à habilidade dos líderes partidários em garantir a cooperação entre os políticos para a manutenção da reputação partidária, Shugart e Carey (1992) afirmam que a questão importante não é se o voto é majoritário ou proporcional, mas se lideranças nacionais arbitram ou não a disputa intrapartidária. Esse arbitramento ocorreria em duas etapas: antes e no momento da eleição. O arbitramento pré-eleitoral far-se-ia pelo controle do acesso dos candidatos à lista do partido; o eleitoral, pelo tipo de lista utilizado. Nos sistemas em que se permite um grande número de candidatos e acesso garantido à lista (candidatura nata), bem como naqueles em que os candidatos não são ordenados pelo partido (lista aberta ou lista pré-ordenada)⁸, os líderes estariam destituídos do controle antes e nas eleições. Em 1995, Carey e Shugart salientam que a disputa intrapartidária está também relacionada com a magnitude do distrito. Em suas palavras, “quando cresce o número de co-partidários, em relação aos quais determinado candidato deve distinguir-se, cresce também a importância de se estabelecer uma reputação pessoal única, distinta da do partido” (p. 320. Tradução nossa).

Diversos analistas argumentam que o sistema eleitoral proporcional brasileiro reúne condições que propiciam tanto a relação personalizada quanto a falta de controle

⁸ A lista aberta e a pré-ordenada, de acordo Santos (2006b), assim como o *panachage*, o STV e o voto em *lemas*, são modalidades de “voto preferencial”.

dos líderes nacionais sobre a disputa intrapartidária. A votação proporcional com listas abertas e distritos de grande magnitude e a candidatura nata⁹ somar-se-iam para estimular a ausência de identificação partidária e a emergência de partidos fracos, descentralizados e indisciplinados¹⁰ (CAREY, 2006; MAINWARING, 1993, 1999; MAINWARING; SHUGART, 1997; MELO, 2006; NICOLAU, 2006; SANTOS, 2006 a e b; SHUGART; CAREY, 1992, 1995) Acrescentado a esses fatores a permissão para fazer coligações e a trajetória dos partidos, Melo (2007) também salienta a conexão eleitoral personalizada. Em suas palavras:

A estrutura de incentivos sob os quais operam os atores leva-os a priorizar estratégias que favoreçam a criação de laços entre os candidatos e os eleitores. De um lado, a lista aberta incentiva a afirmação dos atributos pessoais relativamente aos do partido, o que se torna mais evidente sempre que candidatos da mesma legenda disputam a mesma parcela do eleitorado. De outro a generalização das coligações e sua permissão nas eleições proporcionais contribui para borrar ainda mais a imagem dos partidos perante os eleitores. Se a isso for acrescentada a acidentada trajetória dos partidos no país, fica fácil compreender por que se mantêm reduzidos os índices de identificação partidária no país (p. 276).

Nicolau (2006) expressa posição semelhante:

[...] nas eleições para a Câmara dos Deputados os partidos contam pouco e a escolha eleitoral ocorre, sobretudo, em bases personalizadas. Há razoável consenso entre os estudiosos de que o

⁹ A candidatura nata, instituída durante o Regime Militar, não foi estabelecida pela Lei 8.713/93, que regulou as eleições de 1994. Ela foi reinstituída pela Lei 9504/97, que regulou as eleições de 1998, e declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal em maio de 2002 (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002, p. 308).

¹⁰ Carey e Shugart (1992) propõem uma lista de indicadores para avaliar o grau de disciplina partidária que se torna gradativamente mais parcimoniosa em sua obra. Em 1992, são cinco fatores que estimulam o surgimento de partidos disciplinados: (1) o controle sobre as indicações: se centralizado nas lideranças nacionais ou realizado de forma descentralizada pelas lideranças locais; (2) o controle sobre a ordem dos candidatos na lista; (3) se os votos dados a um candidato incrementam a quota do partido (transferência de votos); (4) se há competição intrapartidária simultaneamente com competição interpartidária; (5) se a magnitude do distrito funciona como cláusula de barreira à emergência de novos partidos. Em 1995, os autores apresentam quatro indicadores: (1) se há controle partidário na seleção de candidatos; (2) se há transferência de votos entre os candidatos; (3) se o voto é único, intrapartidário, múltiplo ou partidário; (4) se o sistema é uni ou plurinominal. Em 1997, Mainwaring e Shugart relacionam a disciplina parlamentar com três fatores: (1) controle centralizado da seleção dos candidatos; (2) controle sobre a ordem na lista; (3) distribuição dos votos entre os candidatos. Em 1998, Carey e Shugart salientam que os fatores principais são: (1) controle centralizado das nomeações, (3) ordem na lista.

A menor pontuação do Brasil, entre os países analisados por Shugart e Carey (1992), deveu-se à candidatura nata. Desconsiderado-a, o sistema brasileiro poderia ser equiparado, de acordo com Figueiredo e Limongi (2002), ao chileno, classificado pelos autores e por Mainwaring e Scully (1995) como capaz de estimular um sistema partidário forte e consolidado.

sistema de lista aberta contribui fortemente para a personalização das escolhas dos representantes no Brasil (p. 30).

A avaliação de Nicolau sustenta-se em uma pesquisa realizada pelo IUPERJ, em 2002, na qual apenas 43% dos entrevistados disseram ter simpatia por algum partido. Esse dado é semelhante ao encontrado por Carreirão e Kinzo (2004) quando avaliam as pesquisas de opinião realizadas pelo Datafolha. Entre os entrevistados no período de 1989 a 2002, constatam os autores, uma média de 46% demonstrou preferência por algum partido. Mas a preferência não vincula o voto: na pesquisa do IUPERJ, apenas 18% dos eleitores que se identificam com algum partido votam em seus candidatos; nas pesquisas do Datafolha, esse grupo abrange, em média, 30% dos entrevistados.

O argumento de que a conexão eleitoral que predomina na disputa proporcional brasileira é personalizada tem sido relativizado também em bases teóricas. Em primeiro lugar, Limongi (2003) e Figueiredo e Limongi (2002, 2005), lembrando que os votos são distribuídos primeiramente entre os partidos, salientam a solidariedade intrapartidária que se instaura nesse sistema, qualquer que seja o tipo de lista utilizado. Essa solidariedade faria com que a escolha do eleitor adquira também “tintas partidárias”. O argumento é, pois, semelhante ao apresentado por *Cain et al.* (1987), Nicolau (1993) e Sartori (1994a), quando tratam do sistema majoritário.

Em segundo lugar, Figueiredo e Limongi (2002, 2005) contestam a relação entre a magnitude do distrito e personalização do voto, estabelecida por Shugart e Carey (1992, 1995). Em seu entendimento, se é verdade que nos distritos de maior magnitude crescem os incentivos para que um candidato se diferencie dos outros, é também verdade que neles crescem os custos desse tipo de estratégia, mais especificamente, os custos de se manter o reduto eleitoral livre dos competidores e de se esclarecer o eleitorado sobre as políticas implementadas. Esses custos, salientam os autores, terminam por estimular o político a recorrer à legenda do partido. O argumento é respaldado pelas taxas de reeleição dos deputados brasileiros, que são mais baixas que as apresentadas pelos representantes norte-americanos, e por estudos que mostram que a maioria dos “distritos” é compartilhada, ou seja, que o padrão de competição dominante no Brasil não é a distritalização do voto (KINZO, 2004; SAMUELS, 2003a), como afirma Ames (2003).

Na mesma direção de Figueiredo e Limongi, mas analisando o problema pela perspectiva do eleitor, Carey (2006) ressalta sua dificuldade para monitorar o comportamento dos representantes nos distritos plurinominais em virtude da grande quantidade de informações.

Por fim, é preciso considerar que a personalização do voto depende também de outras variáveis, mais especificamente, daquelas que estruturam o contexto decisório (CAIN *et al.*, 1987; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, 2002, 2005; MAYHEW, 1974; SHUGART; CAREY, 1995). Na medida em que as condições que permitem aos deputados elaborarem políticas distributivas e reivindicarem crédito por elas são prejudicadas pela centralização do processo decisório, como no Brasil, não se pode dizer que uma eventual personalização do voto, estimulada pela lista aberta e distritos de grande magnitude, desemboque em independência no exercício do mandato, um de seus requisitos centrais.

A discussão sobre a relação entre representante e representados – a conexão eleitoral - importa na medida em que esta influencia a relação entre representantes e partidos. Nessa relação, os representantes podem ser independentes ou dependentes do partido. O membro independente é aquele que é eleito sem o apoio direto de recursos partidários, isto é, sua eleição deve-se, principalmente, à utilização de recursos próprios e aos vínculos que estabelece diretamente com o eleitor. O político que deve sua eleição ao partido, por outro lado, tenderá a atuar de acordo com as orientações de seu líder (BLONDEL, 1969), mesmo que haja incentivos e condições para o estabelecimento de uma mais relação personalizada com o eleitor. Os recursos fornecidos pelos partidos brasileiros aos seus candidatos são discutidos no próximo tópico.

2.2.2 Os recursos fornecidos pelos partidos nas disputas legislativas proporcionais e majoritárias brasileiras

São basicamente dois os recursos que a legislação eleitoral potencialmente coloca nas mãos dos líderes partidários: o arbitramento da disputa intrapartidária e os recursos financeiros ou organizacionais, que influenciam o sucesso eleitoral dos candidatos, tais como, fundos de campanha e tempo de propaganda eleitoral. A

legislação brasileira fomenta um terceiro recurso também de grande importância para os políticos, dada a especificidade de sua estrutura de carreira, quais sejam, cargos na estrutura partidária. O argumento que orienta a avaliação desses recursos aqui é consoante ao disseminado na literatura: ao fornecerem recursos aos candidatos, os partidos maximizam suas chances eleitorais ou, no mínimo, suas chances de sobrevivência política e, assim, estimula-os a valorizarem a legenda perante o eleitorado, a estruturarem o processo decisório de forma que os interesses partidários orientem suas decisões legislativas, e, por fim, a serem responsivos (disciplinados) às orientações dos líderes (CAREY; SHUGART, 1992, 1995, 1998; SAMUELS, 2003a; SHUGART; MAINWARING, 1997).

O primeiro recurso é o arbitramento da disputa intrapartidária antes e na eleição. Nas eleições brasileiras, tanto a majoritária quanto a proporcional, o arbitramento na eleição está, como discutido, quase completamente nas mãos do eleitor. No entanto, antes das eleições, pode-se considerar que esse recurso é de suma importância para os partidos nas eleições para o Senado, especialmente após o fim da candidatura nata e quando está em disputa apenas um terço das cadeiras.

Na disputa proporcional, a importância do controle das nomeações diminui bastante, pois os partidos podem apresentar um número de candidatos de até uma vez e meia a magnitude do distrito e as coligações, de até duas vezes¹¹. Considerando que a modalidade eleitoral preferida pelos partidos brasileiros tem sido a coligação, como será visto no quinto capítulo, pode-se avaliar, como o fazem Samuels (2003a), Limongi (2003) e Figueiredo e Limongi (2005), que mesmo na disputa proporcional o controle do acesso à lista é um recurso de certa importância nas mãos das lideranças partidárias. No distrito eleitoral de São Paulo, por exemplo, a média de candidatos por vaga que os maiores partidos puderam apresentar quando coligados, nas cinco últimas eleições, foi de 52,6¹². Considerando que a competição por um lugar na lista aumenta quando os partidos que integram a coligação apresentam candidatos competitivos ao governo estadual ou à Presidência da República, o que

¹¹ BRASIL. Lei 9504, 1997, art. 10. Nos estados em que o número de vagas não excede a vinte, o número de candidatos apresentados por partido e por coligação pode ser acrescido de 50%.

¹² Considerando apenas os 11 partidos maiores (PT, PCdoB, PSB, PPS, PDT, PSDB, PMDB, PL, PTB, PP e PFL), as coligações de 1990 a 2006 para a Câmara contaram, em média, com 2,8, 2,7, 3,0, 2,2, 2,8 partidos. Dividindo-se o número de candidatos permitido por coligação, em SP, tem-se uma média de 50, 52, 47, 64, 50 candidatos por coligação/eleição.

aumentaria o “efeito de contágio” (SAMUELS, 2003a) da disputa majoritária sobre a proporcional, realmente se pode argumentar sobre a importância relativa do arbitramento da disputa antes das eleições, em alguns partidos e localidades, nas disputas proporcionais brasileiras.

Esse arbitramento, de acordo com a literatura, está nas mãos das lideranças estaduais¹³ (MAINWARING, 1993, 1999; MAINWARING; SAMUELS, 1999; MAINWARING; SHUGART, 1997; NICOLAU, 2006; SAMUELS, 2003a, 2006; SHUGART; CAREY, 1992, 1995). De acordo com Samuels, “líderes partidários estaduais possuem tremendo poder para escolher os candidatos para os cargos legislativos e executivos. Tipicamente, o presidente da seção estadual do partido é considerado um pré-candidato a governador ou senador” (2003a, p. 63. Tradução nossa). As evidências apresentadas são relatos de parlamentares, detalhando histórias de chefes políticos estaduais atraindo ou impedindo candidaturas.

Além do arbitramento da disputa intrapartidária pré-eleitoral, o partido pode adquirir importância pelo fornecimento aos candidatos de recursos para a campanha eleitoral. Em geral, os recursos partidários advêm de atividades econômicas, desenvolvidas pela organização (venda de produtos e serviços, rendas, etc.), de contribuições regulares dos filiados e dos membros que ocupam cargos públicos, de doações privadas e, por fim, de recursos públicos. No Brasil, destacam-se as três últimas modalidades.

No que se refere às contribuições, há, segundo Mainwaring (1999), variações entre os partidos. O PT exige 30% dos proventos de seus parlamentares e recomenda que os militantes doem 5% de sua renda. Os estatutos do PFL não mencionam valores; os dos outros partidos são semelhantes ao do PSDB, que impõe uma doação de 5% dos deputados federais e de 3% dos ocupantes de outros cargos. Os recursos provenientes de fundos públicos somam-se a essas contribuições e podem ser transferidos aos candidatos sob a forma de serviços e bens ou em espécie. No Brasil, as transferências ocorrem das duas formas: horário gratuito de propaganda partidária e eleitoral e recursos do Fundo Partidário.

¹³ A atribuição é formalmente das convenções estaduais. No entanto, de acordo com Mainwaring (1999), essas convenções normalmente ratificam os acordos prévios das lideranças, especialmente os realizados por aquelas que possuem a maioria dos delegados. Também para Nicolau (2006b), as convenções possuem caráter meramente homologatório.

O horário para propaganda gratuita foi instituído em 1955 para o rádio e em 1962 para a televisão. Em 1974, o acesso a esses dois meios para a propaganda partidária e eleitoral fica restrito aos horários gratuitos (SPECK, 2005), isto é, apenas na mídia escrita eles passam a poder contratar espaços de forma privada. O tempo para propaganda eleitoral varia de acordo com os cargos e fica liberado nos 45 dias anteriores aos pleitos. Um terço do tempo é distribuído igualmente aos partidos com registro no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e dois terços, proporcionalmente à representação lograda na última eleição para a Câmara¹⁴. O Fundo Partidário está instituído desde 1965, mas começa a ser dotado de recursos mais substantivos apenas em 1995¹⁵ (MAINWARING, 1999; SPECK, 2005). Atualmente, 5% de seu total devem ser distribuídos igualmente entre todos os partidos registrados no TSE e 95%, proporcionalmente à votação obtida na última eleição para a Câmara¹⁶.

As pesquisas realizadas sobre o financiamento das campanhas eleitorais restringem-se aos seus aspectos normativos e à prestação de contas dos partidos à Justiça Eleitoral (SAMUELS, 2006; SPECK, 2005). A legislação brasileira permite que os recursos do partido sejam utilizados junto com recursos do candidato e com doações de pessoas físicas e jurídicas¹⁷. Nos estudos realizados¹⁸, as doações de empresas ultrapassam muito as de pessoas físicas e de partido (SAMUELS, 2006; SPECK, 2005). Nas eleições de 1994, 1998 e 2002, Samuels (2006) distingue os valores declarados pelos cargos em disputa e contribui mostrando grandes variações de gastos entre os cargos¹⁹ e entre candidatos perdedores e vencedores.

¹⁴ BRASIL. Lei 9504, 1997. Os partidos têm direito de transmitir sua propaganda em cadeia de rádio e televisão três vezes por semana, durante 50 minutos, para os cargos de deputado federal e presidente; 40 minutos para governador e deputado estadual; 10 minutos para senador; 30 minutos para prefeito e vereador (art. 44-49). A propaganda partidária, como prevê a Lei 9096/95, também está restrita aos horários gratuitos, deve ser feita em cadeia e não se acumula com a propaganda eleitoral. Os partidos que não têm direito a funcionamento parlamentar na Câmara contam com dois minutos para a realização de um programa por semestre em cadeia nacional; os partidos com funcionamento parlamentar ainda têm direito a inserções de 30 segundos ou um minuto no rádio e na televisão, totalizando 40 minutos por semestre nas cadeias nacionais e estaduais.

¹⁵ De acordo com Mainwaring (1999), em 1987, o total de verbas públicas para os partidos foi de aproximadamente US\$100 mil. Em 1996, as transferências atingiram US\$36 milhões.

¹⁶ BRASIL. Lei 11459, 2007.

¹⁷ BRASIL. Lei 9504, 1997, art. 17-27.

¹⁸ A prestação de contas à Justiça Eleitoral é vista como fictícia (MELO, 2006), fraudulenta (Mainwaring, 1999), incompleta (FLEISCHER, 2005) e questionável (NICOLAU, 2006b). Para Samuels (2006, p. 140), elas não são completas, mas permitem inferências seguras.

¹⁹ Os gastos de campanha para o Senado e governadorias são maiores que para a Câmara e assembleias. Tratando as doações declaradas como um indicador dos gastos, Samuels (2003a)

Os recursos que interessam aqui, os partidários, foram destinados principalmente aos candidatos aos cargos majoritários²⁰.

Mesmo considerando que os repasses do Fundo Partidário são residuais no total de gastos de campanha (SAMUELS, 2006), cabe ressaltar que, se somados àqueles destinados à propaganda eleitoral gratuita, os recursos provenientes do orçamento público, repassados pelos partidos aos candidatos, atingem um montante bastante significativo²¹. Além da magnitude dos valores, cabe ressaltar, no caso da propaganda eleitoral, a imposição legal de que ela esteja restrita, no rádio e na televisão, aos horários gratuitos. Considerando que esses meios de comunicação são de crucial importância para o sucesso eleitoral dos candidatos, na medida em que facilitam o acesso à informação por parte do eleitorado²² (DIAS, 2005; LOURENÇO, 2003; MELO, 2003; RENNÓ, 2006; SCHMITT *et al.*, 1999; VEIGA, 2003), é plausível afirmar que as lideranças possuem instrumentos relevantes para incentivar a valorização da legenda, caso essa seja uma estratégia eleitoralmente compensadora²³. Dado o aumento gradativo no montante desses recursos ao longo dos últimos anos, pode-se argumentar também que esse incentivo tende a crescer.

Além disso, cabe salientar que os critérios de divisão dos recursos do Fundo Partidário entre os diretórios nacionais e regionais e os de distribuição do tempo de propaganda gratuita entre os candidatos não são regulamentados pela lei eleitoral. No caso do Fundo Partidário, Mainwaring (1999) diz que grande parte dos recursos

constata que, em 1994, os candidatos vencedores aos governos estaduais declararam doações (em dólares) de 2.5 milhões; os que concorreram ao Senado, 377.000; à Câmara, 94.000; às Assembléias, 34.000.

²⁰ Os recursos dos partidos representaram, em 1994, 0,7% das contribuições recebidas pelos candidatos a governador e 0,2% das recebidas pelos candidatos ao Senado e à Câmara. Em 1998, esses recursos representaram 3,1% das contribuições recebidas pelos candidatos à Presidência, 0,3%, 19,2% e 0,5%, respectivamente, das contribuições recebidas pelos candidatos a governador, deputado e senador. Em 2002, 16,7% das contribuições recebidas pelos candidatos à Presidência e 12,4% e 2,5% das recebidas pelos candidatos ao Senado e à Câmara (SAMUELS, 2006).

²¹ A partir do valor comercial da propaganda na televisão, Speck estima que os recursos transferidos pelo Estado giram em torno de R\$2.386.576.080,00. A dotação de recursos para o Fundo faz-se de acordo com o número de eleitores inscritos no mês de dezembro do ano anterior. O total (dotações + multas) foi de 135.678.066,00 em 2005, 148.376.509,00 em 2006, 150.302.836,00 em 2007. Disponível em: <http://www.tse.gov.br/partidos/fundo_partidario/distribuição.html> Acesso em: 12/ 2007.

²² Schmitt *et al.* (1999) encontram correlação razoável (0,5) entre o tempo de propaganda na televisão e sucesso eleitoral nas disputas proporcionais de 1994.

²³ Estudo realizado por Dias (2005) sobre a projeção da imagem partidária na propaganda pela televisão, em 2002, constata variação significativa entre os partidos quanto à ênfase em símbolos coletivos (do partido ou coligação) ou em características individuais dos candidatos. O estudo permite inferir uma estratégia de *marketing* eleitoral: se a legenda é atraente, ela é mais utilizada. A atratividade relaciona-se diretamente com o desempenho dos partidos em governos anteriores.

é transferida para as organizações estaduais e que há diversidade entre os partidos quanto aos critérios de divisão entre os candidatos. Na divisão do tempo de propaganda também há indicação de utilização de critérios diferentes entre os partidos (DIAS, 2005).

Além da relativa capacidade de arbitrar a disputa intrapartidária pré-eleitoral e a autonomia para distribuir recursos importantes para a campanha eleitoral, as lideranças partidárias regionais detêm outro recurso significativo para o futuro político dos legisladores brasileiros: cargos na estrutura organizacional partidária (SAMUELS, 2003a). Embora esse recurso não esteja relacionado diretamente com legislação eleitoral, esta propicia seu crescimento ao estimular o fortalecimento das organizações, vinculando parte dos recursos do Fundo Partidário à manutenção de sedes, pagamento de pessoal e desenvolvimento de pesquisas²⁴.

Samuels (2003a) mostra que a ocupação de cargos nas executivas estaduais dos partidos é uma das metas mais buscadas pelos deputados federais, após sua passagem pela Câmara, e tem apresentado um crescimento consistente: dos deputados eleitos no período de 1945 a 1963, 17,3% ocuparam cargos nessas executivas; entre os que foram eleitos entre 1964 e 1981 e entre 1982 e 1994, 31% e 36,4%, respectivamente, também o fizeram. Nas executivas nacionais, os números são menores: 4,5%, 0,7% e 2,5% respectivamente. Considerando que, a partir de 1994, o Fundo Partidário passou a ser dotado de recursos crescentes, e que parte deles é destinada à manutenção das organizações partidárias, é plausível esperar, nos anos posteriores à pesquisa de Samuels, um aumento na disponibilidade dos cargos nas estruturas partidárias em todos os níveis da federação.

Em suma, as lideranças dos partidos brasileiros monopolizam recursos significativos e poder discricionário na sua distribuição entre os candidatos. Para os cargos executivos e para o Senado, há maior competição pela nomeação e os candidatos têm acesso a mais recursos do Fundo Partidário; na disputa proporcional, os candidatos dependem da legenda, em virtude do aumento da competição e da forma de distribuição das cadeiras entre os partidos; em ambas, a carreira prospectiva dos políticos depende também de cargos na estrutura organizacional partidária. Assim,

²⁴ A Lei 9096/95 estipula que 20% dos recursos do Fundo devem ser aplicados na manutenção de sedes e serviços, inclusive pagamento de pessoal, e 20% na manutenção de fundação de pesquisa.

os partidos fornecem recursos suficientes para que os candidatos valorizem a legenda perante o eleitorado e os eleitos deleguem poderes legislativos às lideranças não apenas com o intuito de superar problemas de ação coletiva de ordem mais geral, mas também para manter ou reforçar o valor eleitoral da legenda.

Certos traços da combinação institucional brasileira podem impedir, no entanto, esse resultado. Antes de discuti-los, vejamos o outro importante imperativo prático que se relaciona com a delegação de prerrogativas legislativas aos líderes partidários: os desafios colocados para a ação coletiva pela magnitude da representação.

2.2.3 Os estímulos gerados pela magnitude da representação na Câmara dos Deputados e Senado Federal

De uma perspectiva mais organizacional que política, Polsby (1969) salienta a importância de fatores exógenos para a estruturação dos órgãos decisórios, mas indica também a influência do tamanho dos mesmos. Em seu entendimento, as mudanças na estrutura interna da Casa dos Representantes foram estimuladas por mudanças na sociedade e nas relações entre esta e o Executivo. O aumento das responsabilidades do governo, derivadas do crescimento e da crescente complexidade da sociedade, teria estimulado os representantes a desenvolverem uma estrutura que enfatizasse a divisão do trabalho e mecanismos procedimentais rotinizados. No Senado, por outro lado, como é comum em diversas câmaras altas, ressalta o autor, a magnitude da representação permaneceu menor, impedindo as mudanças verificadas na Casa dos Representantes.

Estudos congressuais norte-americanos recentes corroboram a avaliação de Polsby de que há menos incentivos para a divisão do trabalho, especialização e, portanto, para a delegação de prerrogativas legislativas a atores internos no Senado que na Casa dos Representantes (BINDER, 1997; KIEWIET; MCCUBBINS, 1991; MALTZMAN; SMITH, 1995). A contrapartida da menor delegação seria um poder proporcionalmente maior dos senadores para se apresentarem individualmente como pontos de veto, em relação aos deputados, e uma maior dificuldade para a mudança institucional. Nas palavras de Maltzman e Smith:

Enquanto a Casa dos Representantes e o Senado têm estado sujeitos a mudanças similares na agenda e alinhamentos políticos, eles envolvem-se em diferentes regras decisórias que afetam a habilidade de cada Casa mudar seus arranjos institucionais. No Senado, há mais tolerância para a iniciativa individual e obstrucionismo e mais resistência às escolhas políticas impostas pelas comissões e partidos, e as regras decisórias tornam as mudanças nos arranjos institucionais mais difíceis, em relação ao que ocorre na Casa dos Representantes (1995, p. 256-7. Tradução nossa).

Assim, a partir desses estudos, e considerando que 513 parlamentares certamente encontram maior dificuldade que 81 para disseminarem a informação, coordenarem suas preferências, enfim, para superarem dilemas de ação coletiva, é plausível esperar: (1) maior delegação de poderes legislativos às lideranças na Câmara que no Senado; (2) maior capacidade individual dos senadores que dos deputados para manifestar suas preferências, influenciar o processo legislativo e, por fim, vetar mudanças na estrutura institucional.

2.3 Considerações finais

A delegação de prerrogativas legislativas ao Executivo e às lideranças partidárias é influenciada pelos incentivos gerados pela legislação eleitoral. Neste capítulo, foram analisados os incentivos à delegação aos líderes, forjados pelo que denominamos método de constituição dos órgãos representativos, focando-se o tipo de conexão eleitoral, os recursos distribuídos pelos partidos aos candidatos e a magnitude da representação, estabelecidos pelos sistemas eleitorais majoritário e proporcional.

Na análise dos incentivos à personalização ou partidarismo da conexão eleitoral, concluímos que a legislação brasileira estimula significativamente, na constituição da representação tanto na Câmara quanto no Senado, a conexão eleitoral personalizada, sem desfavorecer, no entanto, a intermediação dos partidos políticos nessa conexão. Apesar da vigência do sistema majoritário e de um sistema proporcional com lista aberta e distritos de grande magnitude, que teoricamente também favorece a personalização do voto, foram apontados diversos fatores

potencialmente contrários à efetivação de uma relação predominantemente personalizada entre representante e representados. Entre eles, destacam-se a competitividade alta dos distritos nas eleições proporcionais, que aumenta os custos da competição intrapartidária e exige a recorrência por parte dos candidatos à legenda; a existência de representados em número inferior à maioria dos eleitores na disputa majoritária; as dificuldades, colocadas pela centralização do processo decisório, para elaboração de políticas distributivistas e para reivindicação individualizada de crédito no processo legislativo.

Na avaliação dos recursos que a legislação coloca nas mãos das lideranças partidárias, que favorecem as perspectivas de carreira legislativa e extralegislativa dos políticos (nomeação dos candidatos, recursos para campanha eleitoral, cargos nas organizações partidárias), consideramos que eles são de qualidade e magnitude significativas o suficiente, especialmente nas disputas para o Senado, para estimular a deferência dos parlamentares para com os partidos e, nesse sentido, para induzi-los a valorizarem a legenda perante o eleitorado; a delegarem poderes às lideranças parlamentares, visando à manutenção ou aumento do valor eleitoral da legenda do partido; e, por fim, a serem responsivos às suas orientações. Na avaliação dos incentivos que a magnitude da representação coloca à delegação, consideramos que eles são maiores para os deputados que para os senadores. Por integrarem uma Casa legislativa menor, estes provavelmente encontram menores obstáculos à resolução descentralizada de problemas de ação coletiva que os primeiros.

Verificar que o método de constituição das Casas legislativas fornece incentivos para a delegação de prerrogativas às lideranças não significa, no entanto, dizer que esses incentivos estão relacionados com a manutenção e reforço do valor eleitoral da legenda partidária nos termos propostos por Kiewiet e McCubbins (1991) e Cox e McCubbins (1993). No Brasil, dois fatores impedem essa inferência. O primeiro está estreitamente relacionado com a legislação eleitoral ou, mais precisamente, com suas omissões, a partir de 1985, quando foram revogadas as regras relativas à fidelidade partidária. Diz respeito ao fato de o mandato ter sido implicitamente considerado uma prerrogativa do eleito e não do partido. O uso de recursos próprios nas campanhas e a lista aberta justificaram as mudanças de filiação partidária ao longo das legislaturas. Mudanças, em sua maioria, motivadas pelo interesse dos

parlamentares em usufruir recursos disponibilizados pelo Executivo aos partidos de sua base e em se reposicionar para as disputas eleitorais (MELO, 2004, 2006).

O segundo fator diz respeito à forma de distribuição dos recursos que os partidos disponibilizam aos seus candidatos e à forma de arbitramento da disputa intrapartidária. Como visto, apesar de relativamente significativos, os recursos são distribuídos de forma descentralizada. São chefes políticos subnacionais (estaduais ou municipais) que definem os critérios de distribuição do dinheiro do Fundo Partidário e do tempo de propaganda eleitoral entre os candidatos. Eles também definem a composição das listas na eleição proporcional, os candidatos que concorrem aos cargos majoritários e a ocupação de cargos nas estruturas do partido. A descentralização na distribuição de recursos e no controle das nomeações não estimula a disciplina parlamentar como resultado da delegação de prerrogativas legislativas às lideranças partidárias (CAREY, 2006; MAINWARING; SCULLY, 1995; MAINWARING; SHUGART, 1997; SHUGART; CAREY, 1992, 1995, 1998). Ao contrário, conforme previsto por Shugart e Carey (1992), o quadro estimula a delegação ao Executivo, conformando um sistema dotado com o segredo da ineficiência. Esse tipo de delegação, destinada a superar problemas de ação coletiva de ordem mais geral, não é incompatível, no entanto, com a delegação aos partidos, como mostra o trabalho de Carey (2006), se esta não estiver relacionada com imperativos político-partidários.

No próximo capítulo, comparamos as prerrogativas delegadas aos líderes partidários na Câmara e no Senado e verificamos a relação entre essa delegação e a disciplina dos partidos nas votações nominais. Dado que a magnitude da representação coloca maiores desafios, de ordem prática, à ação coletiva dos deputados, esperamos que a delegação seja maior na primeira que na segunda Casa legislativa.

3 A DELEGAÇÃO AOS LÍDERES E SUA INFLUÊNCIA SOBRE O COMPORTAMENTO DOS PARTIDOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS E NO SENADO FEDERAL

A Constituição brasileira, de 1988, e os regimentos e resoluções que regulam a dinâmica interna das Casas legislativas, a partir de 1989, traçam uma estrutura complexa de delegação legislativa que incorpora fortemente as lideranças partidárias e o Poder Executivo. O resultado dessa estrutura de delegação é a centralização do processo decisório nas mãos desses dois atores, o que tem imprimido ao processo legislativo atual uma dinâmica diferente daquela que vigorou no período democrático de 1946-1964. Na medida em que os parlamentares dependem dos recursos distribuídos por esses atores para maximizar suas preferências em torno de políticas e de cargos, essa estrutura tem propiciado a influência do Executivo no ritmo e no conteúdo da produção legislativa e alterações no comportamento parlamentar, especialmente aumentando a disciplina nas votações nominais. (AMORIM NETO; SANTOS, 2003; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, 2002, 2006, 2007, 2008; LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005; SANTOS, 1997, 1999, 2002). A delegação ao Poder Executivo será tratada no quarto capítulo; neste, centramo-nos na delegação aos líderes, instituída na Câmara dos Deputados e no Senado Federal a partir de 1989.

O regimento que vigorou na Câmara dos Deputados até o final de 1987 já possuía institutos de delegação às lideranças. Durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, portanto, os líderes já possuíam a prerrogativa de indicar os membros, relatores e presidentes das comissões e subcomissões temáticas e da Comissão de Sistematização, que tinha a atribuição de consolidar o trabalho de todas as outras comissões. Esse formato permitiu que os maiores partidos, em especial o PMDB que possuía 54% da representação na Assembléia, fizessem as indicações de presidentes e relatores entre seus membros mais “progressistas”. O resultado da utilização desse critério foi, de acordo com Gomes, um profundo desagrado por

parte das forças políticas de matiz mais conservador com o Primeiro Projeto de Constituição e com o Regimento Interno, que dificultava a alteração desse projeto por meio de emendas de plenário. Formou-se, então, uma coalizão de veto, o Centrão, que conseguiu aprovar um novo regimento em janeiro de 1988. Apesar de facilitar alterações no Primeiro Projeto de Constituição, esse regimento também aumentava os custos das negociações. A solução encontrada foi a centralização das negociações nos líderes partidários:

[...] os líderes dos 10 maiores partidos na Assembléia Nacional Constituinte passaram a se reunir de manhã para que se alcançasse um consenso quanto ao conteúdo das propostas de modificações para que, à tarde, pudessem iniciar o processo de discussão e votação (p. 212).

Assim, o fortalecimento da delegação aos líderes ocorreu na segunda etapa dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, em 1988, como estratégia para acelerar as negociações entre as forças políticas. As inovações foram assimiladas pelo Regimento Comum, que regula a dinâmica do Congresso Nacional, e pelo Regimento Interno do Senado Federal¹, ambos de 1970. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados², aprovado em 1989, revogou o regimento que vigorava nessa Casa desde 1972 e formalizou a nova estrutura de delegação. Junto com as prerrogativas constitucionais do Poder Executivo, delegadas em 1988, as prerrogativas das lideranças configuram, no Brasil, as condições institucionais que estimulam, conforme dito acima, a disciplina partidária e o sucesso e dominância do Executivo na produção legislativa.

As instituições, mais especificamente, as prerrogativas das lideranças partidárias e do Executivo no processo decisório são tratadas nesta tese de forma exógena e endógena. No capítulo anterior, buscamos distinguir, no método de constituição da representação, os incentivos para a delegação aos partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Verificamos que há mais incentivos para a delegação de poderes aos líderes na Câmara em virtude, especificamente, de sua maior magnitude em relação ao Senado. Essa hipótese será verificada na primeira seção deste capítulo pela comparação das prerrogativas dos líderes na Câmara e no Senado, instituídas nos respectivos regimentos internos. Portanto, nessa estratégia,

¹ SENADO FEDERAL. *Resolução n. 93, de 1970.*

² CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Resolução da Câmara dos Deputados n. 17, de 1989.*

as instituições são tratadas de forma endógena. Na segunda seção, as instituições são tratadas como variáveis independentes. Pressupondo que as prerrogativas do Executivo influenciam de forma semelhante o comportamento de deputados e senadores, a hipótese que orienta a análise é a de que diferenças na delegação de poder às lideranças resultam em graus diferenciados de disciplina: quanto maiores forem os poderes dos líderes para a distribuição de cargos e coordenação do processo legislativo, mais disciplinado será o comportamento das bancadas.

3.1 A delegação de prerrogativas legislativas aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal

A literatura que trata da influência das lideranças partidárias sobre o comportamento legislativo, especificamente aquela que entende a delegação como estratégia de manutenção e reforço da legenda do partido, salienta a importância de basicamente dois tipos de prerrogativas: as que lhes permitem indicar os membros para a ocupação de posições de poder dentro da Casa e aquelas que as colocam como maximizadoras das estratégias legislativas dos parlamentares.

Sinclair (1995) salienta que os parlamentares devem maximizar as outras metas apontadas por Fenno (1973), quais sejam, elaborar políticas públicas e obter prestígio entre seus pares, a fim de garantir a reputação partidária. A elaboração de políticas exige a ocupação de cargos de influência e delegação de poderes às lideranças, o que facilita a coordenação do processo legislativo que é, segundo o autor, passível de diversos dilemas de ação coletiva:

O processo legislativo é um empreendimento complexo, que depende da realização satisfatória de um número de tarefas. Estruturação da agenda, formulação política e mobilização de votos são pré-requisitos que dependem, por sua vez, de uma variedade de atividades subsidiárias. O tempo e o esforço que o processo legislativo demanda colocam aos legisladores um problema de ação coletiva (p. 240. Tradução nossa).

Kiewiet e McCubbins (1991) também chamam a atenção para o fato de que a produção de políticas que preservam a reputação do partido majoritário depende da ocupação de posições de poder dentro da Casa, por exemplo, a liderança da maioria e as presidências das comissões, e do monopólio da indicação dos ocupantes dos cargos. O argumento é reiterado por Cox e McCubbins (1993) que visualizam a formação de um “cartel legislativo” pelo partido majoritário. Este usurparia o poder na Casa, monopolizando o processo de tomada de decisões sobre as regras que regulam sua dinâmica. As conseqüências da formação de um cartel são:

Primeiro, o processo legislativo em geral – e o sistema de comissões em particular – é estruturado em favor dos interesses do partido majoritário. Segundo, porque os membros do partido majoritário possuem todas as vantagens estruturais; os jogadores-chave na maioria dos acordos legislativos são membros do partido majoritário [...] e os acordos centrais do partido majoritário são facilitados pelas regras do cartel e policiados pelos líderes do cartel (1993, p. 2. Tradução nossa).

Cox e McCubbins (1995) distinguem os bens que os membros do partido majoritário usufruem individualmente quando o cartel é formado: direito de ocupação de certos cargos, a experiência resultante dessa ocupação, ganhos eleitorais advindos da reputação do partido. Carey (2006), por seu turno, na comparação que empreende das prerrogativas mais comuns das lideranças em diversos sistemas, distingue as que lhes permitem indicar os ocupantes dos cargos, influenciarem o conteúdo e o ritmo da agenda legislativa e intermediarem o acesso dos legisladores a recursos que favorecem suas bases eleitorais.

Seguindo esses estudos, podemos distinguir as prerrogativas que permitem às lideranças constituir os órgãos e cargos internos daquelas que lhes possibilitam coordenar as estratégias dos parlamentares no processo legislativo das duas Casas. Além dessas, as lideranças brasileiras possuem a prerrogativa de influenciar as decisões dos parlamentares pelo uso da palavra especialmente quando informam a posição do partido antes das votações. A prerrogativa de intermediar o acesso dos legisladores a recursos que favorecem suas bases, salientada por Carey (2006), será tratada no quarto capítulo, posto que, no Brasil, a distribuição desses recursos é prerrogativa do Poder Executivo.

No próximo tópico, comparamos as prerrogativas das lideranças para a distribuição de cargos na Câmara e no Senado; no seguinte, as prerrogativas que lhes permitem coordenar as estratégias dos parlamentares e influenciar suas decisões no processo legislativo. A comparação é feita a partir da análise detalhada dos regimentos e resoluções que regulam a dinâmica do processo legislativo. Considerando que a importância das prerrogativas dos líderes depende do poder que os parlamentares mantêm individualmente e daquele que é delegado a outros atores, a comparação toma a forma de uma avaliação geral da delegação instituída nas duas Casas, no período de 1989 e 2007³. Os achados de estudos sobre o Brasil, relativos à dinâmica interna dos órgãos legislativos e à relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, ilustram a comparação. Além desses estudos, os Diários do Senado Federal e as reportagens da Agência Câmara de Notícias fornecem a base empírica de algumas inferências sobre a dinâmica das duas Casas legislativas.

3.1.1 As prerrogativas das lideranças parlamentares na distribuição de cargos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal

A constituição dos órgãos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal é feita em duas etapas: a primeira envolve a divisão dos cargos entre os partidos; a segunda, a distribuição dos cargos entre os membros de cada partido. O critério de divisão dos cargos entre os partidos é o da proporcionalidade partidária e encontra-se constitucionalmente garantido; a distribuição dos cargos entre os membros de cada partido é atribuição regimental das lideranças, mas os critérios não estão, na grande maioria dos casos, formalmente previstos.

O critério da proporcionalidade partidária, quando utilizado para a constituição das comissões, é visto por Strom (1990) como o mais favorável à influência política dos partidos em geral e, em especial, a daqueles que estão na oposição ao governo. No

³ Nas deliberações do Congresso Nacional, vigoram as mesmas regras de discussão e votação que organizam as sessões separadas da Câmara e do Senado. Essas regras estão relacionadas com o tipo de proposição e não propriamente com a Casa legislativa em que é deliberada. Além disso, e mais importante para o objetivo da discussão aqui desenvolvida, os líderes que coordenam o processo legislativo nas sessões deliberativas da Câmara e do Senado, separadamente, são mesmos que coordenam as sessões conjuntas do Congresso e indicam os nomes para o preenchimento dos cargos nas comissões mistas.

Brasil, quando da distribuição dos cargos entre os partidos, concilia-se a regra da proporcionalidade com os acordos de lideranças, o que pode resultar na formação de um “cartel legislativo” favorável aos interesses do governo (AMORIM NETO *et al.*, 2003; INÁCIO, 2006; SANTOS; ALMEIDA, 2005), se os maiores partidos integrarem sua base de apoio. Entre os cargos mais importantes, adquirem relevo a presidência da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e a das comissões hierarquicamente mais valorizadas, tais como, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania das duas Casas, a Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, a Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara e, por fim, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (doravante Comissão Mista de Orçamento) (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, 2002; LEMOS, 2006; LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005; PEREIRA; MUELLER, 2000, 2002, 2006; PEREIRA; RENNO, 2001; SANTOS, 2002).

Estudos sobre a constituição das comissões mostram que a regra da proporcionalidade e os acordos entre as lideranças vigoram efetivamente na distribuição das presidências nas duas Casas legislativas. Esses acordos têm início, frequentemente, com a formação de blocos de partidos antes da distribuição dos cargos, o que permite a repartição das presidências das comissões mais valorizadas entre os partidos do bloco majoritário. De qualquer forma, a regra da proporcionalidade é o critério principal, como mostram Santos e Almeida (2005) quando verificam a relação entre o tamanho dos partidos e a distribuição de presidências na Câmara no primeiro governo de Fernando Henrique. No caso do Senado, a análise de Lemos (2006) mostra que os partidos de oposição ocuparam, entre 1991 e 2000, apenas a presidência de comissões menos valorizadas (Comissão de Assuntos Sociais e Comissão de Infra-estrutura).

Para a distribuição dos cargos entre os partidos na Câmara, prevê-se, de forma subsidiária à regra da proporcionalidade, a experiência, o direito das minorias e a auto-indicação. O direito das minorias é assegurado na distribuição dos cargos da Mesa e das comissões, mesmo que elas não tenham acesso a esses cargos pela regra da proporcionalidade. A auto-indicação está prevista para o cargo de presidente da Mesa e pode ser feita pelos membros do partido majoritário. A experiência deve estar combinada com a proporcionalidade na distribuição dos

cargos do Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica, um órgão que existe apenas nessa Casa.

Dada a significativa oscilação no tamanho das bancadas partidárias, resultante da migração partidária entre as eleições (MELO, 2003, 2004; MELO; MIRANDA, 2006; SANTOS, 2001), cabe questionar a eficácia do critério da proporcionalidade em permitir a influência dos partidos políticos no processo legislativo brasileiro, nos termos colocados por Strom (1990). Se os partidos assistem impotentes à diminuição do tamanho de suas bancadas, como afirmar que eles possuem capacidade de coordenar a ação coletiva na arena legislativa? Nesse aspecto, faz-se necessário, no entanto, considerar duas mudanças institucionais recentes que favorecem o fortalecimento do critério da proporcionalidade e, conseqüentemente, reforçam o poder dos partidos na coordenação do processo legislativo e distribuição de direitos parlamentares.

Nos regimentos da Câmara e do Senado, previa-se, até 2007, que a mudança de partido pelo parlamentar implicava perda do cargo que ele ocupasse em razão da proporcionalidade, exceto se os cargos fossem na Mesa Diretora. A mudança não trazia, no entanto, maiores prejuízos, pois bastava ao migrante esperar uma nova distribuição das vagas entre os partidos, o que era feito no início de cada sessão legislativa. Aumentada a proporcionalidade dos partidos que atraíram mais parlamentares, que no início da legislatura tem sido, em sua maioria, os partidos da coalizão governista (MELO, 2003, 2004), o migrante tinha novamente a possibilidade de integrar as comissões mais valorizadas.

Na Câmara, em 2007, esse quadro alterou-se com a entrada em vigor da Resolução 34, aprovada em 2005. Essa resolução estipula apenas uma distribuição da quota dos partidos nas comissões, no início da legislatura, e a perda de cargos em virtude de migrações, inclusive, os da Mesa Diretora⁴. No Senado, mudança na mesma direção foi assegurada pela Resolução 35, aprovada em 2006, que institui que a proporcionalidade verificada no ato da diplomação vale para toda a legislatura. Essa resolução passou a vigorar também em 2007.

⁴ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Resolução da Câmara dos Deputados n. 17, de 1989*, art. 8º.

A segunda alteração diz respeito à decisão do TSE, em 2007, de que a posse do mandato é do partido e não do parlamentar. Essa decisão possibilita às lideranças parlamentares a reivindicação da “cadeira” deixada livre pelo migrante e, assim, torna a regra da proporcionalidade, tal como surgida das urnas, potencialmente mais efetiva⁵. Ao tornar crível a ameaça de perda de mandato, um recurso importante para os partidos, a iniciativa certamente contribui para seu fortalecimento. Cabe ressaltar que a decisão não foi contestada pelos maiores partidos. Ao contrário, ela foi apoiada por aqueles que estavam na oposição e pelos que integravam formalmente a base governista⁶.

Os QUADROS 1 e 2 fornecem um panorama dos cargos/órgãos, previstos nos regimentos das duas Casas e em resoluções relacionadas, que são ocupados exclusiva ou majoritariamente por parlamentares. Distinguem-se a modalidade de seleção dos candidatos/ocupantes de cada cargo (indicação das lideranças, indicação e eleição pelos membros, designação pelo presidente), de quem é a prerrogativa da seleção (maioria do plenário ou da comissão, presidente da Mesa ou de comissão, líder, Presidente da República), a periodicidade de renovação, a denominação e o número de cargos.

⁵ A decisão do TSE foi formalizada pela Resolução n. 22610/07. Os eleitos para os cargos proporcionais, que mudaram de partido a partir de 27/03/2007, e os eleitos para os cargos majoritários, que mudaram a partir de 16/10/2007, ficaram sujeitos à perda do mandato. Em 30/11/2007, DEM, PPS, PTC e PT pediram de volta o mandato de seis deputados e de um senador. Agência Câmara de Notícias. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/homeagencia>> Acesso em: out.-dez.2007.

⁶ A decisão foi contestada em uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN), de autoria da Procuradoria-Geral da República e do Partido Social Cristão. Em 12.11.2008, o Supremo Tribunal Federal ratificou a decisão do TSE. Em seu voto contrário a aceitação da ADIN, o Ministro Ayres Britto salienta: “A urna tem voz, e essa voz há de ecoar pelo menos por quatro anos. Não cabe ao candidato eleito, com a tesoura da infidelidade, podar esse tempo”. Disponível em: www.tse.gov.br. Acesso em: 13.11.2008.

QUADRO 1- Prerrogativas dos atores legislativos para composição dos cargos / órgãos da Câmara dos Deputados

CARGO/ÓRGÃO	FORMA DE SELEÇÃO	PRERROGATIVA	PERIODICIDADE	DENOMINAÇÃO E QUANTIDADE DE CARGOS	
Colégio de Líderes (art. 20)	-	-	-	Líderes de partido e de bloco	Variável
Liderança de partido e bloco (art. 9º, 12, 13)	Indicação	Maioria da bancada	Indicados no início da legislatura	Líder	Variável
Presidência de comissão permanente e temporária (art. 7º, 39)	Eleição	Maioria dos membros titulares	Anual, vedada a recondução	Presidente	1
Mesa Diretora (art. 8º)	Eleição (entre os indicados).	Maioria dos deputados Líder, bancada ou deputado individualmente na indicação	Bianual, vedada a recondução	Vice-Presidente	3
				Presidente	1
				Vice-Presidente	2
				Secretário	4
Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica (art. 275)	Indicação	Presidente da Câmara Líder	Quatro anos	Suplente	4
				Repres. ⁽¹⁾ natos	
				-da Mesa	1
				-dos deputados	5
				Corregedor ⁽²⁾	1
Corregedoria (art. 267)	Designação (entre os membros Mesa)	Mesa	Bianual	Correg-Substituto	3
Procuradoria Parlamentar (art. 21)	Indicação	Presidente da Câmara	Bianual	Membros	11
Liderança e vice-liderança do governo (art. 11)	Indicação	Presidente da República	-	Líder	1
Relatoria (art. 41)	Designação	Presidente de comissão	Por projeto	Vice-Líderes	5
Comissão permanente (art. 10, 28)	Indicação	Líder	Bianual	Relator	Variável
Comissão temporária (especial, externa, parlamentar de inquérito) (art. 34, 35, 38, 45)	Indicação	Líder	Quando constituída	Titular	542 ⁽³⁾
Vice-liderança de partido ou bloco (art. 9º)	Indicação	Líder	A mesma do líder	Titular	Variável
Ouvidoria Parlamentar (art. 21-A)	Indicação	Líder	Bianual	1 para 4 deputados	
				Ouvidor-Geral	1
Conselho de Ética (art. 1º, parágrafo 28)	Indicação	Líder	Bianual	Ouv.Substitutos	2
				Corregedor	1
				Titulares/Suplente	14

Fonte: CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Resolução da Câmara dos Deputados n. 17, de 1989.*

Notas: (1) Abreviatura de Representante; (2) Corregedor-Geral da Câmara, que é membro da Mesa; (3) Total de cargos nas comissões em 2007. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/comissoes/permanentes/membros/numerica.html>> Acesso em: mar. 2008.

QUADRO 2- Prerrogativas dos atores legislativos para composição dos cargos / órgãos do Senado Federal

CARGO/ÓRGÃO	FORMA DE SELEÇÃO	PRERROGATIVA	PERIODICIDADE	DENOMINAÇÃO E QUANTIDADE DE CARGOS	
Liderança de partido (art. 65)	Indicação	Maioria da bancada	Bianual	Líder	Variável
Presidência comissão permanente ⁽¹⁾ (art. 88)	Eleição (rotatividade entre os partidos)	Maioria dos membros titulares	Bianual, vedada a recondução	Presidente	1
Mesa Diretora (art. 60)	Eleição	Maioria dos senadores Não-explicitada a indicação	Bianual, vedada a recondução	Vice-Presidente	1
				Presidente	1
				Vice-Presidente	2
				Secretários	4
Conselho de Ética (Resolução 20/93 do Senado Federal)	Indicação Eleição	Líder Maioria dos senadores	Bianual	Suplentes	4
				Presidente	1
				Titulares	14
Corregedoria (Resolução 17/93 do Senado Federal)	Eleição	A mesma dos cargos da Mesa	-	Suplentes	15
				Corregedor	1
Procuradoria Parlamentar (Resolução 40/95 Senado Federal)	Indicação	Presidente do Senado	Bianual	Correg-Substituto	3
Liderança do governo (art. 65)	Indicação (entre os líderes da base)	Presidente da República	-	-	5
Relatoria (art. 89, 126)	Designação (rotatividade entre partidos majoritários)	Presidente de comissão.	Por projeto	Líder	1
Vice-liderança do governo (art. 66)	Indicação (entre os líderes da base)	Líder do governo	-	Relator	Variável
Vice-liderança de partido ou bloco (art. 62, 65)	Indicação (entre os líderes)	Líderes dos partidos integrantes	A mesma dos líderes	Vice-Líder	Variável
Liderança de bloco parlamentar, da Maioria e da Minoria (art. 62, 65)	Indicação (entre os líderes)	Líderes dos partidos integrantes	A mesma dos líderes	Líder	Variável
Comissão permanente (art. 78)	Indicação	Líder	Bianual	Titular	210 ⁽²⁾
				Suplentes	idem

Fontes: SENADO FEDERAL. *Resolução n. 93, de 1970*; SENADO FEDERAL. *Resoluções 17/1993; 20/1993; 40/1995*.

Notas: (1) Não há referência no Regimento Interno do Senado sobre a forma de seleção dos presidentes das comissões temporárias; (2) Consideram-se aqui 10 comissões. Exclui-se a Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, criada pela Resolução n. 01 do Senado Federal, apenas em 2007, e constituída por 17 titulares.

Na comparação dos órgãos/cargos existentes na Câmara e no Senado, destacam-se algumas diferenças. A primeira diz respeito ao Colégio de Líderes que tem existência formal apenas na Câmara. Esse colegiado é constituído pelas lideranças de partidos, de blocos de partidos, da Maioria e da Minoria e do governo e funciona como instância de resolução de conflitos interpartidários e de consulta do presidente da Mesa Diretora. Suas decisões são tomadas pela regra majoritária, sendo os votos dos líderes de partido e de bloco ponderados pelo tamanho das respectivas bancadas. Os líderes do governo, da Maioria e da Minoria têm direito de participar das reuniões, mas não de votar. A segunda diferença está relacionada com o Conselho de Altos Estudos que existe também apenas na Câmara. Esse conselho é um órgão de assessoria especializada, que conta com a participação de membros não-natos, normalmente, especialistas convidados para realização de tarefas temporárias. A terceira diferença é na constituição da Ouvidoria: na Câmara, esse órgão conta com parlamentares nos cargos de Ouvidor-Geral e Ouvidores-Substitutos, o que não ocorre, pelo menos formalmente, na Ouvidoria do Senado (Alô Senado). Por fim, há diferenças importantes na estrutura do sistema de comissões, na participação dos parlamentares nesse sistema e na posição que ele ocupa no processo legislativo das duas Casas. Vejamos.

O sistema de comissões do Senado é constituído por 11 comissões permanentes⁷ e o da Câmara por praticamente o dobro: 20 comissões. O número de comissões temporárias (especial, externa ou parlamentar de inquérito) varia entre as Casas e ao longo do tempo. Nas duas Casas, a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania tem a atribuição de apreciar a juridicidade, legalidade e constitucionalidade das proposições, enquanto que seus aspectos orçamentários e financeiros são apreciados, no Senado, pela Comissão de Assuntos Econômicos e, na Câmara, pela Comissão de Finanças e Tributação. A fiscalização da administração pública fica a cargo da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle no Senado; na Câmara, essa função é da Comissão de Fiscalização e Controle. As outras comissões possuem atribuições temáticas nas duas Casas.

⁷ Conforme o Regimento Interno do Senado, a Resolução n. 01, de 2005, e a Resolução n. 01, de 2007. O Regimento Interno da Câmara está atualizado.

A titularidade da participação em comissões pode ser acumulada nas duas Casas, mas ela não pode ser somada com a titularidade em outros órgãos como, por exemplo, Procuradoria, Ouvidoria. Os deputados podem acumular a titularidade na Comissão de Legislação Participativa ou na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado com mais duas titularidades: a primeira em outra comissão permanente e a segunda em uma comissão temporária. Podem integrar como titulares, portanto, até 3 comissões, e o mesmo número como suplentes. Os senadores, até fevereiro de 2005, podiam acumular três titularidades em comissão permanente, sendo uma delas na Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle ou na Comissão de Legislação Participativa, com uma quarta em comissões temporárias. Com Resolução n. 1, de 2005, o número de titularidades fixas dos senadores passa para quatro, permanecendo a mesma possibilidade de acúmulo. A regra de não-cumulatividade incluía, até 2007, nas duas Casas, também os cargos da Mesa Diretora. Com a Resolução n. 3, de 2007, os senadores integrantes desse órgão, exceto o presidente, passaram a poder ocupar também outros cargos.

A cadeia de delegação para a constituição dos cargos/órgãos internos possui complexidade similar nas duas Casas e, em ambas, as lideranças partidárias se encontram em posição privilegiada: são os elos centrais. Na Câmara, elas devem ser escolhidas pela maioria das bancadas no início da legislatura; no Senado, no início da primeira e terceira sessão legislativa⁸. Podem ser substituídas, nas duas Casas, a qualquer tempo. O “a qualquer tempo” na Câmara tem sido o início de cada sessão legislativa⁹. Definidas as lideranças, cabe a elas indicar os nomes para os outros cargos ou participar das indicações, se a prerrogativa for de outros atores. O único ator externo na cadeia de delegação é o Presidente da República, que indica o líder do governo nas duas Casas e seus vice-líderes na Câmara.

⁸ Na Câmara, tem direito de escolher líder a bancada com 1/100 da representação (seis deputados). No caso de bloco, a exigência aumenta para 6/100 (36 deputados). No Senado, para que a liderança possua as prerrogativas administrativas previstas, a exigência para a escolha de líder de partido é de 1/27 da representação (três senadores); para líder de bloco, a exigência é de 1/10 (oito senadores). Pela leitura dos Diários do Senado, percebe-se, no entanto, que até mesmo nos partidos menores (com um ou dois membros), há um parlamentar sendo denominado líder.

⁹ Agência Câmara de Notícias. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/homeagencia>> Acesso em: fev./ mar. de 2008.

A maioria dos membros das duas Casas tem a prerrogativa de eleger os integrantes da Mesa Diretora e, no Senado, os membros do Conselho de Ética e da Corregedoria. No caso da Mesa, a eleição é feita, no Senado, entre os indicados pelas lideranças e, na Câmara, entre estes e os que eventualmente se auto-indicam. A eleição dos presidentes de comissão é prerrogativa de seus titulares e não está prevista, nos dois regimentos, a indicação prévia dos nomes por parte das lideranças. No entanto, na prática, há participação ativa das lideranças nessa seleção especialmente quando se trata de comissões com centralidade no processo legislativo¹⁰.

Para a constituição dos outros cargos/órgãos, os membros das duas Casas delegam poderes a outros atores. Os integrantes da Corregedoria compõem a Mesa nas duas Casas, mas, no Senado, eles devem também ser eleitos pelo plenário. Procedimento similar ocorre na constituição do Conselho de Ética: indicação pelos líderes e, no Senado, eleição pelo plenário. A Mesa também tem a prerrogativa de indicar os membros da Procuradoria nas duas Casas e, na Câmara, é prerrogativa sua e das lideranças a escolha dos membros natos do Conselho de Altos Estudos.

Os presidentes de comissão têm a prerrogativa de escolher os relatores nas duas Casas. No regimento do Senado, exige-se que essa escolha obedeça à proporcionalidade partidária, mas que seja feita também rotatividade entre os partidos majoritários. No regimento da Câmara, não se prevê nenhum critério para essa indicação.

Na prática, durante o primeiro governo de Fernando Henrique, de acordo com Santos e Almeida (2005), foram considerados, especificamente na indicação para as relatorias de proposições encaminhadas pelo Executivo, o pertencimento do parlamentar à coalizão governista, caso o presidente da comissão também integrasse essa base, e sua experiência. Essa estratégia leva os autores a concluir que a atenção aos critérios partidários não se faz em detrimento da especialização, o que permite que os relatores funcionem como “agentes informacionais” da comissão. Analisando a mesma legislatura, Pereira e Mueller (2000) também chegam a conclusões semelhantes. Müller (2005), por outro lado,

¹⁰ Agência Câmara de Notícias. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/homeagencia>> Acesso em: fev./ mar. de 2008.

também tratando da mesma legislatura, indica a relevância de critérios relacionados com a trajetória do deputado (lealdade política, filiação partidária, ocupação de cargos partidários), o que não chega a contradizer as outras análises. Assim, também na segunda etapa de constituição dos órgãos decisórios – distribuição dos cargos entre os membros do partido - parece haver prevalência de critérios que favorecem a influência dos partidos no processo decisório.

Nas duas Casas, as lideranças possuem ainda a prerrogativa de escolher seus vice-líderes e os titulares e suplentes que integram as comissões permanentes e temporárias e as comissões mistas, também permanentes e temporárias, do Congresso Nacional. A importância dessa prerrogativa não deriva propriamente da indicação, posto que os parlamentares têm direito de integrar as comissões nas duas Casas, mesmo que não estejam filiados a partidos, mas sim da hierarquia do sistema de comissões. Integrar a Comissão de Constituição e Justiça, a Comissão de Assuntos Econômicos e a Comissão de Finanças e Tributação, que têm o poder de “engavetar” as proposições¹¹, a Comissão Mista de Orçamento, que possibilita certo controle do acesso a recursos orçamentários, ou mesmo uma comissão temporária, como as parlamentares de inquérito, permite muito maior visibilidade política ou maior probabilidade de influenciar o processo legislativo que integrar as comissões temáticas, embora estas também possam ser de crucial importância para que os parlamentares maximizem suas preferências em torno de políticas. De qualquer forma, na literatura posterior ao trabalho de Figueiredo e Limongi de 1999, a prerrogativa de indicar os nomes que integram as comissões é entendida como um dos principais poderes delegados às lideranças partidárias.

A partir dos dados apresentados, pode-se inferir que esse poder é maior na Câmara dos Deputados que no Senado Federal. Considerando apenas o número de titularidades nas comissões permanentes das duas Casas e do Congresso¹², ficam à

¹¹ Esse poder deriva do fato de que o parecer emitido por essas comissões é “terminativo”, ou seja, só pode ser contestado pelos parlamentares mediante recurso ao plenário.

¹² São duas as comissões permanentes do Congresso: Comissão Representativa do Mercosul e Comissão Mista de Orçamento. A primeira é constituída por oito deputados e oito senadores; a segunda era constituída por 63 deputados e 21 senadores (CONGRESSO NACIONAL. *Resolução 2*, 1995). A partir da Resolução n. 1, de 2006, do Congresso Nacional, a Comissão Mista de Orçamento passa ser formada por 40 deputados e 10 senadores. A Comissão Representativa do Congresso Nacional é constituída por 16 deputados e sete senadores, mas os membros da Mesa também a integram e ela é formada apenas nos recessos parlamentares (CONGRESSO NACIONAL. *Resolução 2*, 2000).

disposição de cada deputado e cada senador, que não integre os cargos não-acumuláveis, 1,3 e 4,8 cargos respectivamente¹³. Assim, para a maximização dos interesses em torno de cargos, a dependência de um parlamentar comum - aquele que não tem perfil para ocupar as posições de maior destaque - da boa vontade de seu líder é quase três vezes maior na Câmara que no Senado. No próximo tópico, avaliamos as condições para a maximização do interesse dos parlamentares em torno de políticas, estabelecidas pelos regimentos e resoluções das duas Casas legislativas.

3.1.2 As prerrogativas das lideranças partidárias no processo legislativo da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

O ator legislativo mais poderoso na Câmara e no Senado, depois do plenário, é o presidente da Mesa Diretora. Entre suas atribuições, destacam-se as seguintes: definir a agenda mensal, determinar a Ordem do Dia, presidir as sessões, distribuir matérias às comissões, declarar prejudicialidade de proposição¹⁴, nomear relator em plenário, desempatar votações, interpretar o regimento. Os presidentes ainda reúnem, junto com os outros integrantes da Mesa, as prerrogativas disciplinares, administrativas, financeiras e orçamentárias das respectivas Casas.

Na definição da agenda, os presidentes contam com a participação das lideranças nas duas Casas. No Senado, os critérios de escolha das proposições são a sua importância e antiguidade¹⁵. A antiguidade só pode ser desconsiderada para a inclusão de até três proposições e deve haver consenso sobre elas. Na Câmara, o

¹³ Do cálculo para a Câmara foi retirada a soma das titularidades dos cargos da Mesa, Conselho de Altos Estudos, Procuradoria, Ouvidoria e Conselho de Ética; para o Senado, foi retirada a soma dos cargos da Mesa, Procuradoria, Conselho de Ética e Corregedoria. A alteração na constituição da Comissão Mista de Orçamento não foi considerada.

¹⁴ O presidente da Mesa pode declarar que a proposição está prejudicada na Câmara (art. 164) e no Senado (art. 334) por ela “ter perdido a oportunidade” e “em virtude de prejulgamento pelo plenário ou comissão, em outra deliberação”. A prejudicialidade implica arquivamento definitivo da proposição, mas há recurso que permite contestar essa decisão, como será visto abaixo.

¹⁵ São tidas como importantes a medida provisória após seu 45º dia de edição; matéria urgente do Presidente da República com prazo de tramitação esgotado; urgências definidas pelos líderes e senadores; projeto de decreto legislativo sobre matéria não-postergável ou improrrogável. As matérias devem ter sido protocoladas na Secretaria Geral até 30 de novembro do ano anterior (SENADO FEDERAL. *Resolução n. 93, de 1970*, art. 163-169).

Colégio de Líderes é ouvido na composição da agenda, mas não há critérios regimentalmente definidos para a escolha das proposições.

Tendo contribuído para a definição da pauta de votações, os líderes colocam-se, nas duas Casas, como intermediários entre os parlamentares e a Mesa ou o plenário quando eles buscam alterar a pauta da Ordem do Dia e o processo de discussão e votação das proposições. Os QUADROS 3 e 4 mostram as prerrogativas legislativas dos diversos atores, nesses procedimentos, nas duas Casas legislativas.

QUADRO 3- Prerrogativas dos atores legislativos para alterar a ordem do dia e o processo de discussão/votação das proposições no plenário da Câmara dos Deputados

PRERROGATIVAS	ATORES				
	PRESIDENTE DA MESA	COLÉGIO LÍDERES	LÍDER	RELATOR	DEPUTADO
Alterações na Ordem do Dia					
Alterar a ordem de discussão e votação de matéria sobre as do mesmo grupo (art. 50, 160)	-	Req. à Mesa	-	-	Req. qualquer deputado à Mesa
Incluir proposição por encerramento da tramitação nas comissões ou no plenário (art. 135)	-	-	-	-	Req. autor ao presidente
Incluir proposição que trata de relevante e inadiável interesse nacional (art. 155) (urgência urgentíssima)	-	-	Req. repres. maioria ao plenário	-	Req. maioria ao plenário
Incluir proposição pelo instituto da urgência (art. 15, 151, 154)	Req. 2/3 ao plenário	-	Req. repres. 1/3 ao plenário	-	Req. 1/3 ao plenário
Incluir proposição pela dispensa de interstício, mas com a distribuição de avulsos (art. 150)	-	Automático	-	-	Req. 1/10 ao plenário
Incluir proposição, na Ordem do Dia seguinte, pelo instituto da prioridade (art. 15, 158)	Req. Mesa ao plenário	-	-	-	Req. autor ao plenário, apoiado por 1/10 da Casa ou líderes repres. 1/10
Alterações no processo de discussão e votação das proposições					
Adiar discussão e votação de proposição por até 10 sessões (art. 107, 193)	-	-	Req. ao plenário	Req. ao plenário	Req. autor ao plenário
Adiar discussão e votação de proposição em tramitação urgente (por até 02 sessões) (art. 177, 193)	-	-	Req. repres. 1/10 ao plenário	-	Req. 1/10 ao plenário
Destacar emendas para votação em separado (altera norma de que emendas com parecer semelhante são votadas em globo) (art. 189)	-	-	-	-	Req. qualquer deputado ao plenário
Destacar parte de proposição, emenda e subemenda, etc. para votação em separado ou para tornar emenda projeto autônomo (art. 161)*	-	-	Req. repres. 1/10 ao plenário	-	Req. 1/10 ao plenário
Dispensar discussão de proposição com pareceres favoráveis (art. 167)	-	-	Req. líder ao plenário	-	-
Encerrar discussão (art. 178)	-	-	Req. repres. 5/100 ao plenário	-	Req. 5/100 ao plenário
Retirar a proposição em qualquer estágio da tramitação (art. 104)	-	-	-	-	Req. autor à Mesa ou ao plenário
Submeter emendas e subemendas à votação em globo (art. 191)	-	-	-	-	Req. qualquer deputado à Mesa ou ao plenário
Submeter matéria à votação nominal (art. 10, 185)	Automático	-	Req. repres. 6/100 ao presidente	-	Req. 6/100 ao presidente
Submeter matéria à votação nominal antes do decurso de 01 (uma) hora da última (art. 185)	-	-	Req; repres. 1/10 ao plenário	-	Req. 1/10 ao plenário
Submeter matéria à votação secreta (art. 188)	Automático	-	Req. repres. 1/10 ao plenário	-	Req. 1/10 ao plenário
Submeter matéria não-emendada, no 2º turno, à votação (art. 149)	-	-	Req. de líder	-	-

Fonte: CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Resolução da Câmara dos Deputados n. 17, de 1989.*

Nota: Abreviaturas: req. – requerimento; repres. – representante.

QUADRO 4- Prerrogativas dos atores legislativos para alterar a ordem do dia e o processo de discussão e votação das proposições no plenário do Senado Federal

PRERROGATIVAS	ATORES			
	PRESIDENTE DA MESA	LÍDER	RELATOR	SENADOR
Alterações na Ordem do Dia				
Alterar a ordem de discussão e votação de matéria sobre as demais (art. 311)	-	-	-	Req. qualquer senador ao plenário
Incluir qualquer matéria em condições de nela figurar (avulsos publicados com 10 dias de antecedência, protocoladas até 30 de novembro na Secretaria) (art. 167, 169, 171, 214)	-	-	-	Req. qualquer senador ao presidente
Incluir proposição com prazo para parecer esgotado (art. 121, 172)	Automático	-	-	Req. qualquer senador ao plenário quando faltar apenas um parecer
Incluir proposição que está a mais de cinco dias em tramitação, pela dispensa de interstício e de distribuição prévia de avulsos (art. 281)	-	-	-	Req. qualquer senador ao plenário
Incluir matéria que envolva perigo para segurança nacional ou providência para atender calamidade pública (art. 336, I)	Req. Mesa ao plenário	Req. de representantes da maioria ao plenário	-	Req. maioria ao plenário
Incluir matéria dentro de duas sessões ordinárias (art. 336, 339, 340, 345)	-	Req. de representantes de 2/3 ao plenário	-	Req. 2/3 ao plenário
Incluir matéria pendente de parecer, dentro de cinco sessões ordinárias após a apresentação do requerimento (art. 336, 339, 340, 345).	-	Req. de representantes de 1/4 ao plenário	-	Req. 1/4 ao plenário
Alterações no processo de discussão e votação das proposições				
Adiar discussão e votação por 30 dias (prorrogável por mais 30) (art. 279, 315)	-	-	-	Req. qualquer senador ao plenário
Adiar discussão e votação de proposição em regime de urgência p/ 24 hs (art. 375)	-	-	-	-
Apreciar 1º parecer de proposições com pareceres discordantes (art. 227, 229)	-	-	-	Req. qualquer senador ao plenário
Destacar emenda ou parte da proposição para votação em separado ou para constituir projeto autônomo (art. 300, 312)	-	-	-	Req. qualquer senador ao plenário
Dispensar discussão de proposição com pareceres favoráveis (art. 276)	-	Req. de líder ao plenário	-	-
Dispensar parecer escrito da primeira comissão por esgotamento de prazo (art. 119)	-	-	-	Req. qualquer senador ao plenário
Encerrar discussão (art. 275)	-	-	-	Req. qualquer senador (após seis oradores)
Examinar documentos arquivados pelas comissões (art. 143)	-	-	-	Req. qualquer senador ao plenário
Retirar a proposição em qualquer estágio de tramitação (art. 256)	-	-	-	Req. autor ao plenário
Sobrestar estudo de proposição para aguardar estudo, diligência ou decisão (art. 335)	-	-	-	Req. qualquer senador ao plenário
Submeter matéria à votação nominal (art. 293)	Automático	-	-	Req. três senadores ao plenário
Submeter emendas com subemendas à votação em globo (art. 300)	-	-	-	Req. qualquer senador ao plenário
Submeter matéria à tramitação conjunta (art. 258)	-	-	-	Req. qualquer senador ao plenário
Submeter redação final à votação (art. 324)	-	-	-	Req. qualquer senador

Fonte: SENADO FEDERAL. *Resolução n. 93, de 1970.*

Nota: Abreviaturas: req. – requerimento; repres. – representante.

Na comparação das prerrogativas dos atores para alterar a pauta da Ordem do Dia e o processo de discussão e votação das proposições, nos plenários da Câmara e do Senado¹⁶, a primeira observação a ser feita diz respeito à similaridade dos dois regimentos. No que se refere às alterações na pauta, deputados e senadores podem apresentar, à Mesa, ao seu presidente ou ao plenário, requerimentos com praticamente os mesmos objetivos: inclusão de proposições por meio de requerimentos de urgência ou prioridade, alteração na ordem de discussão e votação das proposições já incluídas. Nos requerimentos destinados a alterar o processo de discussão e votação, constatam-se as seguintes semelhanças: adiamento de discussão e votação, destaque na votação, dispensa e encerramento de discussão, votação nominal, retirada de proposição. Há, no entanto, duas diferenças a serem destacadas: (1) na Câmara, há dois tipos de requerimentos para destaque e dois para submeter matéria à votação nominal; no Senado, há apenas um tipo de cada; (2) no Senado, há maior diversidade de requerimentos de natureza aparentemente burocrática que na Câmara.

Essas diferenças parecem estar relacionadas com dois fatores que distinguem o processo legislativo entre as duas Casas. O primeiro diz respeito à centralidade do sistema de comissões. No Senado, permite-se que um número significativamente maior de tipos de proposição tenha votação conclusiva nas comissões¹⁷ e o presidente da Casa, depois de ouvir as lideranças, pode ampliar essa competência das comissões, abrangendo, inclusive, projetos em tramitação urgente ou de competência privativa do Senado e do Congresso (art. 91), o que é expressamente proibido no Regimento da Câmara (art. 24). A maior centralidade do sistema de comissões no Senado explica a maior diversidade dos requerimentos que alteram o processo de discussão e votação das proposições. O segundo fator está relacionado com o maior poder de veto dos senadores, considerados individualmente, em relação ao dos deputados. Portanto, nesse aspecto, encontramos o mesmo padrão constatado por estudos sobre outras câmaras altas (BINDER, 1997; KIEWIET;

¹⁶ A sessão legislativa ordinária, na Câmara e no Senado, divide-se em: Pequeno Expediente (60 minutos), Grande Expediente (50 minutos), Ordem do Dia (três horas) e Comunicações Parlamentares (se houver tempo). Não integram esta análise os requerimentos que podem ser apresentados na Ordem do Dia das comissões.

¹⁷ A votação conclusiva significa que o projeto de lei não será votado no plenário da Casa legislativa. Para contestar o resultado da votação nas comissões, os parlamentares devem interpor recurso, solicitando nova apreciação do projeto, como será visto abaixo.

MCCUBBINS, 1991; MALTZMAN; SMITH, 1995). As maiores exigências feitas aos senadores são a assinatura de três deles no requerimento para votação nominal e a do autor no requerimento para retirar proposição de tramitação. Os outros tipos de requerimento podem ser feitos por “qualquer senador”¹⁸. Na Câmara, as exigências são maiores: “qualquer deputado” pode requerer apenas a votação “em globo”¹⁹ de emendas e subemendas e a votação destacada de emendas com pareceres semelhantes. Para requerer outros tipos de alteração no processo de discussão e votação das proposições, exige-se a assinatura de grupos de deputados que variam de 5/100 a 1/10 da representação.

Essa maior exigência está relacionada com a delegação mais ampla de prerrogativas aos líderes na Câmara, se comparada com a que vigora no Senado. Todos os requerimentos para alterar o processo de discussão e votação das proposições que exigem a assinatura de grupos de deputados podem ser assinados também por líderes que os representem. No Senado, para esse mesmo conjunto de requerimentos, a única delegação aos líderes é a de requerer dispensa de discussão de proposição com pareceres favoráveis. Apenas para alterar a Ordem do Dia, especificamente para alterar o rito de tramitação das proposições (urgência, prioridade), em que se exige, como na Câmara, um número maior de parlamentares, também se permite aos líderes substituírem os senadores.

Considerando que diversos dos requerimentos listados são utilizados pelos parlamentares para influenciar o conteúdo e o ritmo do processo legislativo e para expor os adversários, aumentando assim os custos políticos de suas decisões, pode-se concluir que as preferências e as oportunidades de influência política de um deputado estão mais sujeitas à boa vontade das lideranças que as de um senador. De qualquer forma, é importante lembrar que a delegação permite aos parlamentares, especialmente na Câmara, diminuir os custos de transação do processo legislativo e, assim, maximizarem suas preferências políticas. Para isto, suas preferências devem estar, no entanto, alinhadas com as de seus líderes.

¹⁸ O Regimento do Senado não explicita o autor que tem a prerrogativa de requerer adiamento, por 24 horas, da discussão e votação de projeto em tramitação urgente. A falta dessa informação está sendo entendida aqui como indício de sua pouca importância e, assim, que o requerimento pode ser feito também por “qualquer senador”.

¹⁹ O termo votação “em globo” significa votação conjunta, contrapondo-se à votação destacada ou separada das emendas que foram oferecidas a uma mesma proposição.

Na prática, entre os requerimentos mais utilizados para expor as estratégias dos adversários, estão aqueles que solicitam votação nominal e destaque para votação em separado. A ampla utilização do requerimento de destaque pelos partidos da oposição durante a Reforma da Previdência, em 1995 (FIQUEIREDO; LIMONGI, 1999; MELO; ANASTASIA, 2005), ensejou mudanças no Regimento da Câmara, em 1996, que limitaram seu número ao tamanho das bancadas²⁰. Requerimentos que extrapolam o permitido passaram a depender da aprovação do plenário (art. 161). Os outros requerimentos são utilizados para protelar ou acelerar a tramitação das proposições, constituindo-se em recursos importantes nas mãos de parlamentares e lideranças. Entre esses instrumentos de maximização das preferências em torno de políticas, também adquirem destaque o uso estratégico da palavra, a obstrução parlamentar, que provoca a falta de *quorum* de votação, e, por fim, a apresentação de emendas, que enseja o retorno das proposições às comissões para elaboração de parecer (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; INÁCIO, 2006, 2007; SANTOS, 2007).

Além de facilitar as estratégias dos parlamentares destinadas a alterar a pauta da Ordem do Dia e o processo de discussão e votação das proposições, os líderes também facilitam suas iniciativas de convocação e alteração da dinâmica das sessões e de criação de comissões. Também nesse aspecto, as prerrogativas das lideranças são mais importantes para os deputados que para os senadores. O QUADRO 5 traz a configuração dos atores que possuem essas prerrogativas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

²⁰ Partidos com mais de cinco deputados têm direito a um destaque a cada fração de 24 deputados.

QUADRO 5- Prerrogativas dos atores para convocar e alterar dinâmica de sessões e comissões na Câmara e no Senado

PRERROGATIVAS	ATORES				
	PRESIDENTE DA MESA	COLÉGIO LÍDERES	LÍDER	RELATOR	PARLAMENTAR
Câmara dos Deputados					
Convocar sessão secreta (art. 92)	-	Automático	Req. de líderes ao plenário	-	Automaticamente a pedido de 1/3; Req. 1/5 ao plenário
Convocar sessão solene (art. 68)	De ofício	-	Req. repres. 1/10 ao plenário	-	Req. 1/10 ao plenário
Convocar sessão extraordinária e prorrogação do prazo das sessões ordinárias e (art. 67, 72, 84)	De ofício	Automático	-	-	-
Convocar sessão extraordinária para discussão e votação de matéria (art. 66)	De ofício ou a req.	Automático	-	-	Req. 1/3 ao plenário
Criar comissão especial (art. 34)	De ofício ou a req.	-	Req. ao presidente	-	-
Criar CPI (máximo de cinco em funcionamento) (art. 35)	-	-	-	-	Req. 1/3 ao presidente
Criar comissão externa (art. 38) (quando houver ônus)	De ofício	-	-	-	Req. qualquer deputado ao plenário
Prorrogar prazo funcionamento de CPI (até a metade) (art. 35)	-	-	-	-	Req. ao plenário
Transformar sessão ordinária em comissão geral (art. 91)	Automaticamente	Req. ao presidente	-	-	Req. 1/3 ao presidente
Senado Federal					
Autorizar missão externa ou no país, ou de representação da casa, de senador, se houver ônus (art.40)	Req. ao plenário.	-	Req. ao plenário	-	Req. qualquer senador ao plenário
Convocar sessão secreta (art. 48, 133, 135, 139, 190, 197)	De ofício	-	-	-	Req. qualquer senador ao plenário
Convocar sessão especial (art. 199)	De ofício	-	-	-	Req. seis senadores ao plenário
Convocar sessão extraordinária (art. 154, 187)	De ofício	-	-	-	-
Criar comissão externa (art. 67, 75)	De ofício ou req.ao plenário	-	-	-	Req. de qualquer senador ao plenário
Criar CPI (art. 145)	-	-	-	-	Req. 1/3 ao presidente
Prorrogar tempo da sessão ordinária (art. 43, 48, 180, 215, 288)	De ofício.	-	-	-	Req. qualquer senador ao plenário
Prorrogar prazo de funcionamento de CPI (art. 152)	-	-	-	-	Req. 1/3 ao presidente
Transformar sessão ordinária em sessão especial (art. 199)	De ofício	-	-	-	Req. seis senadores ao plenário

Fontes: CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Resolução da Câmara dos Deputados n. 17, de 1989*; SENADO FEDERAL. *Resolução n. 93, de 1970*.

Nota: Abreviaturas: req. – requerimento; repres. – representante.

Na avaliação das prerrogativas para criar comissões temporárias (comissão especial, comissão externa, comissão parlamentar de inquérito – CPI), convocar sessões especiais ou extraordinárias e alterar o formato das sessões legislativas, constata-se que a participação das lideranças é mais pontual. No Senado, os líderes contam apenas com a prerrogativa de requerer autorização para instalar missão ou representação externa, o que “qualquer senador” e “qualquer deputado” podem fazer. Na Câmara, os líderes podem facilitar a convocação de sessão secreta e sessão solene, o que é permitido também aos deputados. A criação de comissão especial, não prevista no regimento do Senado, é prerrogativa exclusiva dos líderes na Câmara²¹. Assim, tendo-se em vista essa exclusividade, pode-se dizer que, também nesse conjunto de iniciativas, os deputados são mais dependentes dos líderes que os senadores.

Cabe ressaltar que a regulamentação do requerimento para instalação de CPI é constitucional, não apresentando, por isso, diferença entre as Casas. Ele deve ser assinado por 1/3 da Casa e dirigido ao presidente da Mesa Diretora. A prorrogação do prazo de funcionamento desse tipo de comissão é, no entanto, diferente entre as duas Casas: na Câmara, o requerimento deve ser dirigido ao presidente e não se formaliza o número de assinaturas necessárias; no Senado, o requerimento deve estar assinado por um 1/3 da Casa e deve ser dirigido ao plenário. Os líderes não participam dessas iniciativas nem na Câmara nem no Senado.

A delegação às lideranças partidárias, à Mesa e às comissões não é incondicional. Os líderes, conforme visto acima, podem ser destituídos a qualquer tempo por suas bancadas. A destituição dos ocupantes dos outros cargos e a contestação de suas decisões demandam maior ou menor coordenação, o que pode estimular a inércia, especificamente, se os custos forem maiores que os benefícios da mudança. De qualquer forma, as prerrogativas de contestação das decisões dos diversos atores estão previstas nos regimentos e são apresentadas no QUADRO 6.

²¹ Na prática, as comissões especiais também existem no Senado. No regimento da Câmara, prevê-se a constituição dessas comissões para apreciar propostas de emendas à Constituição, projetos de código e matérias que demandam apreciação em mais de três comissões temáticas. Nesse caso, metade dos membros deve pertencer às comissões permanentes que tratam da matéria (art. 34).

QUADRO 6- Prerrogativas dos atores para contestar decisões de órgãos internos

PRERROGATIVAS	ATORES	
	LÍDER	PARLAMENTAR
Câmara dos Deputados		
Requerer apreciação pelo plenário de aprovação conclusiva de projeto pelas comissões (art. 58, 59, 132)	-	Recurso de 1/10 ao plenário
Requerer apreciação pelo plenário de parecer contrário à emenda, elaborados pelas CCJ, CFT ou comissão especial (art. 189)	-	Recurso ao plenário
Contestar declaração do presidente de prejudicialidade (art. 164)	-	Recurso do autor ao plenário, que ouvirá CCJ
Contestar recusa de requerimento pela presidência para constituição de CPI (art. 35)	-	Recurso do autor ao plenário, que ouvirá CCJ
Contestar indeferimento de requerimentos pela presidência (art. 114)	-	Recurso do autor ao plenário
Senado Federal		
Requerer apreciação pelo plenário de aprovação conclusiva de projeto pelas comissões (art. 91)	-	Recurso de 1/10 ao presidente
Requerer apreciação pelo plenário de recusa de emenda pela CCJ (apenas se não for unânime o parecer) (art. 300)	Requerimento de representante da maioria ao plenário	-
Requerer apreciação pelo plenário de emendas a projetos do Executivo em tramitação urgente nas comissões (art. 124)	-	Recurso de 1/10 ao plenário
Contestar declaração do presidente de prejudicialidade (art. 334)	-	Recurso ao plenário que ouvirá CCJ
Contestar rejeição de projetos com pareceres contrários nas comissões (contraria o arquivamento) (art. 254)	-	Recurso de 1/10 ao plenário
Submeter matéria de competência terminativa das comissões a regime de urgência (art. 336)	-	Recurso de 1/10 ao plenário

Fontes: CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Resolução da Câmara dos Deputados n. 17, de 1989*; SENADO FEDERAL. *Resolução n. 93, de 1970*.

Nota: Abreviaturas: Req. – Requerimento; repres. – representante; siglas: CCJ – Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania; CFT – Comissão de Finanças e Tributação.

As possibilidades de contestação das decisões dos diversos órgãos também espelham as diferenças do processo legislativo entre as duas Casas. A primeira delas relaciona-se com a centralidade das comissões no Senado, o que enseja a disponibilidade de mais recursos aos senadores para contestar suas decisões, se comparados aos que estão disponíveis aos deputados. Vejamos.

Deputados podem contestar os pareceres que rejeitam emendas, elaborados pela Comissão de Constituição e Justiça e pela Comissão de Finanças e Tributação, enquanto que os senadores podem contestar, além dos pareceres sobre emendas, elaborados pela Comissão de Constituição e Justiça, o que deve ser feito apenas

por intermédio dos líderes, os pareceres sobre projetos elaborados por todas as outras comissões. Os senadores podem ainda submeter matéria de competência terminativa das comissões a regime de urgência e requerer a apreciação pelo plenário das emendas oferecidas aos projetos do Executivo que estão sujeitos a esse regime nas comissões. Essa prerrogativa permite que eles “derrubem” pareceres contrários e, assim, impeçam o arquivamento dessas matérias pelas comissões. Essa possibilidade está aberta também aos deputados, posto que as emendas aos projetos em tramitação urgente são oferecidas em plenário, onde também são votados os pareceres.

A avaliação das possibilidades de interposição de recursos indica também um poder maior do presidente do Senado frente aos senadores, se comparado ao poder do presidente da Câmara frente aos deputados. Estes podem contestar a declaração de que a proposição está prejudicada, o que é permitido também no Senado, e o indeferimento de requerimento, inclusive aqueles para abertura de comissão parlamentar de inquérito. Além disso, o recurso para que o plenário aprecie votação conclusiva das comissões, que na Câmara é votado pelo plenário, deve ser encaminhado ao presidente no Senado. Em todas as outras situações, nas duas Casas, a atribuição de votar recursos é do plenário.

Cabe destacar, ainda, que nem deputados nem senadores contam com facilidades para contestar decisões dos órgãos internos, a não ser no caso do recurso contra a rejeição de emenda pela Comissão de Constituição e Justiça, que pode ser interposto apenas pelos líderes no Senado. Em todas as outras iniciativas, os parlamentares devem arcar com os custos de transação que as diversas iniciativas implicam: convencimento dos pares, coleta de assinaturas, trâmites burocráticos, etc. Por fim, os líderes possuem também prerrogativas para coordenar as preferências políticas, mais especificamente, para influenciar as decisões de voto dos parlamentares pelo uso da palavra durante a Ordem do Dia. Nesse aspecto, como nos que foram analisados acima, e especialmente porque estamos tratando de um órgão colegiado de deliberação, eles competem com outros atores. Essas prerrogativas podem ser avaliadas no QUADRO 7, onde se faz o mapeamento dos atores que podem usar a palavra durante a Ordem do Dia nas duas Casas.

QUADRO 7- Prerrogativas dos atores para o uso da palavra durante a Ordem do Dia na Câmara dos Deputados e Senado Federal

PRERROGATIVA	ATORES			
	PRESIDENTE	LÍDER	RELATOR	PARLAMENTAR
Câmara dos Deputados				
Apartear (art. 176)	-	-	-	Qualquer deputado com brevidade (a qualquer tempo)
Discutir ou apresentar proposição ou parecer (art. 57, 174)	-	-	Cinco minutos	Autor e mais dois deputados por cinco minutos
Discutir redação final de proposição emendada em sua última ou única discussão (art. 198)	-	-	Cinco minutos	Autor e um orador contra por cinco minutos
Encaminhar votação de requerimento de urgência (art. 154)	-	Cinco minutos	Cinco minutos (relator ou deputado contrário)	Autor por cinco minutos
Encaminhar votação de proposições (art. 9º, 10)	-	Um minuto	Cinco minutos. (pode falar mais de uma vez)	Autor e mais dois deputados (contra e a favor) por cinco minutos cada
Fazer comunicações de interesse do país (art. 9º, 10, 66, 89)	A qualquer tempo	A qualquer tempo	-	-
Interpor questões de ordem e fazer reclamações (art. 95 e 96)	-	-	-	Qualquer deputado por três minutos
Encaminhar votação de projeto por partes (art. 192)	-	Um minuto	-	Um orador contra e outro a favor por cinco minutos
Encaminhar votação de emenda destacada (art. 192)	-	-	Cinco minutos	Autor da emenda por cinco minutos
Encaminhar votação de requerimentos (art. 117)	-	-	-	Signatário e um orador contrário por cinco minutos (
Senado Federal				
Apartear (art. 14)	-	-	-	Qualquer senador por dois minutos (a qualquer tempo)
Discutir proposição (art. 14, 109, 273)	-	Dez minutos	-	-
Discutir a redação final de proposições (art. 14, 321)	-	-	Cinco minutos	Um senador de cada partido por cinco minutos
Encaminhar votação de requerimentos de urgência (art. 300, 341, 343)	-	-	-	Signatário e um representante de cada partido por cinco minutos
Encaminhar votação de proposições (art. 14, 308, 310)	-	-	-	Qualquer senador por cinco minutos
Fazer comunicações de interesse do Senado e do país (art. 48)	A qualquer tempo	-	-	-
Interpor questões de ordem ou solicitar informações sobre a ordem do dia, (art. 14, 403)	-	-	-	Qualquer senador por cinco minutos
Discutir questão de ordem (art. 14, 403)	-	-	-	Qualquer senador por cinco minutos (a qualquer tempo)
Fazer comunicação inadiável, manifestação de aplauso, pesar, justificção de proposição, etc. (art. 14)	-	-	-	Qualquer senador por cinco minutos
Fazer comunicações de interesse partidário (art. 14)	-	Cinco minutos	-	-
Para replicar (art. 14)	-	-	-	Qualquer senador por cinco minutos (dois oradores por sessão)
Para oferecer parecer oral (art. 140)	-	-	Três minutos	-

Fontes: CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Resolução da Câmara dos Deputados n. 17, de 1989*; SENADO FEDERAL. *Resolução n. 93, de 1970*.

Na comparação das prerrogativas dos atores para o uso da palavra durante a Ordem do Dia, constatam-se algumas semelhanças e diferenças entre a Câmara e o Senado e, dentro de cada Casa, entre os atores. Nas duas Casas, o uso irrestrito da palavra é permitido ao presidente, para fazer comunicações de interesse do país, e aos parlamentares para interpor de questões de ordem e fazer apartes, nesse caso, se o orador permitir. Para outros objetivos, o uso da fala é restrito.

Na Câmara, reserva-se o tempo para os oradores que efetivamente têm a contribuir no sentido de informar o plenário sobre a natureza da proposição e de manifestar posição política definida, contra ou favorável à sua aprovação; no Senado, as oportunidades para “qualquer senador” se manifestar e influenciar a deliberação são maiores. São duas as evidências dessa avaliação: (1) no Senado, os relatores podem formalmente apenas discutir a redação final e oferecer parecer oral; na Câmara, eles podem também encaminhar a votação; (2) na Câmara, o uso da palavra para discutir a proposição e encaminhar sua votação está restrito ao autor e a dois parlamentares, um com posição contrária e outro com posição favorável; no Senado, restrição semelhante ocorre apenas para o encaminhamento de requerimentos de urgência; nos outros casos, “qualquer senador” pode fazê-lo.

No que se refere às prerrogativas das lideranças, também há diferenças. No Senado, elas podem fazer uso irrestrito da palavra para fazer comunicações de interesse partidário e discutir proposição. Com outros objetivos, inclusive para encaminhar a votação, os líderes competem com “qualquer senador”. Na Câmara, eles não discutem proposição, mas possuem a prerrogativa de encaminhar a votação. Assim, nos termos dos regimentos, os líderes possuem centralidade nas duas Casas para a difusão da informação. Para a coordenação da ação das bancadas nas votações, a centralidade deles é maior na Câmara, em virtude da possibilidade de encaminhar o voto sem competir com “qualquer” parlamentar.

Na dinâmica legislativa do Senado, constatam-se, no entanto, práticas que diferem do que é previsto no regimento²². Pela leitura dos Diários do Senado, percebe-se que os relatores também encaminham o voto quando apresentam seu parecer e que as lideranças partidárias adquiriram, de forma exclusiva, a prerrogativa de “orientar”

²² Cabe salientar que resoluções que regulamentem essas práticas, eventualmente ainda não incorporadas ao Regimento, não foram encontradas na documentação disponibilizada.

o voto das bancadas logo após o encaminhamento da votação por “qualquer senador”. Essa orientação não é obrigatória, deve ser sucinta e pode ser delegada pelo líder a um membro do partido, desde que comunicada por escrito, e com antecedência, ao presidente da sessão.

3.2 A influência da delegação às lideranças partidárias sobre o comportamento dos partidos nas votações da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

Na avaliação das prerrogativas dos atores nas duas Casas legislativas, constatamos, em primeiro lugar, a centralidade das lideranças nas estratégias dos parlamentares que visam à maximização de suas preferências em torno de políticas e de cargos. Para que o parlamentar comum, ou seja, aquele que não tem perfil para compor a Mesa, Ouvidoria, Procuradoria e outros órgãos similares, possa maximizar suas preferências em torno de cargos, o que significa nas duas Casas ser indicado para compor uma comissão hierarquicamente mais valorizada, ele depende da boa vontade de seu líder. Na mesma direção e nas duas Casas, o parlamentar também depende das lideranças para maximizar suas preferências políticas. Ao representarem um número maior de parlamentares, os líderes diminuem os custos de transação do processo legislativo, coordenando as preferências dos membros de suas bancadas. Em segundo lugar, verificamos que as lideranças monopolizam mais recursos na Câmara que no Senado e que, paralelamente, os deputados possuem menor autonomia individualmente que os senadores. Estes, dado que são em menor número, possuem mais capacidade de coordenar sua ação legislativa de forma descentralizada e maior probabilidade de ocupar as comissões que lhes interessam, posto que lhes é permitido um acúmulo maior de cargos. Comprovamos, assim, a hipótese enunciada no segundo capítulo: há maior delegação de prerrogativas legislativas às lideranças partidárias na Câmara que no Senado, o que se explica, especialmente, pela diferença na magnitude da representação.

Tratando as prerrogativas legislativas das lideranças de forma exógena, testamos abaixo a hipótese enunciada no início deste capítulo: quanto maiores forem as prerrogativas das lideranças na Casa legislativa, maior será a disciplina das bancadas que lideram. Para o teste, utilizamos o método dos Mínimos Quadrados Ordinários. Consideramos os 11 maiores partidos do período de 1991 a 2007: PT, PCdoB, PDT, PSB, PCB/PPS²³, PSDB, PMDB, PL, PTB, PDS/PPR/PPB/PP (doravante PDS-PP)²⁴ e PFL.

A variável dependente é o Índice de Fidelidade Partidária²⁵, que é a medida normalmente utilizada para avaliar a disciplina dos partidos. A variável independente é Casa Legislativa: *dummy* (categoria de referência: Senado). Com o objetivo de controlar possíveis efeitos cumulativos, próprios de séries temporais, e verificar se há diferenças no Índice de Fidelidade entre as duas Casas relacionadas com os governos, foram construídas duas *dummies*: Governos FHC (categoria de referência: Governos Collor/Itamar e Governo Lula) e Governo Lula (categoria de referência: Governos Collor/Itamar e Governos FHC).

²³ O PCB que disputou as eleições presidenciais e congressuais de 1989 e 1990 era uma das divisões do PCB criado em 1922. Em 1994, esse partido disputa as eleições legislativas sob a denominação PPS. Surge, naquelas eleições, outro PCB, registrado no TSE com outro número.

²⁴ A legenda remonta à antiga ARENA. Em 1982, esse partido disputa as eleições sob a denominação PDS, após se fundir ao PP, que não chegou a disputar nenhuma eleição. Em 1993, o PDS incorpora o PDC e altera seu nome para PPR, que disputa as eleições em 1994. Em 1995, o PPR funde-se ao PP, dando origem ao PPB, que disputa as eleições de 1998 e 2002. Em 2003, o PPB muda sua designação para PP (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; SCHMITT, 2000; MELO, 2006).

²⁵ No apêndice, explicitamos a forma de tratamento dos dados para a construção do Índice de Fidelidade. Na Câmara, foi possível reunir dados dos onze partidos nas 13 coalizões consideradas no período de 1991 a 2007, obtendo-se uma amostra de 143 valores. No Senado, PT, PSDB, PMDB, PTB, PSB e PFL possuem dados nas seis coalizões do período de 1999 a 2007; PDT, em cinco; PL e PPS, em quatro; PP, em duas. Para o PCdoB, não há dados no Senado. A amostra, nessa Casa, é constituída por 51 valores. Os QUADROS 1 e 2, também no Apêndice, trazem, respectivamente, as coalizões de governo e os blocos parlamentares em presença em cada Casa no período analisado.

TABELA 3- Regressão MQO – Índice de Fidelidade Partidária na Câmara dos Deputados (1991-2007) e no Senado Federal (1999-2007)

ÍNDICE DE FIDELIDADE PARTIDÁRIA	COEFICIENTES
Constante	90.550*** (1.528)
Casa legislativa	-.001 (1.217)
Governos FHC	-.509 (1.316)
Governo Lula	-1.939 (1.316)
N	194
R2	.015
R2 ajustado	.000

Fontes: CEBRAP. FIGUEIREDO; LIMONGI (Org.). *Banco de Dados Legislativos da Câmara dos Deputados (1989-2007)*; CEBRAP. FIGUEIREDO; LIMONGI (Org.). *Banco de Dados Legislativos do Senado Federal (1989-2007)*; Diários e listas de votações nominais do Senado Federal.

Notas: * $p < 0.10$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.001$. Erro padrão entre parênteses.

Como pode ser visto na TAB. 3, a variável Casa Legislativa não apresenta qualquer efeito sobre a variável Índice de Fidelidade. Embora as variáveis Governos FHC e Governo Lula apresentem efeito de alguma relevância, e negativo, sobre a variável dependente, o modelo explica menos de 2% da variação no índice²⁶. Refuta-se, portanto, a hipótese enunciada. Os partidos são tão disciplinados na Câmara quanto o são no Senado, tendo-se por referência, vale lembrar, as prerrogativas das lideranças partidárias. Assim sendo, o fato de os líderes possuírem prerrogativas mais substantivas para organizar o processo legislativo e distribuir cargos na Câmara, em relação ao Senado, não resulta em maior obediência dos deputados aos seus encaminhamentos nas votações nominais.

Se não há diferença estatisticamente significativa na disciplina dos partidos entre as Casas legislativas, cabe investigar se, dentro de cada uma delas, ela ocorre entre os partidos. O teste de médias de ANOVA permite essa verificação. Na TAB. 4, apresentamos as médias dos partidos em presença nas duas Casas, no período de 1999 a 2007, e a significância das diferenças encontradas.

²⁶ Foram realizados os testes para avaliar os resíduos (Durbin-Watson) e colinearidade entre as variáveis. Os resultados são satisfatórios: Durbin-Watson = 1.427 (máximo de 2.000); colinearidade entre todas as variáveis acima do mínimo tolerado (0,5).

TABELA 4- Teste de médias do Índice de Fidelidade Partidária por Casa legislativa (1999-2007)

CASA	PARTIDOS										ANOVA
	PDT	PFL	PL	PMDB	PP	PPS	PSB	PSDB	PT	PTB	Sig.
Câmara	90,7	87,5	90,9	83,7	89,8	87,0	92,4	89,4	95,0	86,7	.174
Senado	85,2	84,3	93,0	82,7	94,0	99,8	90,9	86,9	90,2	91,3	.013
N	(5)	(6)	(4)	(6)	(2)	(4)	(6)	(6)	(6)	(6)	..

Fontes: CEBRAP. FIGUEIREDO; LIMONGI (Org.). *Banco de Dados Legislativos da Câmara dos Deputados (1989-2007)*; CEBRAP. FIGUEIREDO; LIMONGI (Org.). *Banco de Dados Legislativos do Senado Federal (1989-2007)*; Diários e listas de votações nominais do Senado Federal.

A partir da amostra disponível, constata-se que há diferença estatisticamente significativa ao nível de 5% no Índice de Fidelidade dos partidos no Senado, mas não na Câmara. Se o teste para essa Casa for realizado com a amostra do índice de todos os partidos selecionados e em todas as coalizões do período de 1991 a 2007, encontramos, no entanto, uma diferença estatisticamente significativa ao nível de 1% (ANOVA Sig .000). Assim, o objetivo desta tese: explicar a variação da disciplina entre os partidos, mantém-se pertinente para cada uma das Casas legislativas.

3.3 Considerações finais

A partir da comparação dos incentivos colocados pelo método de constituição das Casas legislativas, realizada no segundo capítulo, enunciaremos a hipótese de que a delegação aos líderes parlamentares seria maior na Câmara que no Senado em virtude, especialmente, dos maiores desafios colocados pela magnitude da representação. Essa hipótese foi comprovada pela comparação, empreendida neste capítulo, das prerrogativas das lideranças no processo legislativo e para a constituição dos órgãos internos na Câmara e no Senado: o parlamentar comum é mais dependente da boa vontade dos líderes partidários para maximizar suas preferências por cargos e por políticas na primeira que na segunda Casa legislativa.

Tratando as prerrogativas legislativas das lideranças de forma exógena, enunciaremos a hipótese de que sua variação está relacionada com a variação na disciplina

apresentada pelas bancadas nas votações nominais: quanto maiores forem as prerrogativas dos líderes na Casa legislativa, maior será a disciplina das respectivas bancadas. O coeficiente encontrado no teste dessa hipótese não mostra qualquer efeito da variável independente sobre a dependente. Apesar da maior dependência dos deputados da boa vontade de seus líderes, em relação aos senadores, os partidos são tão disciplinados no Senado quanto o são na Câmara. Apesar disso, verificamos, no teste de médias, que as diferenças na disciplina dos partidos dentro de cada uma das Casas legislativas são estatisticamente significativas, o que justifica a investigação empreendida nos próximos capítulos.

Na avaliação das prerrogativas das lideranças nas duas Casas, constatamos que o poder dos partidos políticos foi reforçado por duas mudanças institucionais substantivas. A primeira é a vinculação do critério da proporcionalidade partidária aos resultados das urnas, o que modifica a dinâmica de distribuição dos cargos legislativos. A segunda alteração diz respeito à interpretação do TSE de que o mandato é do partido e não do parlamentar, o que permite que os partidos desfavorecidos pela migração preservem os mandatos que ajudam a conquistar nas urnas. A decisão não foi contestada pelos parlamentares, pelo menos não o foi de forma substantiva. Ao contrário, foi aprovada pelos principais partidos independentemente de sua posição frente ao governo. Em princípio, essas duas alterações institucionais tendem a reforçar o poder dos partidos, na distribuição de direitos parlamentares e na coordenação do processo legislativo, e não se justificam por alterações de impacto no método de constituição da representação, nos termos analisados no segundo capítulo. Foram apenas duas as mudanças nesse aspecto: aumento da representação da Câmara de 503 para 513 deputados em 1994²⁷ e vigência da candidatura nata na eleição de 1998.

Argumentamos que essas alterações institucionais sugerem, por um lado, que os incentivos que emergem da arena eleitoral para a delegação de poderes legislativos aos líderes partidários, provavelmente, não se restringem àqueles orientados para a superação de problemas de ação coletiva de ordem mais geral. Seguindo a argumentação de Kiewiet e McCubbins (1991), Cox e McCubbins (1993) e Sartori

²⁷ O aumento da representação na Câmara foi consagrado na Constituição de 1988, art. 45, que instituiu a representação mínima dos estados em oito e máxima em 70 deputados, o que beneficiou o estado de São Paulo, aumentando sua representação de 60 para 70 deputados (BOHN, 2006).

(1994a), argumentamos que essas alterações permitem esperar que, na arena eleitoral brasileira, também existam incentivos para uma delegação destinada a manter ou reforçar o valor eleitoral da legenda partidária. Considerando que, nos termos de Shugart e Carey (1992, 1998), a delegação aos partidos está relacionada com a delegação ao Executivo, é pertinente esperar também que, dadas as alterações no poder dos partidos, haja alterações também na delegação ao Executivo. Essa hipótese é investigada no próximo capítulo.

4 A DELEGAÇÃO EXECUTIVO NO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO

Qualquer que seja o contexto de elaboração constitucional, se em situações de violência e por iniciativa presidencial, se sob a vigência de regras democráticas, a análise da história brasileira pós-1930 mostra a centralidade do Poder Executivo no processo decisório. O quadro institucional do período de 1946 a 1964 constitui uma exceção, no que se refere a prerrogativas proativas, embora também naquele período o Presidente da República contasse com instrumentos para reagir fortemente à ação do Poder Legislativo.

Neste capítulo, mapeamos as prerrogativas constitucionais do Poder Executivo no sistema político brasileiro, com o objetivo de mostrar essa centralidade e verificar se há alterações posteriores à delegação instituída em 1988. Essa análise é motivada pela argumentação desenvolvida por Shugart e Carey (1992, 1998), que sugerem um equilíbrio entre a delegação aos partidos e a delegação ao Executivo. Verificadas, no capítulo anterior, alterações tendentes ao fortalecimento dos partidos parlamentares no período pós-constitucional, a hipótese que orienta essa análise é de que há alterações também na delegação ao Executivo, destinadas se não a mitigar os poderes delegados em 1988, no mínimo, a assegurar a proatividade do Congresso no processo legislativo e no controle dos atos executivos.

Cabe ressaltar que essa hipótese encontra sustentação não apenas nesse presumido equilíbrio entre a delegação legislativa ao Executivo e aos partidos políticos. A partir de diversos estudos, pode-se esperar uma competição por legitimidade e, conseqüentemente, uma tensão entre instituições, no caso, Poder Legislativo e Poder Executivo. Assim, seus pressupostos são fundamentalmente diferentes daqueles que sustentam os estudos de caráter mais sociológico, por exemplo, os que seguem na trilha aberta por Celso Furtado, e apontam uma contradição entre as preferências políticas desses dois Poderes, ou mesmo os

daqueles que orientam alguns estudos institucionalistas comparativos que vêem um “dualismo de propósitos” no sistema presidencialista.

A contrapartida da forte delegação de prerrogativas ao Executivo e aos partidos, formalizada nos regimentos internos e na Constituição de 1988, foi a restrição da participação individual dos parlamentares no processo legislativo, como discutido no terceiro capítulo. A restrição da participação desses atores no processo orçamentário continuou de forma significativa também no período pós-constitucional. Dado que o Executivo é o principal ator no processo orçamentário, essa restrição também será tratada neste capítulo.

Na primeira seção, discutimos o papel dos Poderes Executivo e Legislativo no processo decisório, buscando apontar os fatores que favorecem a delegação ao primeiro e os relacionando com a evolução das prerrogativas do Executivo até a Constituição de 1988 e com as alterações institucionais posteriores. Na segunda seção, tratamos da restrição do poder dos parlamentares no processo orçamentário.

4.1 Os fundamentos da delegação ao Executivo e sua evolução no sistema político brasileiro

Entre as funções classicamente atribuídas às assembleias: representação dos interesses; deliberação e compromisso entre forças políticas, visando à promoção e integração nacional; recrutamento de elites políticas; legitimação ou promoção do apoio público ao governo ou ao sistema político; a tomada de decisões sobre políticas públicas e o controle e fiscalização da administração destacam-se como campos privilegiados para a análise das relações entre os Poderes (ASTIZ, 1975; MEZEY, 1975).

No processo de tomada de decisões, Executivo e Legislativo são competidores; no controle e fiscalização da administração, o Legislativo adquire preeminência. Obviamente, como ressalta Mezey (1975), a disputa entre Executivo e Legislativo

pelo poder decisório reflete as ações dos verdadeiros competidores pelo poder político: “partidos, grupos de interesses, funcionários, chefes militares, presidentes e outros membros da elite” (p. 47). Mas o que ou qual dos Poderes influencia o formato do processo decisório?

A influência exercida pelo Legislativo na estruturação desse processo é vista como função: (1) das limitações que lhe são impostas pelo Executivo, o que os distingue em instâncias deliberativas ou simplesmente consultivas (BLONDEL, 1969); (2) das prerrogativas que transfere ao Executivo (ASTIZ, 1975); ou, ainda, (3) das funções que cumpre no processo de tomada de decisões e das limitações que impõe ao Executivo, seja por sua simples presença, seja pelas prerrogativas que detém. Funções e limitações que servem para caracterizá-lo, de acordo com Mezey (1975), em ativo, reativo, consultivo ou legitimador.

O limite da classificação de Mezey (1975) são os sistemas políticos em que um Executivo detentor de fortes prerrogativas emerge antes da constituição de um Legislativo capaz de atuar de forma representativa e com recursos para se institucionalizar, como ocorreu no Brasil (SOUZA, 1983). Nesse caso, pela própria precedência de um Executivo dotado de prerrogativas decisórias importantes, como é usual nos sistemas latino-americanos (COX; MORGENSTERN, 2002)¹, não cabe a imagem de um Legislativo impondo limitações, sendo usurpado ou delegando prerrogativas ao Executivo.

Outro ponto importante, a ser salientado na análise da influência do Legislativo no processo decisório, é que a simples descrição de suas prerrogativas não diz tudo sobre sua efetiva capacidade. Nesse ponto, a capacidade dos partidos para organizar a ação dos parlamentares emerge como variável de peso (BLONDEL, 1969; MEZEY, 1975). Como salienta Mezey (1975):

Os legisladores podem ter a iniciativa de soluções de problemas, mas, se suas proposições não foram concretizadas, o simples ato de sugerir não constitui participação real no processo decisório. Se apenas discursos de apoio são permitidos no legislativo e o governo

¹ Cox e Morgenstern (2002) propõem, a partir de critérios políticos, uma tipologia da dinâmica de funcionamento do presidencialismo latino-americano: o tamanho da base de apoio do presidente (minoritário ou majoritário), o tipo de estratégia que ele utiliza para angariar apoio da assembléia e o tipo de reação desta. A discussão aqui está centrada nos estímulos presentes na estruturação do processo decisório e não em sua dinâmica.

não permite sequer a discordância privada, então não houve deliberação sobre as proposições. E se os votos contrários não são permitidos ou possíveis, o simples ato de votar sim não significa que o legislativo tenha participado neste aspecto do processo (p. 54).

O modelo analítico proposto por Carey e Shugart (1998) reúne as diversas variáveis. Em seu entendimento, a estrutura da cadeia de delegação legislativa resulta de basicamente três fatores: (1) do grau de participação do Executivo na elaboração das regras constitucionais; (2) da capacidade dos parlamentares para coordenar sua ação legislativa, mais especificamente para resolver problemas de barganha, o que está relacionado com o grau de coordenação parlamentar (disciplina) que podem apresentar; (3) das condições que permitem às assembleias controlar a perda de agência na delegação. Essas condições variam com: (a) o grau de convergência entre as preferências do Executivo e do Legislativo; (b) a possibilidade de vetar as iniciativas do Executivo e de modificar a delegação; (c) a existência de atores externos com controle sobre a constitucionalidade².

Se os detentores do Executivo dominam o processo de elaboração constitucional, especialmente em situações de violência, há usurpação de prerrogativas legislativas; se sua participação não ocorre em situações de violência, há delegação. Os poderes delegados, segundo os autores, podem ser ativos ou reativos, e essa distinção relaciona-se com a capacidade do Executivo de alterar o *status quo* e ou reverter as decisões do Legislativo. Nas palavras de Carey e Shugart (1998):

Os poderes reativos são aqueles por meio dos quais o executivo pode manter a política pública mesmo se os legisladores preferem um estado diferente [...]. Poderes reativos são, portanto, “conservadores”, no sentido de que permitem ao executivo evitar mudanças que de outra forma ocorreriam. Poderes ativos, por outro lado, são poderes que permitem ao executivo efetuar mudanças que o legislativo não teria iniciado por sua própria iniciativa (p. 4).

Poderes ativos fornecem, portanto, capacidade ao executivo para elaborar leis, competindo com o Legislativo. São definidos pelos autores como “poder de decreto”,

² Figueiredo (2001) apresenta, entre outros, o modelo proposto por Terry M. Moe que tem por fim avaliar, especialmente, a influência da burocracia e do presidente na formulação e implementação de políticas. Para Moe, o entendimento da estruturação desses processos depende da compreensão do desenvolvimento das motivações e lógica de comportamento do Congresso, da Presidência da República, das cortes, dos grupos de interesse e das agências burocráticas. Para os objetivos aqui pretendidos, o modelo proposto por Carey e Shugart (1998) é mais parcimonioso.

que se distingue em poder de agir em situações de emergência e poder de legislar em áreas e por períodos definidos previamente. Eles podem ser delegados constitucionalmente ou mediante solicitações eventuais à assembléia e são diferentes da prerrogativa do Executivo de elaborar normas e procedimentos para implementação de leis, comumente denominados decretos. O poder de decreto pode ser avaliado em seu aspecto processual: se o decreto é transformado ou não em lei imediatamente e, em caso positivo, se a lei depende ou não da apreciação posterior da assembléia. Nos casos em que o projeto torna-se lei imediatamente, a assembléia tem que enfrentar os custos da não-ratificação da iniciativa; nos outros casos, ela fica constrangida em suas alternativas de políticas pelo poder de agenda do executivo. Tendo por referência essa discussão, apresentamos abaixo, de forma sucinta, a trajetória das prerrogativas do Executivo no sistema político brasileiro.

4.1.1 *A centralidade do Executivo no processo decisório brasileiro*

Desconsiderando as Constituições promulgadas por decreto presidencial (1937, 1969) e a que foi elaborada sob regime de exceção (1967), a natureza das prerrogativas constitucionais do Executivo brasileiro alternou-se entre predominantemente reativa (1891 e 1946) e predominantemente ativa (1934 e 1988). Uma representação limitada dos interesses no sistema político³ e a presença de sistemas partidários fracos e descentralizados, pouco nacionalizados e institucionalizados também foram uma constante até a década de 1990.

As explicações para a delegação de prerrogativas proativas ao Executivo variam com o período analisado e com a perspectiva utilizada: em 1964, ela teria sido instituída em virtude da complexidade das decisões e a urgência com que deveriam ser tomadas (BARROS, 1975); ou pela restrição do debate, fomentada pelas decisões em torno de políticas desenvolvimentistas (MENDES, 1975). Teria sido mantida, em 1988, para “evitar as “deficiências históricas” do Congresso: sua demora e falta de conhecimento especializado para tomar decisões” (FIGUEIREDO;

³ Em 1930, a participação eleitoral ficou em 5% da população adulta; em 1945, ela amplia-se para 13,4%, chegando, em 1962, a 20%. Apesar desse aumento, parlamentares comunistas foram cassados e os analfabetos foram excluídos (SANTOS, 2007). Kinzo (2004) diz que o eleitorado em 1960 correspondia a 43% da população adulta; no início da década de 1980, ele quase duplicou, atingindo, em 2002, a cifra de 94% desse universo.

LIMONGI, 2006, p. 275); ou em virtude da “[i]nércia institucional, ou mais tecnicamente, a natureza *path dependence* de poderes em mãos do Executivo e de lideranças dos grandes partidos a este aliados” (SANTOS, 2006, p. 282). Urgência e complexidade das decisões, falta de conhecimento especializado e morosidade estão relacionadas com os problemas de barganha que, de acordo com Carey e Shugart (1998), estimulam a forte delegação ao Executivo.

Até 1930, as prerrogativas legislativas presidenciais estavam limitadas a instrumentos de reação (sanção e veto), mas exigiam-se dois terços de cada Casa legislativa para o sobrestamento do veto presidencial⁴. A partir de 1934, coincidindo, portanto, com a emergência do Estado Desenvolvimentista, o Executivo adquire, ou usurpa, prerrogativas decisórias importantes no âmbito das políticas regulatórias e redistributivistas e, exceto em 1934 e 1946, também no das políticas de caráter distributivista (SOUZA, 1983). Vejamos.

Em 1934, o Executivo adquire poderes ativos exclusivos, em matérias relacionadas à administração pública e ao orçamento, e compartilhados com a Câmara e o Senado no âmbito das políticas fiscal, monetária e de defesa nacional. Paralelamente, aumenta-se a capacidade do Congresso para “derrubar” o veto presidencial, diminuindo-se para maioria absoluta o *quorum* para seu sobrestamento⁵. Na Constituição de 1937, o Executivo delega-se a prerrogativa de iniciar legislação em praticamente todas as áreas e, em caso de exigência e necessidade ou nos períodos de recesso e de dissolução do Congresso, poderia fazê-lo, e efetivamente o fez, por decretos-leis⁶. De 1937 a 1946, autarquias, institutos e conselhos substituem a representação parlamentar, funcionando como instâncias de consulta, formulação e deliberação de políticas. Desenvolve-se então um corpo burocrático amplo e altamente especializado que, sob a coordenação presidencial direta e relativamente imune a interferências políticas e sociais, centraliza todas as decisões (ASTIZ, 1975; BARROS, 1975; SOUZA, 1983).

Em 1946, o Congresso readquire importância no processo decisório. A assembléia delega ao Executivo a exclusividade de iniciativa legislativa apenas na área administrativa e permite-lhe compartilhar a iniciativa de leis orçamentárias,

⁴ Constituição (1891), art. 41.

⁵ Constituição (1934), art. 45, 50.

⁶ Constituição (1937), art. 13, 14, 64, 65.

financeiras e tributárias. Restringidas as prerrogativas legislativas do Executivo, em relação ao período anterior, amplia-se, como em 1891, seu poder de reagir às iniciativas do Legislativo: dois terços do Congresso passam a ser exigidos para sobrestamento do veto presidencial⁷. A representatividade do Poder Legislativo amplia-se em relação ao período anterior ao golpe de 1937, mas os partidos, e conseqüentemente o Legislativo, ainda carecem de recursos para se institucionalizar. As burocracias, instaladas então em conselhos, agências estatais e grupos executivos, continuam a deter o monopólio das políticas de desenvolvimento econômico e social (ASTIZ, 1975; BARROS, 1975) ou, como salienta Souza (1983), das políticas regulatórias e redistributivistas. Ficam sob a área de influência dos parlamentares as políticas de caráter distributivista ou, como diz Santos (2007), as de natureza alocativa.

A tendência de isolar as decisões políticas substantivas em órgãos burocráticos encontra seu ponto mais alto durante os governos militares. Naquele período, logra-se uma maior coordenação entre as diversas agências burocráticas, administradas “por “tecnocratas” em busca do desenvolvimento” (BARROS, 1975; MENDES, 1975) ou, como salienta Martins (1985), por uma burocracia dotada de um *ethos* empresarial. Em 1967, como em 1937, os ocupantes do Executivo delegam-se a prerrogativa de iniciar legislação sobre qualquer matéria, sendo que, nas áreas financeira, administrativa e orçamentária, essa prerrogativa torna-se exclusiva. As iniciativas do presidente deviam ser apreciadas por cada Casa em 45 dias. Findo esse prazo sem apreciação, eram consideradas aprovadas. O presidente podia também solicitar ao Congresso delegação para legislar sobre matérias específicas e urgência na tramitação de seus projetos, o que significava que os mesmos deviam ser apreciados em 40 dias⁸.

A representatividade do Legislativo torna-se simbólica com a imposição do bipartidarismo após o golpe militar, e fica vedado aos legisladores participarem da política alocativa (SANTOS, 2007), ao lhes ser dificultada a influência sobre a legislação relacionada ao orçamento, tributação, finanças e administração pública. Com a Emenda Constitucional n. 1, de 1969, restou-lhes a possibilidade de “carimbar” os decretos-leis apresentados pelo Executivo, lembrando que eles

⁷ Constituição (1946), art. 65, 67, 70, 87.

⁸ Constituição (1967), art. 50, 54, 55, 60, 67.

entravam em vigor na data da edição, não podiam ser emendados e, caso não fossem apreciados em 60 dias, eram considerados aprovados⁹. Além de fortes poderes ativos, os governos militares ainda contaram com forte prerrogativa para reagir às iniciativas congressuais: seu veto só poderia ser sobrestado por dois terços da Câmara e dois terços do Senado¹⁰.

Em 1988, mantêm-se fortes os poderes proativos do Poder Executivo, ampliando-se, inclusive, o escopo das áreas sobre as quais suas iniciativas exclusivas podem incidir, mas, paralelamente, incrementam-se os instrumentos de reação do Poder Legislativo a essas iniciativas e de controle da administração. Nos anos que seguiram, constata-se mudanças constitucionais que visam assegurar a proatividade do Congresso no processo legislativo e no controle dos atos do Executivo.

4.1.2 O equilíbrio instituído em 1988 entre Poder Executivo e Poder Legislativo e suas alterações posteriores

Os constituintes de 1988, seguindo a estratégia adotada pelos governos autoritários em 1937 e em 1967, dotaram o Executivo com o “poder de decreto provisório” (CAREY; SHUGART, 1998). A medida provisória, como o decreto-lei, entra em vigor na data da edição, o que limita a manifestação das preferências dos parlamentares e deixa ao Poder Legislativo o ônus de legislar sobre seus efeitos, caso a rejeite. Diferentemente do decreto-lei, que era considerado aprovado se não apreciado em sessenta dias, a medida provisória é considerada rejeitada se não apreciada no prazo previsto¹¹.

Os instrumentos que permitem a reação do Legislativo à medida provisória, além da rejeição explícita, foram ampliados em relação ao vigente no período militar e têm sido incrementados mais recentemente, especificamente pela Emenda Constitucional n. 32, de 2001. Em primeiro lugar, são permitidas emendas ao projeto enviado pelo Executivo, o que não era permitido no decreto-lei, embora a

⁹ Constituição (1967), art. 55.

¹⁰ Constituição (1967), art. 62; Emenda Constitucional n. 1, 1969, art. 59.

¹¹ Constituição (1988), art. 62. Inicialmente, o prazo para apreciação da medida provisória era de 30 dias; após a Emenda n. 32, 60 dias.

possibilidade de estas ocorrerem seja mais restrita pelo seu menor prazo de tramitação, em relação ao previsto para a legislação ordinária. Em segundo lugar, em 2001, a prática do Executivo de reeditar indefinidamente as medidas provisórias, o que tornava nula a previsão de rejeição por decurso de prazo, é finalmente proibida. Passa-se a permitir apenas uma reedição¹², e o Legislativo obriga-se a apreciar essas medidas, instituindo o sobrestamento das votações - o “trancamento” da pauta – em seu 45º dia de edição.

O escopo das matérias sobre as quais o Executivo podia legislar por meio de medida provisória foi deixado inicialmente livre, marcando, assim, uma diferença importante em relação ao decreto-lei, que só podia ser editado sobre matérias específicas. A restrição foi feita também pela Emenda 32. Porém, ao invés de definir claramente as matérias sobre as quais as medidas provisórias podem versar, essa emenda apenas proíbe sua utilização para iniciar legislação na área dos direitos e garantias individuais, que são de natureza constitucional, na área orçamentária, em matérias reservadas à lei complementar, naquelas de iniciativa exclusiva do Poder Judiciário e do Ministério Público e, por fim, em outras questões mais pontuais.

No que se refere à prerrogativa de iniciativa exclusiva, a Constituição de 1988, tendo-se por referência a de 1946, ampliou o número de matérias sobre as quais o Poder Executivo pode legislar, mantendo o quadro instituído pelos governos militares: matérias das áreas orçamentária, tributária e administrativa¹³. Como em 1937 e em 1967, restringiu-se a possibilidade dos parlamentares distribuírem benefícios a suas clientelas, na medida em que foi reduzido o montante de recursos passíveis de emendamento nas leis orçamentárias, impossibilitado o aumento de despesas na legislação iniciada pelos outros Poderes e, por fim, instituído o contingenciamento de receitas por parte do Executivo¹⁴.

Em relação ao quadro constitucional de 1967, os constituintes de 1988 mantiveram ainda as prerrogativas do Executivo para solicitar delegação para legislar sobre

¹² Emenda Constitucional n. 32, incorporada ao art. 62 da Constituição de 1988. A reedição de medidas provisórias, como bem lembram Amorim Neto e Tafner (2002), não foi prevista no texto constitucional. O precedente foi aberto no Governo Sarney, quando o Congresso permitiu, em 1989, a reedição de uma medida provisória que integrava o Plano Verão e que não havia sido votada. Tentativas do Congresso para limitar ou impedir as reedições foram feitas em 1991 e 1997. Em 1991, projeto que proibia a reedição foi derrotado por apenas cinco votos (MAINWARING, 1999).

¹³ Constituição (1988), art. 61.

¹⁴ Constituição (1988), art. 63.

assuntos específicos e tramitação urgente de seus projetos, alegando sua relevância e interesse público¹⁵. A aprovação automática de projetos em tramitação urgente, caso não apreciados no prazo, como ocorria durante os governos militares, é claro, não é mais prevista. Não obstante, como ocorre na tramitação especial de medida provisória, a urgência na tramitação de projetos de lei ordinária restringe sua apreciação e a possibilidade de emendamento tanto por parte das comissões quanto por parte do plenário¹⁶. Por fim, o Executivo adquiriu, em 1988, a prerrogativa de propor emendas à Constituição, prerrogativa dos presidentes mais fortes do mundo (CAREY; SHUGART, 1998) e dos regimes autoritários brasileiros de 1937 e 1967¹⁷.

Assim, as escolhas dos constituintes de 1988 não divergem muito das preferências dos presidentes que usurparam prerrogativas legislativas importantes nas décadas anteriores. Dois fatores parecem ter estimulado a ampla delegação: (1) evitar os problemas enfrentados durante o período de 1946 a 1964 – a paralisia e a morosidade decisórias -, como argumentam Figueiredo e Limongi (2006), que podem ser incluídos entre os problemas de barganha, mencionados por Carey e Shugart; (2) as melhores condições para o controle da delegação. Entre estas, destacam-se: (a) a própria democracia, que abre a possibilidade de maior convergência entre as preferências do Executivo e do Legislativo, um fator que estimula o agenciamento; (b) a melhoria dos mecanismos de controle de delegação tradicionais, entre eles, a diminuição do *quorum* para sobrestamento do veto presidencial, que passou para maioria simples do Congresso¹⁸, e o aprimoramento de instrumentos do sistema de controle horizontal.

Entre esses instrumentos, como salienta Figueiredo (2001), destaca-se, em primeiro lugar, o Tribunal de Contas da União, órgão do Poder Legislativo cuja função é fiscalizar os atos financeiros e orçamentários da administração pública. A Constituição de 1988 apresenta diversas iniciativas tendentes a fortalecer a capacidade fiscalizadora desse órgão: (1) a redução, em relação ao instituído em

¹⁵ Constituição (1988), art. 68, 64.

¹⁶ De acordo com Figueiredo e Limongi (1999, 2006), não houve nenhuma solicitação para elaboração de lei delegada. No que se refere ao pedido de urgência são comuns os solicitados pelos líderes da base governista (urgência regimental) e não a urgência constitucional. Entre 1988 e 2006, 66,2% da legislação iniciada pelo Executivo e 36,2% da iniciada pelo Legislativo tramitou em regime de urgência (2006, p. 167).

¹⁷ Constituições de 1937, 1967; Emenda Constitucional n. 1 de 1969.

¹⁸ Constituição (1988), art. 66, 84.

1946 e 1967, de sua dependência em relação ao Executivo, na medida em que dois terços de seus membros passam a ser nomeados pelo Congresso¹⁹; (2) a exigência de concurso público para preenchimento dos cargos, o que imprime maior autonomia e capacitação técnica; (3) a ampliação de suas atividades e dos mecanismos de punição à sua disposição. Em segundo lugar, a Constituição manteve outros instrumentos de controle, tais como, as comissões parlamentares de inquérito, a possibilidade de convocação de ministros e os pedidos de informação. Nesse ponto, cabe destacar a alteração constitucional introduzida pela Emenda de Revisão n. 2, de 1994, que amplia a possibilidade de convocação para todas as autoridades subordinadas à Presidência da República (ANASTASIA *et al.*, 2007).

Assim, considerando que o agenciamento está relacionado com a capacidade dos mandantes de controlar e processar a informação sobre as ações dos agentes (LUPIA; MCCUBBINS, 1995), a melhoria da estrutura organizacional e de informações do Congresso (FIGUEIREDO, 2001) também pode ser vista, ao lado da democracia, como um estímulo à delegação ao Executivo em 1988. O aumento do número de audiências públicas, de requerimentos de informação e de convocação de ministros, como relatado pela autora, evidencia a utilização desses instrumentos pelo Congresso. A efetividade desses instrumentos fica, porém, dependente da capacidade dos partidos da base para “blindar” o governo.

O impacto da centralização do processo decisório nas mãos do Executivo e dos líderes parlamentares sobre o comportamento parlamentar tem sido amplamente avaliado na literatura recente sobre o Brasil. Entre o período de 1945 a 1964 e o pós-1988, são significativas as modificações na disciplina parlamentar, na natureza das leis produzidas, nas taxas de dominância e sucesso do Executivo, nas regras e resultados do processo orçamentário, no tamanho e efetividade das coalizões governativas, como mostram Figueiredo e Limongi em suas pesquisas.

Diversos estudos procuram mostrar que há variações também entre os governos do atual período, e mesmo entre as coalizões de um mesmo governo, no apoio parlamentar às propostas do Executivo e na disciplina parlamentar. Os trabalhos de Cox e McCubbins (2002), Amorim Neto *et al.* (2003) e Amorim Neto (2006)

¹⁹ Constituição (1988), art. 49. Na Constituição de 1945 (art. 76) e na de 1967 (art. 73), a totalidade dos ministros do TCU eram escolhidos pelo Presidente da República.

evidenciam que, no governo de Fernando Henrique, o apoio dos partidos da base governista foi muito maior que naqueles que o precederam, o que os levou a afirmar que a formação de um cartel legislativo não é um resultado da estrutura institucional, mas uma possibilidade política. Inácio (2006) também apresenta evidências de que o tipo de coalizão governativa e de oposição, no que se refere aos aspectos ideológicos e políticos (tamanho, estrutura de preferências, controle de recursos institucionais), afeta o grau de sucesso legislativo do presidente. Restringindo a discussão aos aspectos ideológicos, Marcus Melo (2007) aponta variações na coesão das bases governistas de Fernando Henrique e Lula, o que influencia, em seu entendimento, a agenda de reformas constitucionais do presidente. Sua argumentação remete para o trabalho de Aléman e Tsebelis (2002), que relaciona o poder de agenda não apenas com a estrutura institucional, mas também com o posicionamento ideológico dos atores.

De qualquer forma, o fato é que a concomitância da delegação ao Executivo e às lideranças partidárias distancia, de forma substantiva, a dinâmica do sistema atual daquela do período de 1946 a 1964. Os dados de Figueiredo e Limongi (2007), apresentados na TAB. 5, corroboram essa avaliação, reiterada em seus estudos.

TABELA 5- Sucesso e dominância do Executivo no processo legislativo ordinário por governo (1949-1964 e 1988-2007)⁽¹⁾

GOVERNO	CADEIRAS DA COALIZÃO DE GOVERNO NA CÂMARA (%)	SUCESSO DO EXECUTIVO ⁽²⁾ (%)	DOMINÂNCIA DO EXECUTIVO ⁽³⁾ (%)
Dutra	74,0	30,0	34,5
Vargas	88,0	45,9	42,8
Café Filho	84,0	10,0	41,0
Neureu Ramos	66,0	9,8	39,2
Kubitschek	66,0	29,0	35,0
Quadros	93,0	0,8	48,4
Goulart	72,0	19,4	40,8
Subtotal	77,1	29,5	38,5
Sarney	58,59	73,83	76,65
Collor	33,79	65,93	75,43
Franco	57,28	76,14	91,57
Cardoso I	71,62	78,72	84,4
Cardoso II	67,87	74,38	81,57
Lula I	59,52	81,47	89,88
subtotal	58,11	75,08	83,25

Fonte: Adaptado de Figueiredo e Limongi, 2007, p. 157.

Notas: (1) Os três primeiros anos da administração Dutra (1946-1948) foram excluídos por falta de informação sobre a origem das leis.

(2) Porcentagem de projetos do Executivo apresentados e sancionados durante o próprio governo.

(3) Porcentagem de leis de iniciativa do Executivo.

Os dados de Figueiredo e Limongi (2007) mostram que, apesar de serem menores as coalizões que apóiam os governos pós-1988, eles têm sido mais bem-sucedidos e dominam mais o processo legislativo que os governos do período de 1949 a 1964.

Analisando o conjunto das leis sancionadas, por assunto e por iniciativa, Figueiredo e Limongi (2006) constatam que a principal diferença entre os dois períodos ocorre na área econômica. No primeiro, Executivo e Legislativo compartilhavam a produção legislativa (33,4% do Executivo, 32,3% do Legislativo); no período atual o Executivo domina essa área (35,7% contra 18,2% do Legislativo). Na área administrativa, o Executivo também domina, mas como ele também possuía iniciativa exclusiva no primeiro período, esse domínio não é novidade (38,5% contra 21,5% no primeiro período, 36,8% contra 18,5% no período atual). Na área social, o legislativo domina a produção legislativa, o que também mostra continuidade com o período anterior

(38,8% contra 25,6% do Executivo no primeiro período, 54,7% contra 27,1% no período atual) (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006, p. 266).

Os resultados encontrados por Figueiredo e Limongi são condizentes com os encontrados por Amorim Neto e Santos (2003)²⁰. No entanto, como argumentam esses autores, ao invés de esse quadro contradizer a dinâmica do Modelo do Segredo Ineficiente (MSI), corrobora-o. Ao delegarem poderes ao Executivo, os legisladores estão impedindo-se de legislar em áreas políticas substantivas e liberando-se para atender os interesses de suas clientelas. A delegação de poderes proativos explicaria, assim, a dominância e o sucesso do Executivo na produção legislativa. O que distancia esses resultados dos previstos no MSI é que eles ocorrem paralelamente a uma diminuição do tamanho das coalizões governativas e o apoio dos parlamentares ao governo faz-se em bases partidárias. A governabilidade atual, conforme salientam Figueiredo e Limongi em seus diversos trabalhos, tem-se sustentado na divisão do poder político com os partidos, o que se faz pela distribuição de pastas ministeriais, ou seja, em “governos de coalizão”. Em suas palavras, os poderes de agenda do presidente,

[...] possibilitam a ação concertada do Executivo e dos líderes dos partidos da coalizão de governo, facilitam a coordenação e aumentam a disciplina da base parlamentar do governo, permitindo superar divergências ideológicas e/ou partidárias e relativas a questões de políticas públicas (2008, p. 15).

A diminuição do tamanho das coalizões coloca dúvidas sobre a atualidade do conceito de “presidencialismo de coalizão”, tal como formulado por Abranches (1988). Figueiredo e Limongi (2007) argumentam que a centralização do poder impede, inclusive, que os governadores, a quem freqüentemente se atribui peso nas relações entre Executivo e Legislativo, influenciem as decisões dos parlamentares de seus estados. Em seu entendimento, “[é] possível mostrar que as bancadas partidárias não são divididas por clivagens regionais mesmo quando as matérias em votação afetam diretamente as relações entre o governo central e os estados” (2007, p. 183). Embora com reservas, Carey e Reinhardt (2003) concluem na mesma direção quando analisam as votações do período de 1989 a 2002:

²⁰ Santos (2007) também compara a produção legislativa e o comportamento dos deputados nas votações nominais entre os dois períodos e encontra um quadro semelhante.

Não encontramos nenhuma comprovação para a explicação do reforço entre mandantes no que diz respeito à influência dos governadores no comportamento dos deputados – nenhuma “ajuda” do governador - em quaisquer especificações de nosso modelo. O modelo de efeito fixo também não evidencia a existência de um ônus devido à aliança com o governador, o que não corrobora a hipótese de um efeito de competição entre mandantes na influência do Executivo estadual, embora não se deva eliminar completamente essa hipótese apenas por esse resultado (p. 793).

Pode-se argumentar que a influência dos governadores no processo legislativo é mais provável no Senado que na Câmara, dado que essa Casa representa os interesses estaduais e possui prerrogativas legislativas exclusivas²¹ a eles relacionadas. Alguns estudos mostram, entretanto, que não é isso que tem ocorrido.

O estudo de Loureiro (2001) centra-se na competência do Senado para controlar o endividamento das unidades subnacionais, mais especificamente para autorizar a emissão de títulos da dívida pública e contratação de empréstimos no mercado interno e externo. A autora constata grande cooperação dos senadores para a implementação do ajuste fiscal, empreendido pelo Governo Fernando Henrique, especificamente, transferindo para o Banco Central a prerrogativa de dar parecer conclusivo sobre os pedidos de autorização de empréstimos e condicionando a concessão de novos à privatização de bancos e empresas públicas estaduais. No que se refere à competência do Senado para aprovar as indicações de autoridades pelo Executivo, Lemos e Llanos (2004) também constata cooperação: aprovação de 97% das 882 indicações que foram feitas entre 1989 e 2003.

Em suma, diversos estudos mostram grandes diferenças entre a dinâmica do período atual e a que prevaleceu, especialmente, no período de 1946 a 1964. Busca-se evidenciar que o resultado da centralização do poder no Executivo e nas lideranças partidárias tem sido a prevalência do Executivo no processo legislativo, inclusive na regulação das relações federativas. Com relação ao período autoritário anterior, os estudos apontam uma maior capacidade organizacional e institucional do Congresso para controlar os atos do Poder Executivo, ficando a efetividade dessa capacidade, entretanto, condicionada a fatores de ordem política ou ideológica, por exemplo, o tamanho e a coesão das coalizões governativas.

²¹ Constituição (1988), art. 52.

As alterações na estrutura institucional apontadas nesta tese não têm potencial para alterar esse quadro. Elas visam, especialmente, assegurar, se não fomentar, a proatividade do Congresso na produção legislativa, no controle dos atos do Poder Executivo e, como será visto na próxima seção, no processo orçamentário. No processo legislativo, adquire relevo a Emenda Constitucional n. 32, de 2001. Os resultados dessa iniciativa, porém, têm sido perversos. Ao instituir o “trancamento” da pauta no 45º dia de edição da medida provisória, o Congresso praticamente tem-se impedido de apreciar suas próprias iniciativas, o que ensejou, no início de 2008, nova proposta de alteração constitucional, liderada pelos presidentes da Câmara e do Senado. A natureza institucional, e não político-eleitoral, da iniciativa é clara, pois os dois presidentes pertencem aos partidos da base, sendo o da Câmara, Arlindo Chinaglia, inclusive, do mesmo partido do Presidente da República, o PT.

No que se refere ao equilíbrio entre as prerrogativas das lideranças partidárias e do Executivo, por um lado, e as dos legisladores, por outro, constatamos, no terceiro capítulo, a restrição substantiva da capacidade individual destes para alterar a agenda e o processo legislativo, feita pelos regimentos internos, especialmente o da Câmara, no final da década de 1980. A capacidade dos legisladores maximizarem suas preferências individualmente também tem sido restringida no processo orçamentário, o que significa limitação de sua capacidade de enviar recursos para suas bases eleitorais de forma individual. Vejamos.

4.2 Processo orçamentário: alterações nos papéis do Executivo e Legislativo e líderes e parlamentares

Nas decisões de caráter alocativo, as prerrogativas do Executivo são substanciais, especialmente se comparadas às que lhe foram delegadas no período de 1946 a 1964. A Constituição de 1988 delega-lhe a iniciativa exclusiva dos projetos de leis orçamentárias e restringe a participação do Poder Legislativo a emendas que não aumentem despesas. As metas e diretrizes definidas no Plano Plurianual orientam a

elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias que, por sua vez, submete a elaboração da Lei Orçamentária Anual e das leis de crédito anuais. A Lei Orçamentária Anual estima o total de receitas e fixa os limites de despesas para o exercício fiscal subsequente. Os projetos são apreciados pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (Comissão Mista de Orçamento), onde as emendas dos parlamentares são recebidas e deliberadas, de forma conclusiva, dentro de prazos constitucionalmente previstos. O parecer final do relator-geral é votado em sessão conjunta do Congresso²².

Assim, apesar de diversas emendas à Constituição²³ buscarem vincular a atuação do Executivo (nos três níveis de governo) e tornar mais transparentes os gastos, ele continua mantendo prerrogativas-chave no processo orçamentário: exclusividade da iniciativa, contingenciamento das receitas, restrição de despesas, prazos para apresentação e votação dos projetos²⁴. Como no processo legislativo, as prerrogativas desse ator se conjugam, no processo orçamentário, com as das lideranças partidárias, o que resulta na centralização do poder decisório em detrimento do poder do parlamentar individualmente.

O poder das lideranças manifesta-se na indicação dos nomes que integram a Comissão Mista de Orçamento e, especialmente, os daqueles que ocupam as relatorias e a presidência. Como nas outras comissões, esses cargos são distribuídos aos partidos proporcionalmente à representação e renovados anualmente. Prevê-se ainda que os cargos da presidência e relatorias sejam alternados entre deputados e senadores, sendo que o relator-geral e o presidente não podem ser da mesma Casa e partido. Como no processo legislativo, essa estruturação também permite, como salientam Figueiredo e Limongi (2008), a convergência das preferências do Executivo e do Legislativo:

[...] o governo de coalizão se revela de forma clara na elaboração e aprovação do orçamento. Ser parte do governo implica a responsabilidade de dirigir a política pública na área sob seu controle. Essa responsabilidade se estende ao legislativo. A responsabilidade pela gestão da partidária da política se expressa na correspondência entre a distribuição de pastas pelos partidos membros da coalizão e o

²² Constituição (1988), art. 84, 165, 166.

²³ Emendas n. 03, de 1993; 19 e 20, de 1998; 42, de 2003; 45, de 2004, assimiladas no art. 169 da Constituição de 1988.

²⁴ A Constituição limita os prazos tanto para o Executivo quanto para o Legislativo.

controle dos postos de mando na Comissão Mista de Orçamento (CMO) – presidência, relatorias e sub-relatorias (2008, p. 23).

O relator-geral é responsável pelo parecer preliminar que, depois de aprovado na comissão, estabelece os critérios e parâmetros a serem seguidos pelos relatores-setoriais, no que diz respeito às dotações, à forma de seu remanejamento e programação e aos critérios de preferências para emendas. Estas devem contemplar ações definidas como prioritárias no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Essas diretrizes foram instituídas pela Resolução n. 2 do Congresso, aprovada em 1995. Essa resolução, de acordo com Figueiredo e Limongi (2002, 2005, 2008), cerceia a atuação do relator-geral na elaboração do relatório final, que é o documento que consolida os relatórios setoriais. Nessa etapa, observam os autores, a atuação do relator-geral deve limitar-se a correções de omissões identificadas no projeto original, adequações e alterações de destaques aprovados, sendo-lhe proibido aprovar emendas rejeitadas pelos relatores-setoriais.

De acordo com Figueiredo e Limongi, as restrições ainda deixaram certa ambigüidade no papel do relator-geral, mas tornaram o processo orçamentário mais transparente. Entendendo esse relator como um dos “agentes da maioria que apóia o Executivo” (2002), os autores salientam que as alterações estipuladas pela Resolução 2/95 são também indicativas do incremento dos instrumentos de controle do Congresso, incorporando, inclusive, a atuação institucionalizada dos partidos:

[...] a busca, pelo Congresso, de maior influência e controle sobre o processo orçamentário não foi marcada por antagonismo e confronto com o Executivo. Pelo contrário, para tanto, o Congresso teve, antes de mais nada, que atar as próprias mãos. Estabeleceu normas regimentais disciplinando e racionalizando a atuação individual dos parlamentares na apresentação de emendas orçamentárias e reforçando o papel institucional dos relatores e dos partidos no processo de apreciação do orçamento. Com isso, facilitou a atuação destes últimos, seja como agentes da maioria, pautando-se de acordo com sua participação no governo, seja como agentes da instituição, operando na coordenação da ação parlamentar. Ao mesmo tempo, o Congresso procurou se capacitar de forma a contribuir mais efetivamente na definição de políticas governamentais mais abrangentes. Isso ocorreu tanto na esfera da macroeconomia quanto na área social. Ou seja, o Congresso limitou o paroquialismo e o localismo para garantir uma participação mais responsável no processo de aprovação do orçamento (2008, p. 14).

No QUADRO 8, apresentamos as modificações que diminuíram as possibilidades de os parlamentares maximizarem individualmente seus interesses no processo orçamentário, no período de 1991 a 2006, feitas por meio de resoluções do Congresso que dispõem sobre a Comissão Mista de Orçamento.

QUADRO 8- Regras para emendas individuais e coletivas à LOA nas Resoluções do Congresso Nacional (1991-2007)

RESOLUÇÃO		EMENDAS (NÚMERO, REGRAS DE PROPOSIÇÃO E APROVAÇÃO)					
PRINCIPAL	ALTERAÇÕES	INDIVIDUAIS	COLETIVAS				MESA DIRETORA
			BANCADAS ESTADUAIS ⁽¹⁾	COMISSÃO	BANCADAS REGIONAIS	PARTIDOS	
1/1991		-	-	-	-	-	-
	1/1993	Máximo 50	Máximo três por parlamentar com apoio de um terço da bancada e com cinco subscritores	Três	-	-	Uma emenda para 10 membros, encabeçada por líder, subscrita pela maioria. Mínimo uma por partido
2/1995		Máximo 20	10 por estado, aprovadas por $\frac{3}{4}$	Cinco	Cinco por região, aprovadas pela maioria	-	-
	3/1998	-	-	-	Vedadas	-	-
	3/2000	-	15 por estado	-	-	-	-
1/2001		Máximo 20	Mínimo 15 e máximo 20, aprovadas por 2/3	Cinco	Máximo duas, aprovadas pela maioria	-	-
	2/2003	-	Mínimo de 18 e máximo 23, aprovadas por 2/3 deputados e 2/3 senadores	-	Máximo duas, aprovadas pela maioria deputados, maioria senadores	-	-
	3/2003	-	Mais três de caráter estruturante por bancada do Senado com mais de 18 membros	-	-	-	-
1/2006	1/2006	Máximo 25	Mínimo 15 e máximo 23, aprovadas por $\frac{3}{4}$ dos deputados e 2/3 dos senadores	Quatro por subárea temática; máximo oito	-	-	Quatro para a Câmara; quatro para o Senado

Fonte: Câmara dos Deputados.

Nota: (1) Bancada maiores possuem alguns privilégios que variam de resolução para resolução.

São quatro as resoluções do Congresso que dispuseram sobre a estrutura e funcionamento da Comissão Mista de Orçamento e diversas as que alteraram as regras de proposição de emendas parlamentares à Lei Orçamentária Anual no período de 1991 a 2007. A Resolução n. 1, de 1991, não estabelecia limites para as emendas individuais e não previa emendas coletivas. Logo após o escândalo dos Anões do Orçamento, essa resolução foi alterada pela n. 1/1993, que instituiu o máximo de 50 emendas por parlamentar e permitiu as emendas coletivas de partido, comissões e bancadas estaduais. Em 1995, o Congresso aprovou uma nova resolução (n. 1/1995) que priorizava as emendas coletivas e limitava o número de emendas individuais a 20 por parlamentar. A partir dessa resolução não se previu mais emendas de partido, mas passou-se a permitir, exceto em 1998 e 2006, as emendas de bancadas regionais. Em 2006, as Mesas Diretoras da Câmara e do Senado também adquiriram o direito de propor emendas.

As diversas mudanças nas regras, promovidas pelo próprio Congresso já na primeira metade da década de 1990, denotam, portanto, tendência de limitação da ação individual do parlamentar. Passou-se a exigir a cooperação entre os membros para a maximização de suas estratégias de envio de recursos orçamentários para suas bases, na medida em que se passou a privilegiar as emendas coletivas e se estabeleceram mínimos de assinaturas para sua proposição e de *quorum* para sua aprovação, como lembram Figueiredo e Limongi em seus estudos. Como não poderia deixar de ser, essas mudanças refletem-se nos estudos realizados sobre o comportamento dos parlamentares no processo orçamentário. Podem-se distinguir três avaliações distintas desse comportamento, relacionadas não apenas aos pressupostos teóricos adotados, mas também à estrutura institucional. Vejamos.

Mainwaring (1993, 1999), Pereira e Rennó (2001), Pereira e Mueller (2002, 2003, 2006) e Ames (2003) argumentam que os deputados brasileiros, visando à reeleição, utilizam recursos públicos, mais especificamente, cargos e emendas ao orçamento para conquistar ou aumentar seus votos. De acordo com esses autores, os parlamentares investem grande parte de seu tempo negociando a aprovação de suas emendas ao orçamento e, posteriormente, a liberação dos recursos junto ao Executivo, basicamente trocando essa execução por votos de apoio ao governo.

A análise do processo orçamentário realizada por Ames (2003) tem por base sua tipologia dos “distritos eleitorais informais”. Sustentando-se nos pressupostos da teoria distributivista, o autor afirma que deputados que possuem base eleitoral concentrada e dominante estão orientados para a busca de recursos para suas bases eleitorais. Em suas conclusões, Ames, assim como Mainwaring (1993, 1999), aponta, entretanto, um comportamento indisciplinado, distributivista e corrupto dos parlamentares brasileiros e argumenta que a aprovação das propostas do Executivo demanda negociações difíceis entre o presidente e os parlamentares. Negociações que são acompanhadas de liberação de emendas e cargos, o que não garante, no entanto, apoio às propostas do governo e aumenta o gasto público.

Nas análises realizadas por Pereira e Rennó (2001) e Pereira e Mueller (2002, 2003, 2006), as trocas são eficazes garantir apoio parlamentar ao governo e não têm impactos negativos sobre as contas públicas, pois, como salientam também Samuels (2003 a e b), Figueiredo e Limongi (2002, 2005, 2008) e Souza (2003), o Poder Executivo tem uma posição constitucionalmente privilegiada no processo orçamentário, e as emendas parlamentares restringem-se aos limites definidos pelo relator-geral, que integra a base governista. De qualquer forma, para Pereira e Rennó (2001) e Pereira e Mueller (2002, 2003, 2006), o Executivo libera os recursos das emendas dos parlamentares que se mostram mais disciplinados na votação de suas propostas, e as votações mais polêmicas são precedidas pela execução extra de emendas.

O ponto importante a ser salientado nos estudos de Mainwaring (1993, 1999), Pereira e Rennó (2001), Ames (2003) e Pereira e Mueller (2002, 2003, 2006) é a adoção de alguns dos pressupostos do modelo distributivista ou do MSI: os legisladores têm como interesse primordial sua reeleição, o que é estimulado pela legislação eleitoral; o processo decisório é estruturado de forma a permitir que eles maximizem esse interesse, enviando recursos para suas bases eleitorais. Esse último pressuposto é também afirmado por Samuels (2003a), mas o autor assegura que (1) os legisladores brasileiros não possuem como meta a reeleição; (2) sua estrutura de carreira não é estática, mas progressiva, pois seu principal interesse é a ocupação de cargos (eletivos e não-eletivos) nos executivos subnacionais, especialmente os estaduais. Assim sendo, a estruturação que imprimiram ao processo orçamentário permite-lhes atenderem aos interesses de governadores e

prefeitos. Dessa estruturação, resulta, de acordo com o autor, a prevalência das emendas coletivas entre as que são aprovadas e executadas, especialmente as que favorecem interesses estaduais²⁵.

Como Samuels (2003a) e Souza (2003), Figueiredo e Limongi (2002, 2005, 2008) contra-argumentam a inferência de prevalência de um comportamento individualizado no processo orçamentário. Em primeiro lugar, porque a participação do Congresso na elaboração da Lei Orçamentária Anual restringe-se à proposição de emendas no item investimentos, para o qual é alocada uma parcela restrita dos recursos²⁶. Em segundo lugar, ressaltam os autores, não se pode falar de trocas para aprovação de emendas orçamentárias. Cada parlamentar pode aprovar um número fixo de emendas, e nenhuma característica (filiação partidária, número de mandatos, etc.) define seu sucesso nessa etapa. Em terceiro lugar, não há troca entre o presidente e os legisladores na fase de execução. O montante de recursos executados varia de acordo com as prioridades do Executivo na política econômica, e as emendas que têm maior probabilidade de serem executadas são as coletivas. Por fim, apesar de constatarem, como Samuels (2003a), que as emendas coletivas são executadas em maior proporção que as individuais, Figueiredo e Limongi avaliam que, dado o quadro institucional e político do governo de coalizão, na aprovação e execução do orçamento, “os interesses individuais e regionais estão subsumidos às prioridades mais gerais da política governamental” (2008, p. 23).

As diferentes conclusões de Mainwaring (1993, 1999), por um lado, e de Figueiredo e Limongi (2002, 2005, 2008) e Souza (2003), por outro, provavelmente se relacionam com as significativas mudanças nas regras orçamentárias, apresentadas acima. No início da década de 1990, essas regras favoreciam uma atuação mais individualizada na proposição de emendas e menor controle sobre os recursos. A mudança nas regras e, especialmente, o fortalecimento das lideranças na posição

²⁵ Pereira e Rennó (2001) e Pereira e Mueller (2002, 2003 e 2006) e Samuels (2003a) trabalham com eleições diferentes e utilizam indicadores distintos para investigar a relação entre emendas individuais ao orçamento e reeleição. Pereira e Rennó e Pereira e Mueller encontram relação entre execução das emendas propostas por deputados e suplentes e a taxa de reeleição em 1998; Samuels (2003a) testa a relação entre o montante de recursos executadas e reeleição, em 1994 e 1998, e não encontra relação positiva e estatisticamente significativa.

²⁶ De acordo com Figueiredo e Limongi (2002), nos anos de 1996 a 1999, o total de emendas ficou em 4,6%, 4,8%, 4,7% e 3,2% da receita prevista.

de intermediários entre o Executivo e os parlamentares terminam por favorecer a execução dos recursos de forma partidária e dentro dos parâmetros definidos pelos “agentes da maioria que apóia o governo”.

Samuels (2003a), por outro lado, procura evidências de que os interesses que se forjam na arena eleitoral orientam a estruturação do processo decisório, no sentido de privilegiar interesses coletivos, agregados em torno dos estados. O argumento é plausível, tendo-se em vista a estrutura descentralizada de diversos partidos brasileiros. Entretanto, como prevêm Shugart e Carey (1992), interesses paroquiais podem ser agregados àqueles de natureza mais ampla; no caso brasileiro, eles são incorporados aos programas nacionais do Executivo, conforme comprovam Figueiredo e Limongi (2008).

Por fim, cabe salientar que o poder alocativo do Executivo não se restringe aos recursos orçamentários; incorpora também aqueles extra-orçamentários, tais como, recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e transferências federais não-constitucionais e discricionárias aos governos subnacionais. No entanto, avaliando a distribuição desses recursos, Arretche e Rodden (2004) também constata o privilegiamento dos partidos que integram a coalizão de apoio ao presidente, assim como o dos estados de origem de seus integrantes.

Em suma, os analistas têm-se empenhado em mostrar o impacto da centralização do processo decisório nas mãos do Executivo e das lideranças partidárias sobre o processo legislativo, a alocação de recursos orçamentários e extra-orçamentários, bem como o compartilhamento do poder político entre Executivo e os partidos, via distribuição de pastas ministeriais. Comprova-se, especialmente, o impacto dessa centralização no grau de estabilidade das coalizões governativas, no conteúdo da produção legislativa, na forma de distribuição dos recursos orçamentários e extra-orçamentários, e, por fim, no comportamento dos partidos nas votações nominais.

4.3 Considerações finais

Pelo mapeamento da delegação ao Poder Executivo no sistema político brasileiro, buscamos verificar, neste capítulo, os fatores que influenciaram a ampla delegação em 1988 e as alterações que ocorreram no período pós-constitucional. A iniciativa foi motivada pelas alterações na delegação aos partidos, constatadas no capítulo anterior, e encontra sustentação na argumentação empreendida por Shugart e Carey (1992, 1998), que supõe que os estímulos que orientam delegação de prerrogativas legislativas a atores internos ao processo legislativo estão relacionados àqueles que definem a delegação a atores externos, especialmente, o Executivo. Esse presumido equilíbrio encontra sustentação também nos estudos institucionalistas, que supõem uma competição entre Poder Legislativo e Poder Executivo por legitimidade.

Verificamos que o Poder Legislativo tem buscado assegurar sua proatividade no processo legislativo, no processo orçamentário e, apesar dos limites impostos pelos governos de coalizão em vigência, também sua autonomia e capacidade para o controle e fiscalização dos atos do Poder Executivo. A Emenda 23, de 2001; a Emenda de Revisão n. 2, de 1994; as alterações no processo orçamentário, especialmente as que ocorreram na década de 1990; e, por fim, as recentes propostas de alteração adicional no rito de tramitação das medidas provisórias denotam esse desiderato.

Assim, há indícios consistentes de que os estímulos políticos que movem os legisladores na estruturação do processo decisório têm-se modificado no período pós-constitucional. A argumentação desenvolvida pelos modelos de análise congressional norte-americanos e pelos estudos de Shugart e Carey (1992, 1998), Sartori (1994a) e Powell (2000) sugere que esses estímulos são forjados na arena eleitoral. Como já os buscamos, e não os encontramos, no método de constituição das Casas legislativas, retornamos a essa arena, no próximo capítulo, para verificar se eles emergem da dinâmica da competição eleitoral e se podem explicar a variação no comportamento dos partidos nas votações nominais, objeto de investigação desta tese.

5 OS ESTÍMULOS DA DINÂMICA ELEITORAL SOBRE O COMPORTAMENTO DOS PARTIDOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS E NO SENADO FEDERAL

Nas análises institucionalistas sobre o comportamento parlamentar dos partidos políticos, fazem-se duas distinções importantes: uma em torno da representação, outra em torno das eleições. Ambas se sustentam nos pressupostos de que é nas eleições que se forjam as conexões entre os representantes e os eleitores e de que é a partir dessas conexões que emergem os incentivos comportamentais fornecidos pelos últimos aos primeiros. Nesse sentido, como diz Powell (2000), as eleições são a forma por meio da qual os eleitores “formatam” o processo político.

A representação pode ser paroquialista ou nacional/geral. Esta se relaciona com os interesses de uma base eleitoral nacional; a primeira, a paroquialista, aos interesses de grupos distrital ou regionalmente localizados e, conforme Shugart e Carey (1992), aos interesses ideológicos ou políticos de setores sociais específicos. Estes podem ser classes sociais, grupos étnicos ou religiosos ou outras divisões políticas ou sociais, geograficamente localizados ou não. Eleições eficientes são aquelas em que os partidos apresentam aos eleitores propostas de políticas nacionais alternativas, possibilitando-lhes uma escolha categórica de governo e, assim, uma identificação clara e um controle efetivo de seu desempenho; eleições representativas são as que possibilitam a expressão da diversidade dos interesses na assembléia. Um sistema eleitoral que maximiza a representatividade oferece a cada eleitor um partido situado próximo a seu ponto ideal de políticas, mas não identificabilidade de duas opções competitivas de governo, não lhe capacitando, portanto, para o controle de seu desempenho. Nas eleições eficientes, há uma perda de representatividade, pois os partidos articulam os interesses que são comuns a cada paróquia ou setor em propostas alternativas de governo (COX, 1987; POWELL, 2000; SHUGART; CAREY, 1992).

Neste capítulo, o argumento a ser desenvolvido é que o tipo de eleições - eficientes ou representativas – ao impactar diferentemente a *accountability* vertical, estimula comportamentos diferenciados dos partidos políticos nas arenas eleitoral e parlamentar, com vistas, especialmente, a imprimir maior ou menor visibilidade nacional à legenda partidária.

Além de buscar oferecer uma explicação para a variação do comportamento parlamentar, esse retorno à eleitoral é motivado pelos achados dos capítulos anteriores, mais especificamente, pelas alterações na delegação legislativa aos líderes partidários e ao Executivo. Alterações que denotam o interesse dos legisladores em fortalecer os partidos e assegurar a proatividade decisória do Congresso *vis-à-vis* o Poder Executivo.

No que se refere ao comportamento partidário-parlamentar, a hipótese geral que orienta a investigação é a de que a dinâmica eleitoral, além de influenciar a (re)construção institucional, estimula nas bancadas disposições diferenciadas frente aos líderes partidários e ao Executivo, o que explica parte da variação em sua disciplina nas votações nominais das duas Casas legislativas. A sustentação teórica dessa hipótese encontra-se nos estudos de Kiewiet e McCubbins (1991), Cox e McCubbins (1993), Sartori (1994a) e Carey (2006, 2007). Para esses autores, a responsividade dos parlamentares aos interesses dos partidos na arena legislativa, ou seja, sua disciplina, está relacionada com os estímulos que emergem da arena eleitoral e denota coesão de seus membros em torno de políticas.

Na primeira seção, são discutidas as teorias que tratam da influência do sistema eleitoral e de governo sobre o formato das eleições, seja no sentido da eficiência, seja no da representatividade, e os nexos que se estabelecem entres esses formatos e a dinâmica parlamentar. Na segunda, são apresentados os principais diagnósticos sobre a dinâmica eleitoral brasileira e argumenta-se sobre sua alteração a partir de 1994. Na terceira seção, a eficiência das eleições presidenciais é evidenciada pela análise das coligações eleitorais e da votação obtida pelos partidos. Propomos, em seguida, uma tipologia dos partidos brasileiros, criada a partir da análise de sua participação nas eleições presidenciais, e investigamos sua pertinência para a previsão do desempenho eleitoral dos partidos nas eleições congressuais. A pertinência da tipologia é testada também na quarta seção, onde

são avaliados o esforço de coordenação eleitoral e parlamentar despendido pelas lideranças partidárias, o grau de coerência política que mantêm entre as arenas eleitoral e parlamentar e, por fim, o comportamento das bancadas dos diferentes tipos de partido frente ao Executivo e às lideranças nas votações nominais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

5.1 Eficiência e representatividade: a influência do sistema de governo e do sistema eleitoral sobre as eleições

Historicamente, de acordo com Cox (1987), sistemas com eleições eficientes desenvolveram-se na Inglaterra. Partidos e candidatos, segundo o autor, adquiriram incentivos para conduzir as campanhas em torno de políticas nacionais em virtude da dependência do governo do voto de confiança da maioria da assembleia. Impossibilitado de atender aos interesses locais, o que colocaria em risco o governo, os candidatos passaram a se diferenciar em torno das políticas defendidas pelo seu partido, cuidando de ressaltar as formas por meio das quais elas beneficiariam o seu eleitorado. Assim, ao invés de perseguirem políticas paroquiais na arena legislativa, os parlamentares passaram a agir coletivamente, responsabilizando-se pelas políticas do governo, possibilitando assim o desenvolvimento de partidos programáticos, nacionalmente orientados e fortemente disciplinados na assembleia. No século XIX, a votação majoritária foi introduzida nos distritos, incentivando, ao reduzir o número de partidos, ofertas alternativas de políticas por parte de candidatos e uma escolha categórica por parte do eleitor. O processo é denominado “segredo eficiente” por Cox (1987).

Powell (2000), pesquisando um número maior de sistemas, inclusive presidencialistas, constata variabilidade quanto ao tipo de eleições e aponta um *trade-off* entre representatividade e eficiência ou, como ele prefere, “decisividade” eleitoral: sistemas eficientes, mais especificamente os sistemas majoritários, são menos representativos da diversidade; os que possibilitam maior representatividade,

ou seja, os proporcionais, dificilmente produzem eleições eficientes e, por via de consequência, capacitam em menor medida os eleitores para o controle de seu desempenho. No entanto, de acordo com o autor, mesmo possibilitando certo grau de representatividade, os sistemas parlamentaristas, em virtude da fusão dos poderes, são mais propensos a produzir eficiência.

Distinções e conclusões semelhantes são elaboradas por Shugart e Carey (1992) a propósito dos sistemas presidencialistas. Nesses sistemas, por causa das eleições separadas, há mais opções, podendo-se atender simultaneamente aos dois objetivos: eficiência nas eleições executivas; representatividade nas eleições para a assembléia. Em suas palavras:

A eficiência na capacidade do eleitor para apontar a direção política no executivo nacional, então, origina-se de seu voto no executivo diretamente ou em uma assembléia que funciona principalmente como um meio de traduzir as preferências do eleitor na formação do executivo. Esse elemento de eficiência pode ser esperado em um sistema presidencialista típico (p. 171. Tradução nossa).

Na eleição para a assembléia, quando ela não tem a função de constituir o Executivo, os candidatos não precisam submeter os interesses de suas bases eleitorais a propostas propugnadas na campanha presidencial e, muito menos, arcar com a responsabilidade pelas políticas do governo. Por isso, mesmo se as eleições presidenciais forem eficientes e a assembléia assumir um papel importante no processo decisório nacional, asseguram os autores, não há garantia de harmonia entre as propostas defendidas na eleição legislativa e aquelas debatidas e escolhidas na disputa presidencial. Está, nesse caso, aberta a possibilidade de emergência de um quadro de obstrução legislativa e paralisia decisória. Por outro lado, dependendo do tipo e do número efetivo de partidos em presença e de seu comportamento na arena eleitoral, tanto a eficiência pode emergir na eleição legislativa, embora sempre em menor magnitude que nos sistemas parlamentaristas, quanto pode ser difícil distinguir alternativas de políticas na campanha presidencial.

O número de partidos, de acordo com Shugart e Carey (1992), é influenciado pelo tipo de sistema eleitoral e pelo ciclo das eleições presidenciais e legislativas. A tese pode ser assim sintetizada: eleições concorrentes e por pluralidade reduzem o número de partidos, possibilitando a eficiência nas duas eleições; eleições

concorrentes, sendo a eleição presidencial por pluralidade e a eleição congressual pela regra da proporcionalidade, em distritos de pequena magnitude, produzem praticamente o mesmo efeito que eleições em distritos de grande magnitude: influência das eleições presidenciais sobre as congressuais, embora mantendo a possibilidade de certa representatividade partidária¹. O maior número de partidos na eleição para assembléia resulta do incentivo às lideranças para aumentar seu poder de barganha na posterior distribuição de cargos, pois a maior visibilidade da disputa presidencial favorece o crescimento dos partidos no Legislativo. Os estímulos à multiplicação dos partidos e à desvinculação das campanhas executivas e congressuais são ampliados quando as eleições são não-concorrentes ou quando a eleição presidencial é em dois turnos. A perspectiva de um segundo turno desestimula os partidos a estabelecerem acordos na primeira rodada, com vistas a aumentar seu poder de barganha frente aos principais competidores nas negociações de composição do governo. Empiricamente, de acordo com os autores, essas combinações desencorajam a consolidação do sistema em torno de políticas nacionais e incentivam a fragmentação partidária, ou seja, coíbem a eficiência.

Os sistemas eficientes, além de possuírem um pequeno número de partidos, caracterizam-se pela presença de partidos fortes, nos quais as lideranças nacionais controlam recursos importantes nas eleições congressuais, tais como, o arbitramento da disputa intrapartidária e o repasse de recursos financeiros. Apesar da importância das instituições para a emergência de partidos fortes, os autores salientam que eles podem surgir também a partir de características organizacionais específicas². O ponto importante, a ser ressaltado aqui, é que esses fatores - a

¹ A tese, assim, insere-se no intenso debate sobre o que influencia o número de partidos em um sistema. Shugart e Carey (1992) discutem o nexo entre método de votação, magnitude do distrito e número de partidos: o efeito redutor da pluralidade está relacionado com a desproporcionalidade, o que coloca a magnitude como o principal fator a influenciar o número de partidos. Mainwaring e Shugart (1997) e Jones (1995) reforçam a tese, mas salientam que a influência da magnitude sobre o número de partidos é menor no presidencialismo e que a lista aberta diminui essa influência nos sistemas federativos. Sartori (1994b), por outro lado, argumenta que o sistema eleitoral exerce influência sobre o eleitor e, indiretamente, sobre o sistema de partidos. Duverger retorna ao debate, em 1994, salientando que a lei eleitoral, como dissera na década de 1950, é apenas uma das forças que atuam sobre o sistema.

² Na Venezuela, Costa Rica, República Dominicana e Nicarágua, os partidos, de acordo com Shugart e Carey (1992), possuíam as duas condições. Partidos organizacionalmente fortes, como a "Ação Democrática" venezuelano, que é similar aos que dominaram a constituinte da Costa Rica e os que surgiram na Nicarágua, depois da Revolução Sandinista, e na República Dominicana, depois da queda de Trujillo, tiveram suas condições organizacionais reforçadas pela lista fechada.

emergência de partidos organizacionalmente fortes, a possibilidade de eles coalescerem em torno de um programa comum de governo e um reduzido número efetivo de partidos - podem permitir a emergência de eleições eficientes mesmo nos sistemas multipartidários.

Antes de discutir a natureza das eleições presidenciais brasileiras, é importante salientar que, nos sistemas eficientes, a disciplina é estimulada pelo maior valor eleitoral da legenda partidária. Nesse sentido, o argumento é fundamentalmente diferente do desenvolvido por Samuels e Eaton (2002) e Samuels (2003a). De acordo com esses autores, nos sistemas presidencialistas, a disciplina e a responsabilização dos partidos pelo governo podem ser estimuladas pelo “efeito de contágio presidencial”. Nesse caso, há convergência entre as propostas apresentadas pelo candidato/partido ao Executivo e as propostas apresentadas na disputa legislativa; nas eleições eficientes, também se prevê essa convergência, mas a possibilidade de os perdedores alinharem-se ao governo é significativamente menor ou inexistente.

No que segue, apresentamos as principais teses sobre o sistema partidário brasileiro e argumentamos sobre a alteração da dinâmica eleitoral na década de 1990.

5.2 Brasil: ineficiência eleitoral e a presunção de um “segredo ineficiente”

De acordo com Shugart e Carey (1992), nos sistemas eleitorais proporcionais em que se permite a votação em candidatos, como ocorre quando a lista é aberta, maximiza-se a representatividade eleitoral nas disputas congressuais. Abre-se ainda a possibilidade de que a campanha eleitoral seja orientada não apenas por diversos interesses setoriais ou políticos, mas também por interesses localizados. Se estes forem predominantes, o comportamento parlamentar será indisciplinado, haverá baixa fidelidade partidária, os partidos serão fracos e pouco coesos. O quadro configura uma assembléia obstrucionista, na qual a distribuição generalizada de benefícios particularistas e a desresponsabilização coletiva pelo governo estimulam

uma alocação orçamentária ineficiente, se não a paralisia decisória e o “empate” político. O principal exemplo seria o Brasil sob a Constituição de 1946.

Buscando resolver esses problemas, os parlamentares podem, segundo os autores, delegar poderes ao presidente, impedindo-se de legislar em áreas importantes, especialmente na orçamentária, e, liberados de responsabilidades políticas nacionais, centrarem-se no atendimento dos interesses de suas clientelas. Assim, o sistema é resguardado contra gastos excessivos, resultado das trocas descentralizadas, e alcança-se a governabilidade ao se incentivar a disciplina dos parlamentares nas propostas do governo em troca de benefícios particularistas. Esse formato institucional, caracterizado por um “segredo ineficiente”, seria característico do Brasil pós-88³.

Como já salientado, as prerrogativas regimentais dos partidos e as constitucionais do Executivo são tratadas por Figueiredo e Limongi como fatores explicativos da dinâmica do sistema decisório pós-1988. Ter-se-ia configurado no Brasil um quadro com Executivo e partidos parlamentares fortes, que não pode ser caracterizado, por um lado, pelo segredo ineficiente, como pretendem Shugart e Carey (1992). Por outro lado, não seria um sistema eficiente, dado o formato das eleições presidenciais e congressuais, a suposta fragilidade dos partidos, os estímulos forjados na arena eleitoral. Como se classificaria o sistema brasileiro?

Entre os argumentos que estruturam o Modelo do Segredo Ineficiente (MSI), quatro merecem destaque: (1) alto número efetivo de partidos nas eleições executivas, o que implica (2) a não-influência destas sobre as eleições congressuais, que mantêm também alto número efetivo de partidos, (3) cuja representação é predominantemente paroquialista. Os efeitos disruptivos desse tipo de representação sobre o sistema tendem a ser coibidos pela (4) delegação de fortes prerrogativas legislativas ao Poder Executivo, que assume a iniciativa de políticas nacionais e passa a monopolizar os recursos necessários ao cumprimento dos compromissos distributivistas dos parlamentares, com os quais negocia individualmente apoio a suas propostas. Em termos lógicos, o resultado do segredo ineficiente seria a inexistência de partidos capazes de fazer oposição ao governo,

³ A Colômbia, sob a Constituição de 1886, e o Chile, até 1964, também teriam funcionado, de acordo com os autores, como sistemas dotados do “segredo ineficiente”.

como observam Amorim Neto e Santos (2003), configurando uma assembléia sem iniciativa, meramente “carimbadora” dos projetos do Executivo.

Não se contestam aqui os diversos diagnósticos sobre a dinâmica dos partidos brasileiros. Deparando-se com partidos organizacionalmente fracos, sem enraizamento social e de significado apenas eleitoral, Lamounier e Meneguello (1986) classificam o sistema como um “caso notório de subdesenvolvimento partidário”. O diagnóstico de Lima Júnior (1993) é semelhante: “o país não dispõe ainda de um sistema partidário nacional” (p. 151). A fragmentação do sistema partidário, a alta volatilidade eleitoral, a falta de enraizamento social dos partidos, assim como a distribuição desigual de sua votação entre os estados também sustentam os diagnósticos de Mainwaring (1999) e Mainwaring e Jones (2003) de baixas institucionalização e nacionalização do sistema de partidos brasileiro.

As evidências são fortes. O sistema bipartidário, forçado pela legislação do período de 1965 a 1979, começou a ser desconstituído nas eleições de 1982 quando surgem PT e PDT e uma nova versão do PTB. Em 1986, surgem (e são refundados) outros partidos: PCB, PCdoB, PSB, PL e PDC. Ainda na década de 1980, um outro grupo de partidos surge a partir de cisões dos já existentes: o PP é criado, em 1980, por moderados do PMDB e funde-se ao PDS logo em seguida; em 1985, o PFL é criado a partir de divisão do PDS; em 1988, membros da esquerda do PMDB criam o PSDB. Assim, a evolução de um sistema bipartidário para um multipartidário foi abrupta (KINZO, 2004; LIMA JÚNIOR, 1993; MELO, 2006, 2007). O número efetivo de partidos evoluiu de 2,4 e 2,8, nas eleições de 1982 e 1986, para uma média de 8,3 nas eleições de 1990 a 2006⁴. Apesar da estabilização do número de legendas em torno de 30 partidos, a partir de 1994, e da concentração da votação em um número menor, estudos ainda indicam sua falta de coesão, especialmente, quando se tem em vista as mudanças de legenda durante o exercício do mandato (MAINWARING, 1999; MELO, 2003, 2004, 2006, 2007; MELO; MIRANDA, 2006; NICOLAU, 1996; SANTOS, 2001, 2006a).

⁴ Nas eleições de 1990, 1994, 1998, 2002 e 2006, o número efetivo de partidos foi de 8,7, 8,2, 7,1, 8,5 e 9,3 respectivamente.

Não se contesta também um outro aspecto da fragilidade dos partidos brasileiros que é sua descentralização ou ausência de coordenação nacional⁵. O quadro é antigo, tem sido objeto de diversas análises, denominado de diferentes maneiras e atribuído a diversas causas. Lima Júnior (1983, 1993, 1997) verificou sua manifestação na presença de subsistemas partidários estaduais, com diferentes números de partidos e índices de fragmentação, tanto no período de 1945 a 1964 quanto no atual; Nicolau (1996), analisando o sistema atual, aponta o “federalismo” das organizações partidárias. A descentralização dos partidos brasileiros é atribuída à força de lideranças partidárias regionais, ou dos governadores, em detrimento de lideranças nacionais. De maneira geral, o quadro resulta da combinação de sistemas de representação proporcional com lista aberta, federalismo e distritos de grande magnitude. A descentralização é indicada também, como visto no segundo capítulo, pelo monopólio por parte de lideranças regionais da distribuição de recursos partidários (ABRÚCIO, 1998; CAREY; REINHARDT, 2003; MAINWARING, 1993, 1999; MAINWARING; SHUGART, 1997; SAMUELS, 2003a, 2006; SHUGART, CAREY, 1992).

Argumentamos que os diagnósticos de descentralização, fragilidade ou falta de coesão não são atualmente válidos para os partidos brasileiros indistintamente. A argumentação sustenta-se na avaliação da dinâmica das eleições presidenciais e congressuais e do comportamento dos partidos nas arenas eleitoral e parlamentar.

⁵ São três as instâncias partidárias nos níveis nacional, estadual e municipal: convenção, diretório e comissão executiva. A convenção nacional, a autoridade máxima dos partidos, é formada por delegados estaduais, membros do diretório nacional e parlamentares eleitos. O diretório nacional é eleito pela convenção e os líderes na Câmara e Senado são membros natos. A comissão executiva nacional é eleita pelo diretório nacional e é constituída por 15 membros. De acordo com Mainwaring (1999), as instâncias nacionais reúnem-se pouco e, apesar de terem poder formal, suas decisões normalmente não vinculam a dinâmica das instâncias estaduais e municipais. Sua principal função é a escolha do candidato à Presidência da República.

5.3 A eficiência das eleições presidenciais brasileiras e sua influência sobre o desempenho dos partidos nas disputas congressuais

Alguns autores, tendo em vista as características organizacionais do PT (NICOLAU, 1996; MELO, 2006, 2007; SAMUELS, 2003a, 2006) ou dos partidos de esquerda em geral (MAINWARING, 1999) têm relativizado o argumento de fragilidade e falta de coesão dos partidos brasileiros. A qualificação que se propõe aqui é de outra natureza: os partidos brasileiros têm-se posicionado de forma diferenciada nas disputas presidenciais; essas disputas, em virtude da eficiência que têm apresentado, influenciam o voto do eleitor e, por isso, estimula estratégias eleitorais e parlamentares mais centralizadas por parte dos partidos que disputam o cargo presidencial de forma reiterada e consistente.

No que segue, são apresentadas evidências da eficiência das disputas presidenciais e de sua influência sobre o desempenho dos partidos nas disputas congressuais. A partir dessas evidências, é proposta uma tipologia dos partidos brasileiros.

5.3.1 *A eficiência das disputas presidenciais*

Como prevêem Shugart e Carey (1992), a perspectiva de um segundo turno nas eleições presidenciais brasileiras tem encorajado, de forma relevante, a apresentação de candidatos por um grande número de partidos nas cinco eleições presidenciais do atual período democrático. Esse número foi especialmente alto na primeira eleição desse período, a de 1989, quando concorreram 21 candidatos, mas caiu para uma média de 8,3 candidatos nas quatro eleições presidenciais subseqüentes. Apesar dessa média alta, a distribuição da votação entre os competidores concentra-se, a partir das eleições de 1994, em duas propostas de governo, o que se constitui no principal indicador de eficiência eleitoral nos termos de Cox (1987), Shugart e Carey (1992) e Powell (2000). A TAB. 6 traz os dados.

TABELA 6- Competidores e votação nas eleições presidenciais (1989-2006)

ELEIÇÃO	COMPETIDORES				VOTAÇÃO	
	N	Ne	PARTIDO	COLIGAÇÃO	%	% a.
1989	21	5,7	PRN	PRN/PST/PSL	30,5	30,5
			PT	PT/PSB/PCdoB	17,2	47,7
			Outros		52,3	100
1994	8	2,7	PSDB	PSDB-PFL-PTB	54,3	54,3
			PT	PT-PSB-PCdoB-PPS-PV-PSTU	27	81,3
			Outros		18,7	100
1998	12	2,5	PSDB	PSDB-PFL-PPB-PTB-PSD	53,1	53,1
			PT	PT-PDT-PSB-PCdoB	31,7	84,8
			Outros		15,2	100
2002	6	3,2	PT	PT-PCB-PL-PMN-PCdoB	46,4	46,4
			PSDB	PSDB-PMDB	23,2	69,6
			Outros		30,4	100
2006	7	2,4	PT	PT-PCdoB-PRB	48,6	48,6
			PSDB	PSDB-PFL	41,6	90,2
			Outros		9,8	100

Fontes: Tribunal Superior Eleitoral (TSE); IUPERJ. NICOLAU (Org.). *Banco de Dados Eleitorais do Brasil de 1982 a 2004*; MELO, 2006, p. 164.

No primeiro turno da eleição de 1989, PT e PRN, os dois partidos mais votados, reuniram 47,7% da votação. Os cinco candidatos seguintes, do PDT, PSDB, PDS, PL e PMDB, reuniram o apoio de 46,4% do eleitorado, distribuindo-se o restante dos votos (5,9%) entre 14 candidatos. Naquela ocasião, sobraram propostas de governo; partidos com longa trajetória, como o PMDB, tiveram votações inexpressivas; partidos destituídos de qualquer significado, como o PRN, lograram votações surpreendentes (30,5%). Sobrou ineficiência, diriam Shugart e Carey (1992), o que é indicado pelo alto número efetivo de partidos (5,7).

Nas eleições de 1994, 1998, 2002 e 2006, a eficiência emerge apesar de ainda haver um grande número de competidores. A disputa passa a ser coordenada pelos partidos, mais especificamente, o PT e o PSDB, que “firmaram-se como alternativas de políticas perante o eleitorado nacional” (MELO, 2006, p. 168; 2007), reunindo, nessas eleições, 81,3%, 84,8%, 69,6%, 90,2% dos votos (média de 81,5%). Com esses percentuais, o Brasil praticamente se equipara aos sistemas presidencialistas cujas eleições são classificadas como eficientes (média de 85%)⁶. Em 1994 e 1998,

⁶ Na Venezuela, Filipinas, República Dominicana, Nicarágua, Brasil (1945-1964) e Colômbia (1930, 1942-46, 1974-90), de acordo com Shugart e Carey (1992), a média do primeiro colocado foi de 49,7%; a do segundo, 34,9%. Nos sistemas que exigem segundo turno - Brasil e Chile (1989),

decidiu-se sem segundo turno e, em 2006, apesar de ter havido uma segunda rodada, os dois primeiros colocados obtiveram 90,2% dos votos na primeira. Nas eleições de 1994 a 2006, o número efetivo de partidos cai para uma média de 2,7⁷. Após a eleição de 1989, apenas duas vezes (1998 e 2002), o terceiro candidato obteve mais de 10% dos votos. Nos sistemas ineficientes, a votação dos terceiros candidatos reúne, em média, mais de 35% da votação (SHUGART; CAREY 1992). No Brasil, apenas em 1989 esse patamar foi ultrapassado. A média das quatro últimas eleições é de 18,5%. Assim, o sistema partidário, nas eleições executivas federais, não possui o formato multipartidário previsto para os sistemas que exigem segundo turno. Seu formato bipartidário denota uma escolha entre uma proposta de governo ou outra, ou seja, eficiência. Apesar disso, a média alta de competidores aconselha um olhar mais cuidadoso para a participação dos partidos.

5.3.2 A participação dos partidos nas disputas presidenciais e seus efeitos sobre o grau de centralização política

A natureza da participação dos partidos nas eleições presidenciais permite-nos classificá-los de acordo com seu grau de centralização política, entendida como disposição e capacidade do partido para articular os interesses de suas diversas bases eleitorais em uma proposta política nacionalmente abrangente. A partir da discussão dos fatores que propiciam a nacionalização dos partidos, feita por Duverger (1994) e Lima Júnior (1999), pressupomos que essa tarefa é cumprida quando se apresenta ou se apóia um candidato à Presidência da República.

Duverger discute o sistema partidário francês e aponta alguns fatores que, em seu entendimento, propiciaram sua nacionalização. O primeiro foi o uso do rádio e da televisão, que tornaram a propaganda partidária mais uniforme no território e

Equador (1978-88), França (1965-88), Peru (1980-90), Polônia (1990) e Portugal (1976-86) -, a média de votos do primeiro colocado é de 39,5%; a do segundo, 25,1%.

⁷ No Chile, o número efetivo de partidos para Presidência da República foi de 4,0 em 1958; para a assembléia, em 1961, foi de 6,4. Nos sistemas que não possuem segundo turno - Venezuela, República Dominicana, Nicarágua, Costa Rica, Brasil (1945-1960) -, a média de candidatos presidenciais efetivos foi de 2,5; o número efetivo de partidos na eleição para a assembléia foi de 3,1. Nos sistemas que exigem o segundo turno - Chile (1989), Equador, Peru, Brasil (1989-1990), França e Portugal -, o número de candidatos presidenciais efetivos foi de 4,1; o número efetivo de partidos para a assembléia, 5,8 (SHUGART; CAREY, 1992, p. 180, 220).

concentrada em torno de líderes nacionais; o segundo, a capacidade de reunir votos, o que, na visão do autor, depende do tamanho do partido; o terceiro foi a eleição popular do presidente, que contribuiu para agregar as diversas lideranças do partido em torno de uma proposta nacional. De acordo com Lima Júnior (1999), as disputas presidenciais brasileiras, a partir da eleição de Quadros, em 1960, tornaram-se nacionais tanto pelo tamanho e complexidade sócio-econômica do eleitorado e pela magnitude do apoio necessário para a vitória presidencial quanto pela necessidade de articulação política vertical e horizontal. Em suas palavras, na eleição presidencial,

[n]ão se trata mais de um acerto político entre meia dúzia de oligarquias estaduais; não se trata mais de o detentor do poder escolher e fazer o seu sucessor; pelo contrário, a coalizão tem de ser bem mais ampla, incluindo grandes e pequenos estados. O apelo político tem de romper com particularidades locais e assumir um caráter mais geral, mais universal. Além disso, a costura política tem de ser no sentido vertical, dada a existência da federação, incluindo elites estaduais e locais (p. 20).

Assim, é plausível argumentar que a participação dos partidos nas eleições presidenciais, se empreendida de forma *reiterada e consistente*, traduz-se em estratégias de construção de uma organização partidária com um grau significativo de coordenação/centralização política entre as diversas lideranças regionais. Cabe salientar que essa centralização não pode ser vista de forma dicotômica: partido centralizado *versus* partido descentralizado. O esforço de um dado partido para articular os diversos interesses que representa em propostas de políticas nacionais deve ser tratado como um processo, mais bem-avaliado em um *continuum*. A TAB. 7 mostra a participação dos partidos nas disputas presidenciais do atual período democrático brasileiro, distinguindo-a em duas modalidades: apresentando candidatos e participando de coligação presidencial.

TABELA 7- Modalidades de participação nas eleições presidenciais (1989-2006) por partido (N)

PARTIDO	APRESENTANDO CANDIDATOS	PARTICIPANDO COLIGAÇÃO	TOTAL PARTICIPAÇÕES
PT	5	-	5
PSDB	5	-	5
PDT	3	2	5
PCdoB	-	5	5
PCB/PPS	3	1	4
PSB	1	3	4
PFL	1	3	4
PTB	1	3	4
PMDB	2	1	3
PDS-PP	2	1	3
PL	1	1	2

Fontes: TSE; IUPERJ. NICOLAU (Org.). *Banco de Dados Eleitorais do Brasil de 1982 a 2004*.

Apresentando candidatos, o PT e o PSDB são os mais constantes competidores nas eleições presidenciais. São seguidos pelo PDT e PCB/PPS, que apresentaram candidatos em três eleições, e pelo PMDB e PDS-PP, que disputaram apenas as duas primeiras eleições. PCdoB, PSB, PFL e PTB têm-se destacado como parceiros de coligações presidenciais. No entanto, enquanto o PCdoB e o PSB têm demonstrado apoio reiterado aos candidatos petistas, em cinco e três eleições respectivamente, e o PFL aos candidatos apresentados pelo PSDB, em três eleições, o PTB transferiu, em 2002, o apoio aos candidatos apresentados pelo PSDB, nas duas eleições anteriores, para o candidato apresentado pelo PPS. Não apresenta, portanto, um apoio consistente.

Nas cinco eleições analisadas, no que se refere ao critério proposto, encontramos, portanto, quatro grupos de partidos: (1) PT e PSDB apresentam persistência na apresentação de candidatos e capacidade de angariar apoio eleitoral significativo, como visto na TAB. 6. São partidos com “vocação” presidencial, como diz Jairo Nicolau. Nos termos propostos, esses são os partidos brasileiros em que se pode esperar um maior grau de centralização; (2) PDT e PPS apresentam candidatos recorrentemente, mas não com a mesma freq encia e competitividade que PT e PSDB. Possuem, assim, uma vocação menos consistente que pode ser denominada “pretensão” presidencial; (3) PCdoB e PSB, por um lado, e PFL, por outro, são parceiros reiterados e leais – ou “coadjuvantes”- de coligações presidenciais,

respectivamente, do PT e do PSDB. Apesar de não apresentarem candidatos, com a exceção pontual do PSB, pode-se esperar que essa participação exija de ambos permanente coordenação da ação política nos diversos estados brasileiros. Assim, seguindo Lima Júnior (1999) e Duverger (1994), supomos que a participação desses partidos na eleição presidencial imprime a suas propostas um caráter mais geral/universal e estimula-os a coordenarem mais suas estratégias eleitorais e parlamentares, o que permite classificá-los como partidos centralizados. (4) O PMDB, PP, PL e PTB são participantes eventuais nas disputas presidenciais. Não atendem de forma contínua, ou consistente no caso do PTB, ao critério proposto. São classificados, por isso, como partidos descentralizados.

Constatada a eficiência das eleições presidenciais e proposta a diferenciação entre os partidos de acordo com sua participação nessas disputas, resta a inconsistência do fenômeno frente aos incentivos institucionais, pelo menos nos termos propostos por Shugart e Carey (1992). Como explicar eficiência eleitoral em um sistema multipartidário com eleições presidenciais em dois turnos?

Duverger (1994), discutindo a polarização do sistema francês na Quinta República, sugere que ela foi propiciada pela combinação de votação em dois turnos nas disputas presidenciais e legislativas e pela força e disciplina adquirida por um dos pólos, o que lhe permitiria assumir e manter o poder. A votação em dois turnos não é, porém, indispensável para o surgimento de um sistema bipolar. Empiricamente, no entendimento do autor, o bipolarismo irá surgir

[...] quando acontece de um partido atrair quase a metade dos votos populares. Os outros são então forçados a se unir a fim de restabelecer um equilíbrio. Quando duas coalizões se confrontam, a representação proporcional dá a cada um de seus membros muita liberdade para consolidar um sistema bipolar do tipo francês (p. 84. Tradução nossa).

O contexto de polarização da disputa presidencial no Brasil apresenta, portanto, bastante similaridade com o caso francês: alianças interpartidárias consistentes na disputa presidencial e, como será visto, também nas congressuais, e a emergência de um partido que possui diversas semelhanças com os tradicionais partidos de

massa europeus do início do séc. XX – o PT⁸. Esse partido alia-se a outros de esquerda, especialmente o PCdoB e o PSB, e lança uma ameaça bastante crível, já em 1989, de conquista do governo federal. Essa ameaça, que será concretizada apenas em 2002, estimulou a aliança entre os partidos de centro e de direita, liderada pelo PSDB. O quadro é, inclusive, salientado por Melo (2007):

[...] a dinâmica presidencial vem gerando um efeito estruturante sobre o sistema partidário. À exceção da eleição de 1989, quando 21 partidos lançaram nomes à disputa, e o número efetivo de candidatos chegou a 5,7, nas quatro disputas seguintes o pleito foi polarizado por dois blocos, à frente dos quais se destacavam o PT e o PSDB. [...] os dois partidos [que] se firmaram como alternativas de *polices* perante o eleitorado nacional (p. 280).

Esse “efeito estruturante” das eleições presidenciais sobre o sistema partidário brasileiro ocorre tanto no nível do eleitorado, o que é evidenciado pela maior volatilidade eleitoral dos partidos de vocação presidencial, quanto no nível das elites político-partidárias. É justamente porque a eficiência das eleições presidenciais está associada ao comportamento do eleitor, que ela irá influenciar as estratégias eleitorais e congressuais dos partidos que delas participam de forma reiterada, visando a imprimir maior consistência, em termos nacionais, à legenda partidária.

Argumentar sobre a influência das eleições presidenciais sobre as congressuais, no sentido de replicação do padrão de alinhamentos interpartidários e de vinculação dos votos, exige contra-argumentar sobre o predomínio da influência do federalismo na dinâmica partidária, mais especificamente, sobre a influência de líderes estaduais, especialmente os governadores, na eleição dos deputados e na dinâmica política congressional (ABRANCHES, 1988; ABRÚCIO, 1998; ALMEIDA, 2001, 2007; CAREY, 2006, 2007; CAREY; REINHARDT, 2003; SAMUELS, 2003a, 2006; SAMUELS; EATON, 2002).

Samuels (2003a), especialmente, busca demonstrar que no Brasil as eleições para a Câmara sofrem um “efeito de contágio governatorial”. O autor argumenta que, (1)

⁸ Alemán e Saiegh (2007) discutem a polarização que ocorre nas eleições executivas e legislativas do Chile, que possui um sistema constituído por cinco partidos. Diferentemente da polarização brasileira, a chilena ocorre pela agregação de todos os partidos em duas coalizões: a *Concertación por la Democracia*, que há quinze anos conquista a Presidência, e a *Alianza por Chile*. Os autores explicam essa polarização pelos incentivos à coalescência, oriundos da legislação que regula as eleições legislativas, e pelo realinhamento do conflito social.

dada a estrutura de carreira dos deputados brasileiros, na qual os cargos nos executivos estaduais são mais valorizados que a reeleição para o legislativo federal⁹, (2) em virtude de as lideranças partidárias regionais disponibilizarem mais recursos financeiros e organizacionais para os candidatos aos cargos executivos que para os candidatos aos cargos proporcionais e, por fim, (3) como resultado da visibilidade eleitoral que a disputa majoritária angaria, (4) é mais provável que, visando à maximização de suas chances de carreira, os deputados alinhem-se ao governador e não ao presidente¹⁰. Na discussão que segue, esses argumentos são retomados.

5.3.3 A influência da eficiência na disputa presidencial sobre o desempenho dos partidos na disputa para a Câmara dos Deputados

Em um sistema multipartidário, espera-se que a influência da eficiência das disputas presidenciais sobre as congressuais seja evidenciada também pela vinculação dos votos colocados nas urnas presidenciais àqueles colocados nas urnas congressuais. Um desempenho eleitoral diferenciado dos competidores ao cargo presidencial é apontado por Fiorina (1974), Shugart e Carey (1992) e Powell (2000). Para Powell, premiação e punição de governos, bem como a ordem das preferências manifestadas por propostas políticas que ainda não foram testadas abrem espaço para a *accountability* nos sistemas eficientes, o que seria indicado pela alta

⁹ De acordo com Samuels (2003a), entre 35% e 40% dos deputados brasileiros buscam, no final do mandato, cargos extralegislativos, especificamente, cargos nos executivos estaduais e municipais. Entre os que buscam a reeleição, 63,5% são bem-sucedidos nos períodos democráticos e 75,3%, nos períodos de ditadura. Além disso, salienta o autor, muitos deputados deixam a Câmara para ocupar cargos na estrutura administrativa federal, estadual e até municipal.

¹⁰ Os dois últimos argumentos de Samuels merecem ressalvas a partir de seus próprios dados. No que se refere à estrutura de carreira, é preciso considerar que os cargos mais buscados são realmente os do Executivo, mas nos três níveis de governo e não apenas no estadual. Além disso, a classificação que propõe dos cargos é ambígua. Argumentando que o distrito eleitoral do senador é o estado, Samuels classifica esse cargo como estadual. O cargo de deputado federal, que também tem os estados como distrito, é classificado, no entanto, como um cargo federal. Por fim, ainda conforme os dados apresentados, a maioria dos cargos buscados pelos deputados, no nível estadual, é na estrutura organizacional partidária, o que diminui a influência dos governadores na estrutura de carreira dos deputados. O argumento que parece justificar o procedimento é o de que os governadores são líderes partidários regionais. Pressupondo a veracidade da afirmação, não se pode dizer, no entanto, que os líderes partidários regionais são ou foram governadores. No que se refere aos recursos que os deputados usufruem pelo alinhamento à campanha do governador, cabe considerar que são recursos partidários e não do candidato a governador. Assim, os dados permitem também inferir que a deferência dos políticos deve ser prestada à organização partidária estadual e não aos governadores. Por fim, como o próprio Samuels salienta, o alinhamento à campanha majoritária só é um recurso relevante (economia de informação ao eleitor), se o candidato possui popularidade positiva.

volatilidade dos votos. Shugart e Carey (1992) salientam a importância de que as eleições congressuais ocorram simultaneamente às eleições presidenciais ou até um ano após (eleições de “lua de mel”), o que facilitaria a formação de maiorias de apoio ao presidente, e ressaltam que, no caso de um sistema multipartidário, a influência da eficiência da disputa presidencial sobre a congressual é evidenciada pela polarização desta. Esse ponto será tratado à frente.

Aqui, cabe ressaltar que a correlação entre a votação obtida pelos partidos nas disputas para as governorias ou Presidência e a votação obtida para a Câmara e Senado não autoriza a inferência de que o eleitor vinculou o voto ao Legislativo ao voto ao Executivo. Não obstante, é plausível esperar que essa correlação aumente a probabilidade de que essa vinculação possa ter ocorrido. A TAB. 8 traz os dados.

TABELA 8- Correlação entre a votação dos partidos nas eleições para a Presidência e governorias e para a Câmara e Senado (1990-2006) (Pearson)

ELEIÇÃO ⁽¹⁾	GOVERNADORIAS/		PRESIDÊNCIA/	
	CÂMARA	SENADO	CÂMARA	SENADO
1990	0,67	...	0,24	...
1994	0,59	0,45	0,21	0,26
1998	0,74	0,46	0,83	0,46
2002	0,59	0,38	0,72	0,57
2006 ⁽²⁾	0,68	0,24	0,72	0,34

Fontes: TSE; IUPERJ. NICOLAU (Org.). *Banco de Dados Eleitorais do Brasil de 1982 a 2004*.

Notas:(1) Distribuição da votação por estado.

(2) Nos dados disponibilizados pelo TSE, a votação para a Presidência, em 2006, inclui ZZ, além dos 27 estados; a votação para Câmara e Senado inclui apenas 27 estados. Para o cálculo, não se incluiu ZZ.

Na avaliação dos dados, percebe-se, em primeiro lugar, que a correlação entre a votação para a escolha dos cargos executivos é maior com a votação para a Câmara que para o Senado. A explicação para a diferença encontra-se no sistema utilizado: o proporcional permite uma manifestação mais livre das preferências, na medida em que disponibiliza mais opções para o eleitor; o majoritário restringe a escolha ao restringir a oferta de candidatos (NICOLAU, 1993, 2004; SARTORI, 1994a). Em segundo lugar, os coeficientes encontrados indicam correlação significativa entre o desempenho dos partidos que disputam as governorias e seu desempenho nas eleições legislativas, especialmente para a Câmara, nas últimas eleições. A correlação entre o desempenho dos partidos que disputam as eleições presidenciais e seu desempenho para a Câmara foi muito baixa, é claro, em 1990,

posto que a eleição presidencial ocorrera no ano anterior, assim como nas eleições de 1994, quando as eleições já eram concorrentes. A partir de 1998, o quadro se inverte: a correlação entre a votação obtida pelos partidos que disputaram a Presidência e a que eles obtiveram nas disputas congressuais, especialmente para a Câmara, tornou-se bem mais alta.

Provavelmente, evidência melhor de que o desempenho dos partidos na disputa presidencial influencia seu desempenho na eleição para a Câmara seja fornecida pela análise da volatilidade eleitoral. A TAB. 9 mostra a contribuição média de cada tipo de partido na volatilidade dos votos nas cinco últimas eleições.

TABELA 9- Volatilidade nas eleições para a Câmara dos Deputados (1990-2006) por tipo de partido

TIPO DE PARTIDO	ELEIÇÕES				MÉDIA P/ PARTIDO .
	1990/1994	1994/1998	1998/2002	2002/2006	
Centralizados					
Vocação	4,1	1,8	4,2	2,1	1,5
Coadjuvante	0,5	3	3,4	1,8	0,7
Pretensão	1,7	1,1	1,2	0,6	0,6
Descentralizados	1,3	4,4	4,1	1,0	0,7
Micro-partidos	10,6	4,9	2,1	5,3	0,3
Volatilidade	18,1	15,1	15	10,8	..
(N)	(37)	(32)	(31)	(33)	

Fontes: TSE; IUPERJ. NICOLAU (Org.). *Banco de Dados Eleitorais do Brasil de 1982 a 2004*.

Os dados apresentados, mais especificamente, o fato de os partidos de vocação presidencial apresentarem mais que o dobro da volatilidade eleitoral apresentada pelos outros mostra que o eleitor tem demonstrado capacidade de punir e premiar, na eleição para a Câmara, os partidos responsáveis pelos governos anteriores e estabelecer ordem de preferência clara entre os competidores ainda não-testados.

Embora a influência da disputa presidencial sobre a votação dos partidos na eleição para a Câmara não seja a única que se verifica, posto que as eleições majoritárias estaduais também a influenciam, é inegável que a maior volatilidade eleitoral dos partidos de vocação presidencial denota a centralidade dessa disputa para o eleitorado, o que, potencialmente, estimula uma melhor coordenação da ação política por parte das lideranças. De acordo com Kinzo (2004), nas últimas eleições, a taxa de participação na disputa presidencial foi maior que a verificada na disputa

para as governadorias e para a Câmara¹¹. Avaliação semelhante é apresentada por Carreirão e Kinzo (2004), que constatam, a partir das pesquisas do Datafolha, que a identificação partidária é mais forte no período eleitoral e está estreitamente relacionada com o desempenho dos partidos nos governos.

5.4 A influência da eficiência das disputas presidenciais sobre o comportamento dos partidos nas arenas eleitoral e parlamentar

A pertinência da classificação dos partidos em centralizados e descentralizados pode ser avaliada pelo comportamento de suas lideranças, nas arenas eleitoral e parlamentar, e o das bancadas parlamentares. Nesta seção, testamos a hipótese de que a eficiência das disputas presidenciais, ao influenciar o desempenho dos partidos nas disputas congressuais, estimula-os a coordenarem melhor suas estratégias políticas nas arenas eleitoral e parlamentar como estratégia de manutenção e reforço do valor eleitoral da legenda partidária. A coordenação das estratégias eleitorais será avaliada no próximo tópico, a partir da análise das coligações eleitorais realizadas pelos 11 maiores partidos nas cinco últimas eleições para a Câmara e nas quatro últimas para o Senado¹². Em seguida, avaliamos a coordenação que as lideranças dos dois tipos de partido exercem sobre as bancadas parlamentares e a coerência política que mantêm entre as arenas eleitoral e parlamentar. No último tópico, testamos a hipótese de que a dinâmica eleitoral cria nas bancadas parlamentares disposições diferenciadas frente ao Executivo e às lideranças partidárias, o que explica parte da variação na disciplina que apresentam nas votações nominais.

¹¹ Apenas em 2002, a participação eleitoral para a Câmara fica 1% maior que a verificada na eleição presidencial, o que é explicado por Kinzo (2004) pela seqüência de votação exigida na urna eletrônica.

¹² Os dados de votação e coligações dos partidos na disputa para o Senado, em 1990, não estão disponíveis.

5.4.1 *A influência da eficiência das disputas presidenciais sobre as estratégias coligacionistas das lideranças nas eleições para a Câmara dos Deputados e Senado Federal*

As coligações eleitorais nas eleições proporcionais, denominadas também alianças na legislação eleitoral do período de 1945 a 1964 (SCHMITT, 2000, 2003), foram permitidas nas eleições de 1950 a 1962, proibidas pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos, de 1971, e novamente liberadas a partir das eleições de 1986 (LIMA JÚNIOR, 1993). Entre 1986 e 1998, foi proibido que os partidos realizassem para a Câmara coligações diferentes das firmadas para as governadorias. Em 2002 e 2006, foi exigida a verticalização das coligações, ou seja, os partidos que integravam coligações diferentes na disputa presidencial não puderam coligar-se nas disputas para os outros cargos (federais e estaduais)¹³. Em 2006, foi aprovada a Emenda Constitucional n. 52, que institui a não-obrigatoriedade de se manter a mesma coligação nos pleitos nacionais, estaduais e municipais.

Apesar de seu impacto positivo na proporcionalidade entre votos e cadeiras (BRAGA, 2006), as coligações nas eleições proporcionais constituem uma das especificidades do sistema brasileiro mais condenadas na literatura. As críticas fundamentam-se, em geral, na transferência de votos entre os partidos que integram a coligação, o que resulta em desvirtuamento da representação e estimula a fragmentação do sistema, posto que a transferência permite a sobrevivência de pequenos partidos que, se concorressem isoladamente, não logriam ultrapassar o quociente eleitoral.

As primeiras teses sobre o comportamento coligacionista foram elaboradas por Soares (1964) e têm sido reiteradamente testadas, complementadas e eventualmente refutadas por estudos posteriores, inclusive aqueles referenciados às eleições do atual período democrático. Soares propôs duas explicações para as alianças: a do esforço mínimo (ou economia de esforços) e a da resistência ideológica. A primeira supõe que os partidos, especialmente os pequenos, fazem alianças visando a ganhos eleitorais, e, nesse sentido, o comportamento aliancista denotaria racionalidade frente às normas institucionais; a tese da resistência

¹³ A exigência, formalizada pela Resolução 20.993, foi consequência de uma interpretação da Lei pelo TSE respondendo a uma consulta do PDT.

ideológica supõe a influência das ideologias dos partidos e de seu enraizamento sócio-econômico sobre o cálculo coligacionista.

Souza (1983) e Santos (1987) retomam as preocupações de Soares e testam hipóteses que as especificam também para o período de 1950 a 1962. Souza, supondo que a força dos partidos é relativa, dada a variação de seu tamanho entre os estados, conclui que as coligações denotavam, “em alguns casos, afinidades ideológicas, noutros, estratégias de expansão partidária e, em todos, estratégias de ganho eleitoral racionalmente elaboradas” (p. 160). Santos constata que motivação ideológica das alianças foi perdendo espaço para um comportamento de natureza estratégica e que “todos os partidos ganhavam, embora uns mais do que outros, além de [as alianças] praticamente assegurarem aos pequenos partidos uma representação que de outro modo seria extremamente duvidosa de ser obtida” (p. 111).

Lima Júnior (1983) e Lavareda (1991) também discutem o comportamento coligacionista nas eleições do período de 1950 a 1962 e introduzem argumentos novos no debate. Lima Júnior reafirma a tese da economia de esforços, salientando que os partidos, além de visarem à maximização do apoio eleitoral, buscaram derrotar seu principal adversário. Sua maior contribuição é apontar a existência de “subsistemas partidários estaduais”, regidos por diferentes “racionalidades políticas”. Dado que o tamanho dos partidos variava nos diferentes subsistemas, como observara Souza, as alianças mais comuns ocorriam entre partidos de diferentes tamanhos, sendo que os maiores dificilmente as realizavam entre si. A principal contribuição de Lavareda é a de mostrar que o cálculo aliancista incorpora elementos estranhos à disputa proporcional. Constatando que os grandes partidos perdiam cadeiras com as alianças e que os pequenos eram os mais freqüentemente favorecidos, o autor argumenta que “[a]s coligações nesses pleitos [os proporcionais federais] funcionavam como instrumento de barganha para amealhar apoio de pequenos nas legendas nas eleições de soma zero – os pleitos majoritários de turno único para os executivos estaduais” (p. 115-6).

Alguns dos estudos mais recentes sobre as coligações eleitorais testam as teses acima (BRAGA, 2006; CARREIRÃO, 2006; DALMORO, FLEISCHER, 2005; LIMA JÚNIOR, 1997; MACHADO, 2005; SCHMITT *et al.*, 1999; SCHMITT, 2000, 2003;

SIMAS, 2003; SOUSA, 2005) e, na maioria dos casos, validam-nas para o sistema atual. Krause (2005) constata que alguns partidos possuem parceiros preferenciais, mas salienta que o fato não indica maior nível de uniformidade nacional da ação dos partidos. Comparando as coligações para os Executivos federal e estaduais, nas eleições de 1994 a 2002, a autora verifica correlações muito fracas, o que, em seu entendimento, indica “dificuldades dos partidos brasileiros de agirem de forma uniforme, e um débil processo de nacionalização das organizações” (p. 135).

Nicolau (1996) mostra a sofisticação dos cálculos realizados pelos partidos para a escolha de coligações que maximizem o apoio eleitoral. A magnitude do distrito e o tamanho dos partidos atuam de forma negativa em sua decisão de formar coligações, enquanto o tempo a ser usufruído no horário gratuito de propaganda eleitoral, o poder de chantagem dos competidores e o número de candidatos que cada partido pode lançar os estimulam a formar as coligações. Outra contribuição de Nicolau é mostrar o efeito fragmentador que as coligações exercem sobre os sistemas partidários estaduais. O autor verifica ainda a permanência da vinculação entre disputa proporcional e majoritária na escolha dos parceiros de coligação, como argumentam Lavareda (1991) e Samuels (2003a). Essa vinculação é explicada pelo “federalismo partidário”: sendo a força dos partidos desigualmente distribuída no território, a coligação interessa tanto aos grandes quanto aos pequenos.

A partir disso, e na tentativa de contra-argumentar a avaliação de Samuels (2003a), a estratégia adotada para verificar se a eficiência das disputas presidenciais influenciou o padrão coligacionista dos partidos nas disputas legislativas federais é comparar as escolhas feitas na disputa de 1990, uma eleição não-eficiente, com as posteriores. Espera-se que a polarização constatada nas disputas presidenciais, após 1994, tenha sido replicada nas disputas legislativas.

Esse objetivo exige antes a apresentação da distribuição do número de coligações e alianças realizadas e das modalidades de participação dos partidos nessas eleições, bem como a distinção entre a participação dos micro-partidos, muitos dos quais possuem relevância em apenas um estado, e a dos partidos que possuem alguma importância nas disputas federais ao longo do período. São eles: PT, PCdoB, PSB,

PDT, PCB/PPS, PSDB, PMDB, PL, PTB, PDS-PP e PFL¹⁴, A TAB. 10 traz a distribuição do número de coligações por tipo de integrantes e por cargo nas cinco últimas eleições.

TABELA 10 -Coligações por tipo de integrantes, cargo e eleição (1990-2006) (N)

COLIGAÇÕES	ELEIÇÃO				
	1990	1994	1998	2002	2006
Coligações (total)					
Câmara	85	113	104	139	144
Senado	...	71	74	112	87
Governadorias	82	78	83	106	105
Coligações apenas de micros					
Câmara	9	10	17	17	51
Senado	...	4	8	7	20
Governadorias	3	5	7	7	29
Coligações com ao menos um dos maiores partidos					
Câmara	76	103	87	122	93
Senado	...	67	66	105	68
Governadorias	79	73	76	99	76

Fontes: TSE; IUPERJ. NICOLAU (Org.). *Banco de Dados Eleitorais do Brasil de 1982 a 2004*; SCHMITT, Rogério.

A avaliação do número de “Coligações (total)” mostra, exceto nas disputas para o Senado, um aumento das coligações entre 1990 e 2006. Esse crescimento está relacionado, no entanto, mais com o aumento da participação eleitoral dos micro-partidos e menos com um aumento das coligações integradas por um dos 11 partidos maiores. Nas eleições de 2006, percebe-se, na distribuição do número de “Coligações apenas de micros”, um aumento (em torno de 200%) da preferência desses partidos para fazer coligações entre si para os três cargos, independentemente de qualquer um dos maiores partidos. Na verdade, como mostra também a TAB. 11, a participação eleitoral dos micros, em aliança ou não com algum dos 11 maiores, cresceu significativamente a partir de 1994, especialmente para o Senado e governorias, sofrendo uma queda pequena (em torno de 25%) nas eleições para a Câmara e Senado em 2006.

¹⁴ Quando nos referirmos à presença de dois partidos em uma mesma coligação, procedimento utilizado para verificar o padrão interativo de cada um dos 11 partidos maiores, denominamos o evento de ‘aliança’ para não confundir com ‘coligação’, termo que indica aqui somente a aliança entre diversos partidos, formalizada na eleição.

TABELA 11- Participação eleitoral dos micro-partidos, coligados ou isoladamente, por cargo e eleição (1990/2006) (N)

CARGO	ELEIÇÃO				
	1990	1994	1998	2002	2006
Câmara	264	326	334	413	399
Senado	...	128	281	337	321
Governadorias	109	149	324	353	333

Fontes: TSE; IUPERJ. NICOLAU (Org.). *Banco de Dados Eleitorais do Brasil de 1982 a 2004*; SCHMITT, Rogério.

Cabe salientar que o aumento das disputas dos micros explica-se mais pela ampliação do número de estados em que eles participam das eleições que pela multiplicação das legendas. Nas eleições de 1990 a 2006 para a Câmara, o número de partidos foi de 33, 23, 29, 30 e 29; nas eleições de 1994 a 2006 para o Senado, de 19, 30, 30 e 29¹⁵. Assim, o aumento da participação desses partidos comprova que as coligações são, conforme salientado pelos analistas, vantajosa para os pequenos partidos, na medida em que lhes permitem ultrapassar o quociente eleitoral, e para os partidos maiores que, além de serem pequenos em determinados estados, podem também usufruir os recursos que os micros possuem.

A distribuição do número de “Coligações com ao menos um dos maiores partidos” traz várias informações. Em primeiro lugar, ela reflete o número de estados em que esses partidos participam de cada uma das disputas e suas preferências quanto às modalidades de participação eleitoral. Nas disputas proporcionais, praticamente todos participaram nas cinco últimas eleições, o que não ocorreu nas disputas majoritárias¹⁶. Nestas, a participação dos partidos analisados é maior nas eleições de governadores que nas de senadores, inclusive nos pleitos em que dois terços das cadeiras estão em disputa. Em 2002, que foi a eleição para o Senado que contou com maior participação, apenas PT, PSDB, PP e PFL participaram em todos os estados. Nas eleições de governadores, por outro lado, em duas das três últimas eleições, PMDB, PTB, PP e PFL participaram nos 27 estados.

¹⁵ Em 1998, nove novos partidos participaram da eleição. Novas legendas vão surgir apenas nas eleições de 2006, PRB e PSOL, ambas a partir de divisão dos partidos já existentes (PL e PT). A Lei n. 9.096, de 1995, instituiu que o TSE está autorizado a conceder registro apenas a organizações que estejam apoiadas por assinaturas de, no mínimo, 0,5% do eleitorado da mais recente eleição para a Câmara, distribuídas em um terço dos estados. Em 2000, Schmitt prevê que essa exigência, que em 1998 implicava a assinatura de 286 mil eleitores, dificultaria a formação de novos partidos.

¹⁶ Os aliados de cada partido, por eleição e por cargo, e o número de estados em que eles participam são mostrados nas TAB. 3, 4 e 5 no Apêndice.

Em segundo lugar, o número de “Coligações com ao menos um dos maiores partidos” sofreu um aumento significativo, em 2002, nos três cargos considerados. Esse aumento explica-se pela proibição inesperada, colocada pela exigência de verticalização, de coligação entre partidos que integravam coligações presidenciais diferentes. Essa regra forçou os partidos maiores a disputar isoladamente ou a se aliar apenas aos micros, o que estimulou o aumento da participação eleitoral destes naquele ano.

Em terceiro lugar, a distribuição do número de “Coligações com ao menos um dos maiores partidos” mostra que o número de coligações para as governorias evolui independente do número de coligações feitas para o Legislativo federal. O aumento, em 2002, do número de coligações para os três cargos parece esconder uma tendência de a disputa para o Senado influenciar o número de coligações para a Câmara, pois, nos anos em que dois terços das cadeiras estão em disputa, cresce o número de coligações proporcionais integradas pelos partidos maiores (em torno de 25 coligações, praticamente uma a mais por estado). Afirmção mais contundente a esse respeito dependeria de uma série maior de eleições, mas a análise das modalidades de participação eleitoral apenas dos maiores partidos, mostrada na próxima tabela, também indica essa direção.

TABELA 12- Modalidades de participação dos maiores partidos por tipo, cargo e eleição (1990-2006) (N)

MODALIDADES	ELEIÇÃO				
	1990	1994	1998	2002	2006
Alianças entre dois dos maiores partidos					
Câmara	240	329	362	202	314
Senado	...	197	350	200	344
Governadorias	390	283	449	202	379
Disputas isoladas ou coligado apenas com micros					
Câmara	83	35	45	68	51
Senado	...	71	33	69	29
Governadorias	37	39	12	39	20

Fontes: TSE; IUPERJ. NICOLAU (Org.). *Banco de Dados Eleitorais do Brasil de 1982 a 2004*; SCHMITT, Rogério.

A distribuição do número de “Alianças entre dois dos maiores partidos” mostra que efetivamente os partidos tendem a aliar menos entre si (e, conseqüentemente, as coligações ficam menores) nas eleições para os três cargos quando estão em

disputa dois terços das cadeiras do Senado. Quando está em disputa apenas um terço, eles aumentam o número de alianças nas disputas para os três cargos, mas de forma mais marcante para as governadorias (as coligações ficam maiores). Essa estratégia é revelada também pelo número de “Disputas isoladas ou coligadas apenas com micros”. Como pode ser visto, nas disputas para o Senado e governadorias, cresce significativamente a participação eleitoral nessas duas modalidades quando estão em disputa dois terços das cadeiras do Senado.

Cabe observar que a participação isolada e a participação em aliança apenas com os micros foram muito preferidas na eleição para a Câmara em 1990. No entanto, a partir de 1994, os 11 maiores partidos aliam mais entre si, o que não ocorre apenas em 2002. Assim, a simultaneidade das eleições em 1994 estimulou a coalescência entre esses partidos na disputa para o Legislativo federal. O interessante é que nas disputas para as governadorias eles apresentaram comportamento contrário, ou seja, aliaram menos entre si, mostrando que a influência do número de cadeiras em disputa no Senado pode realmente influenciar a disputa desse cargo. Por fim, é bom lembrar que o aumento significativo das alianças entre os 11 maiores partidos que se verifica em 1998, para os três cargos, ocorre justamente quando é instituída a reeleição para os cargos executivos. A provável reeleição de muitos governadores e o fato de apenas um terço das cadeiras do Senado estar em disputa podem ter diminuído a competição entre eles.

Qualquer que seja o motivo que provocou o aumento das alianças entre os maiores partidos na eleição para a Câmara, especialmente em 1994 e 1998, o ponto a ser salientado aqui é que esse aumento é simultâneo à diminuição do número de alianças entre os partidos com vocação presidencial e seus coadjuvantes, ou seja, à polarização. Esse fato é importante, porque mostra que a influência da eficiência das disputas presidenciais sobre as congressuais, e como será visto, também sobre as disputas para os governos estaduais, é anterior à exigência de verticalização.

Antes de tratarmos da polarização, vejamos o padrão aliancista dos 11 maiores partidos para os três cargos, em um mesmo ano eleitoral, e para o mesmo cargo ao longo das eleições. Esse padrão também mostra a influência das eleições presidenciais sobre as congressuais. Em geral, os partidos mantêm, em cada eleição, os mesmos aliados nas disputas para os três cargos, o que resulta em altos

coeficientes de correlação (normalmente $r = 1$ ou $r = 0,9$). Essa avaliação diz respeito especialmente ao PCdoB, PSB, PT e PFL. O partido que apresentou maior variação das coligações entre os três cargos foi o PMDB em 2006. As diferenças estão relacionadas com o fato de os partidos aliarem-se mais nas disputas majoritárias, especialmente para as governadorias, que na proporcional.

De uma eleição para outra, os partidos alteram de forma mais ou menos significativa seus aliados, ultrapassando, inclusive, as fronteiras dos blocos ideológicos. Na avaliação da correlação entre as alianças realizadas por cada um dos 11 maiores partidos e para cada um dos cargos, nas eleições de 1990/1994, 1994/1998, 1998/2002, 2002/2006 e 1998/2006, merecem destaque os seguintes pontos¹⁷: (1) as maiores alterações de aliados de uma eleição para outra ocorrem nas coligações para o Senado, o que se explica pela variação no número de cadeiras em disputa; (2) as eleições de 2002 introduziram um desvio importante nas estratégias coligacionistas, isto é, todos os partidos apresentam quedas mais ou menos significativas quando se mede a correlação entre as eleições de 1998 e 2002, 2002 e 2006; (3) a participação nas disputas presidenciais é o principal fator que explica as alterações de aliados de uma eleição para outra. Vejamos.

Os menores coeficientes são apresentados pelo PPS e PDT. Esses dois partidos tiveram participação reiterada nas disputas presidenciais, mas, ao contrário dos que possuem vocação presidencial, não escolheram aliados preferenciais ao longo do período. A preferência do PDT pelos partidos de esquerda, manifestada em 1990, foi mantida até 1998. Em 2002, esse partido avança para a direita e, forçado pela verticalização, alia-se apenas ao PPS e ao PTB; em 2006, disputando o cargo presidencial sem coligação, mas mesmo assim obrigado a se polarizar com os outros competidores, elegeu como parceiros preferenciais, nas disputas para os três cargos, o PPS e o PP. O PPS também teve como parceiros preferenciais os partidos de esquerda nas três primeiras eleições. Em 2002, avança para a direita, aliando-se ao PTB. Seu avanço para a direita acelera-se em 2006, quando seus parceiros preferidos passam a ser o PSDB e o PFL.

¹⁷ As TAB. 6 e 7, no Apêndice, trazem os coeficientes da correlação entre as alianças realizadas pelos 11 maiores partidos nos três cargos, respectivamente, por eleição e por pares de eleição.

Os mais altos coeficientes de correlação, quando se tem em vista o padrão aliancista de uma eleição para outra, são apresentados pelo PFL, PT, PCdoB e PDS-PP. A explicação para tanta coerência também deriva de seu posicionamento nas disputas presidenciais: praticamente nula, no caso do PDS-PP, reiterada e consistente no caso do PT, PCdoB e PFL.

O PL e o PTB, assim como o PMDB e o PSDB, embora apresentem maiores coeficientes que o PDT e PPS, também não se destacam pela coerência das estratégias coligacionistas de uma eleição para outra. Os menores coeficientes do PL, PTB e PMDB explicam-se pela sua participação eventual nas disputas presidenciais, o que os levou a alterar, especialmente em 2002, seu padrão prévio de alianças. Mas como explicar os baixos coeficientes do PSDB que manteve participação reiterada e, como visto, consistente nas disputas presidenciais?

A análise das estratégias coligacionistas do PSDB mostra uma alteração relevante das modalidades de disputa entre as eleições de 1990 e 1994. Em 1990, esse partido disputou isoladamente as cadeiras da Câmara em 11 estados e demonstrou relativo equilíbrio nas alianças com partidos de esquerda e de direita; em 1994, ele participou isoladamente em apenas um estado e preferiu aliar-se ao PMDB e aos partidos de direita a se aliar aos partidos de esquerda. Essa preferência foi reforçada nas eleições de 1998, mas, em 2002, ele ficou impedido de se manter à direita, pois seus grandes aliados nas eleições de 1998, o PTB e o PL, integravam outras coligações presidenciais.

Cabe salientar que, além de estimular alterações significativas no padrão aliancista dos partidos ao longo das eleições, a disputa presidencial também os tem estimulado a ultrapassar as fronteiras dos blocos ideológicos, especialmente entre a direita e a esquerda. A TAB. 13 traz os dados.

TABELA 13- Alianças entre os maiores partidos para a Câmara por eleição (1990-2006) e por bloco ideológico (% do total de alianças entre os 11 maiores e N)

ELEIÇÃO	ESQUERDA c/			CENTRO c/		DIREITA c/
	ESQUERDA	CENTRO	DIREITA	CENTRO	DIREITA	DIREITA
1990	37,1 (89)	15,8 (38)	6,7 (16)	2,5 (6)	13,3 (32)	24,6 (59)
1994	42,2 (139)	11,6 (38)	12,5 (41)	3,6 (12)	13,7 (45)	16,4 (54)
1998	31,5 (114)	9,4 (34)	16,3 (59)	2,2 (8)	20,7 (75)	19,9 (72)
2002	21,3 (43)	0,0 (0)	42,1 (85)	5,9 (12)	16,3 (33)	14,4 (29)
2006	22,6 (71)	11,1 (35)	28,3 (89)	2,2 (7)	18,5 (58)	17,2 (54)

Fontes: TSE; IUPERJ. NICOLAU (Org.). *Banco de Dados Eleitorais do Brasil de 1982 a 2004*; SCHMITT, Rogério.

A avaliação das alianças realizadas entre os 11 maiores partidos, de acordo com sua posição no espectro ideológico, mostra um padrão relativamente variado de estratégias aliancistas de eleição para eleição, embora seja possível perceber uma tendência clara entre os partidos de direita (PFL, PDS-PP, PTB, PL) e de esquerda (PT, PCdoB, PSB, PDT, PCB/PPS) de ampliação do número de alianças entre si ao longo das cinco eleições. Assim, a polarização que se percebe nas eleições de 1990 entre esses dois grupos de partidos, quando eles realizaram apenas 16 alianças entre si (6,7% do total de alianças entre os 11 maiores), vai cedendo espaço para uma diluição das fronteiras entre esses dois blocos. Em 2006, o número de alianças entre eles é de 89, o que representa um aumento de 460% em relação ao número de 1990. Em termos relativos, o crescimento é também gradativo até 1998. Em 2002, com a verticalização, o percentual de alianças entre os partidos desses blocos é o maior do período. Em 2006, há uma queda, mas o percentual fica ainda acima do que se verifica em 1998.

Ainda em termos relativos, verifica-se que os partidos de esquerda privilegiaram, até 1998, as alianças dentro de seu bloco ideológico. Nas últimas eleições, especialmente em 2002, os aliados mais preferidos passam a ser os partidos de direita. Os parceiros preferenciais dos partidos de direita foram, em 1990 e 1994, também os próprios parceiros de bloco; em 1998, eles privilegiaram os partidos de centro e, em 2002 e 2006, os partidos de esquerda. Os dois partidos de centro,

PSDB e PMDB, apresentam, por outro lado, estratégias aliancistas significativamente variadas.

Apesar de todos os 11 maiores partidos aumentarem significativamente o número de alianças entre si nas eleições para a Câmara em 1994 e 1998, em relação à eleição de 1990, ultrapassando inclusive as fronteiras dos blocos ideológicos, a avaliação da distribuição do percentual de coligações realizadas entre os partidos de vocação presidencial e seus coadjuvantes indica claramente a polarização entre eles antes de 2002. Aliás, as alianças entre os partidos que integravam coligações diferentes também apresentam queda.

TABELA 14- Alianças entre partidos de vocação presidencial e de coligações adversárias por eleição (1990-2006) e por cargo (% do total de alianças entre os partidos maiores)

ELEIÇÃO	ALIANÇAS ENTRE PARTIDOS DE VOCAÇÃO PRESIDENCIAL			ALIANÇAS ENTRE PARTIDOS DE COLIGAÇÕES ADVERSÁRIAS		
	Governadorias	Câmara	Senado	Governadorias	Câmara	Senado
1990	0,8	1,3	...	100	100	...
1994	0,7	0,6	0,5	26,1	26,7	34,0
1998	0,4	0,6	0,6	24,3	25,4	23,1
2002	0	0	0	0	0	0
2006	0	0	0	0	0	0

Fontes: TSE; IUPERJ. NICOLAU (Org.). *Banco de Dados Eleitorais do Brasil de 1982 a 2004*; SCHMITT, Rogério.

Dada a não-simultaneidade das eleições, e o fato de que todos os partidos analisados, com exceção do PCdoB e PSB, terem apresentado candidatos presidenciais em 1989, não surpreende que todas as alianças nas disputas para as governadorias e para a Câmara em 1990 tenham sido entre ex-competidores presidenciais, como mostra o percentual de alianças entre partidos de coligações presidenciais adversárias.

Com a simultaneidade das disputas eleitorais federais e estaduais a partir 1994, o percentual de alianças inconsistentes para a Presidência e Legislativo federal cai substancialmente e continua a diminuir nas eleições de 1998. Assim, havia possibilidade de desaparecimento espontâneo ou crescente insignificância dessas alianças. Se restringirmos a noção de inconsistência aos partidos de vocação presidencial, que são os efetivos na disputa, as alianças tornam-se quase

irrelevantes. Para a Câmara e governadorias, PT e PSDB aliaram-se em três estados em 1990; em 1994 e 1998, em dois. Para o Senado, esses partidos integraram a mesma coligação, em um estado, em 1994 e, em dois, em 1998.

Os coadjuvantes seguem a mesma estratégia¹⁸: o PCdoB acompanha o PT na restrição das alianças com o PSDB, assim como o PSB, embora este de forma mais lenta. Cabe salientar que a polarização que existe entre o PT e o PFL é mais radical que a que se instalou entre o PT e o PSDB. Esses dois são os únicos partidos que nunca se aliaram nas disputas para o Legislativo federal nas cinco eleições analisadas. Nas eleições majoritárias estaduais, esses dois partidos também se colocaram sempre em campos opostos, exceto em 2002, quando integraram uma mesma coligação, a que lançou o candidato do PSL em Roraima.

A consistência da polarização entre os partidos de vocação presidencial e seus coadjuvantes pode ser avaliada, inclusive, em suas estratégias coligacionistas para as eleições de 2006. Buscando retomar a incorporação do maior número de aliados eleitorais, em contexto de exigência de verticalização, todos os partidos restringiram ao máximo as coligações presidenciais. As únicas que foram formalizadas foram justamente entre o PT e PCdoB, de um lado, e PSDB e PFL de outro. Assim, pode-se dizer que a verticalização tornou transparente qual é a congruência possível no sistema brasileiro, o que nos remete para a avaliação de Samuels (2003a).

O autor entende como “coligações legislativas congruentes” aquelas em que os partidos integrantes não apóiam partidos diferentes aos Executivos federal ou estadual. Verifica que, nas eleições de 1994 e 1998, apenas 35% e 29% das coligações para a Câmara foram congruentes com as coligações para a Presidência, enquanto que a taxa de congruência entre elas e as coligações realizadas para as governadorias foi de 97% nas duas eleições.

A avaliação da congruência das coligações eleitorais deve, no entanto, levar em conta, em primeiro lugar, as instituições brasileiras, especialmente o federalismo, a votação proporcional e o multipartidarismo. Essa combinação coloca aos partidos desafios de monta, com os quais não se deparam os partidos norte-americanos, o que coloca em dúvida a utilização dos mesmos procedimentos para a análise de seu

¹⁸ Ver TAB. 3, 4 e 5 no Apêndice.

comportamento. Não se pode esperar, em um país federativo *com sistema multipartidário*, que as mesmas coligações realizadas para as disputas presidenciais sejam replicadas na disputa para os cargos legislativos federais. Sendo o distrito eleitoral desses cargos o estado, as lideranças partidárias consideram, em seu cálculo coligacionista, os acordos feitos também na disputa para as governorias, como mostrou Lavareda (1991), *mesmo porque estavam obrigadas pela lei a fazê-lo*, assim como consideram a magnitude do distrito, o quociente eleitoral e o tamanho do partido, como mostram diversos autores. Consideraram também, nas disputas para a Câmara e Senado do atual período, a possibilidade de reeleição dos governadores e, na disputa para as governorias, o número de cargos em disputa no Senado. Por fim, e mais importante, elas consideraram, no cálculo coligacionista para o Congresso e até para as governorias, a dinâmica da disputa presidencial, mesmo antes de serem obrigadas pela lei a fazê-lo, como visto acima. Nesse aspecto, adquire destaque a polarização entre os partidos de vocação presidencial e seus coadjuvantes. Nas eleições de 1994 e 1998, apesar do aumento generalizado das alianças entre os 11 maiores partidos, ultrapassando inclusive as fronteiras dos blocos ideológicos, as lideranças do PT e do PSDB, assim como as dos partidos coadjuvantes, mantiveram e até reduziram o número de alianças entre si.

Demonstrada a influência da eficiência das disputas presidenciais sobre as estratégias coligacionistas das lideranças partidárias, será tratada, no próximo tópico, a sua influência sobre seu comportamento na arena parlamentar.

5.4.2 A influência da dinâmica eleitoral sobre o comportamento das lideranças partidárias na Câmara dos Deputados e Senado Federal

Com o objetivo de avaliar se o estímulo à centralização política, gerado pela participação dos partidos em disputas presidenciais eficientes, efetiva-se no comportamento parlamentar das lideranças, testamos dois conjuntos de hipóteses. O primeiro tem por fim avaliar o grau de coordenação que as lideranças dos partidos centralizados e descentralizados imprimem ao comportamento das bancadas nas votações; o segundo visa à verificação da coerência entre o resultado das urnas e o posicionamento dos partidos frente aos governos.

Para testar o primeiro conjunto de hipóteses, tomamos o percentual de votações nominais com encaminhamentos impositivos, ou seja, votações em que os líderes orientam suas bancadas a aprovarem ou rejeitarem a proposição ou a obstruírem sua votação como indicador desse esforço.

A coordenação do voto das bancadas parlamentares é uma estratégia potencialmente excelente para se adquirir visibilidade política. Para que um partido seja capaz de transmitir uma imagem com contornos minimamente definidos no sistema político brasileiro, em que o Executivo possui substantivo poder de agenda, faz-se necessário que ele coloque sua marca na produção legislativa. Essa estratégia faz-se de forma afirmativa, aprovando ou rejeitando as proposições, ou de forma negativa, impedindo sua votação, o que é feito ao se negar *quorum* para a votação dos projetos iniciados pelo presidente. A atuação coordenada das bancadas partidárias nessas três direções, especialmente nos grandes partidos e assembleias, exige a intervenção de lideranças no sentido de economizar custos de transação. Por outro lado, sempre há votações em que parlamentares e lideranças preferem não se posicionar, mais especificamente naquelas em os interesses de seus diversos mandantes entram em conflito. Nessas ocasiões, em que o encaminhamento é pela abstenção ou não há encaminhamento, é possível distinguir os partidos que possuem estratégias de longo prazo, por exemplo, investir na consistência nacional da legenda partidária, daqueles que têm em vista um horizonte político mais restrito, por exemplo, sua base eleitoral estadual ou municipal.

A hipótese geral a ser testada aqui é a de que as lideranças dos partidos centralizados, a partir de 1994, possuem interesse maior na consolidação nacional da legenda partidária. Por isso, coordenam mais o comportamento de suas bancadas, independentemente de integrarem a base de apoio ao governo, que as lideranças dos partidos descentralizados. As hipóteses específicas são as seguintes:

- (1) no período com eleições eficientes, as lideranças partidárias coordenam mais o comportamento das bancadas que no período com eleições não-eficientes;
- (2) as lideranças dos partidos centralizados coordenam mais o comportamento das bancadas que as lideranças dos partidos descentralizados;

(3) as lideranças partidárias coordenam mais o comportamento de suas bancadas quando integram a coalizão governista que quando não integram.

O método utilizado no teste dessas hipóteses é o de Mínimos Quadrados Ordinários. Os partidos que integram a amostra são: PT, PCdoB, PSB, PDT, PCB/PPS, PSDB, PMDB, PL, PTB, PDS-PP, PFL. Os dados referem-se aos encaminhamentos das lideranças nas votações nominais realizadas na Câmara, distribuídos nas treze coalizões de governo do período de 1991 a 2007¹⁹. As variáveis utilizadas são:

Dependente: Coordenação das lideranças parlamentares (%), calculada da seguinte maneira: número de votações com encaminhamentos pela aprovação ou rejeição das proposições (sim, não) e pela obstrução da votação sobre o total de votações do período de vigência da coalizão.

Independentes:

(1) Eficiência Eleitoral: *dummy* que distingue as coalizões do período com eleições eficientes daquelas do período com eleições não-eficientes (categoria de referência: não-eficiência para as coalizões do período de 1991 a 1995);

(2) Tipo de Partido: *dummy* que distingue partido centralizado de partido descentralizado (categoria de referência: partido descentralizado);

(3) Posição frente ao Governo: *dummy* que distingue a posição do partido frente ao governo (categoria de referência: não-integrado a base governista);

(4) Governo Lula: *dummy* que tem por objetivo controlar possíveis efeitos cumulativos, próprios de séries temporais (categoria de referência: governos FHC e governos Collor e Itamar). O controle desse efeito entre os governos Itamar e Collor, por um lado, e os governos de FHC e de Lula, por outro, é feito pela variável Eficiência. Com o objetivo de controlar variações não apenas entre esses períodos, testa-se, no último modelo, a substituição da variável Eficiência por uma *dummy* para os Governos FHC.

¹⁹ No Apêndice, explicitamos a forma de tratamento dos dados e a distribuição do número de votações.

TABELA 15- Regressão MQO – Coordenação partidária das bancadas parlamentares na Câmara dos Deputados (1991-2007)

COORDENAÇÃO DAS LIDERANÇAS PARLAMENTARES (%)	MODELO 1	MODELO 2	MODELO 3	MODELO 4
Constante	84.507*** (1.762)	84.870*** (2.287)	82.534*** (2.568)	82.534*** (2.568)
Eficiência Eleitoral	5.343** (2.643)	5.343** (2.652)	4.868** (2.638)	
Governos FHC				4.868* (2.638)
Governo Lula	6.555** (2.786)	6.555** (2.795)	5.729** (2.801)	10.596*** (2.711)
Tipo de Partido		-.571 (2.279)	.765 (2.361)	.765 (2.361)
Posição frente ao Governo			4.543* (2.352)	4.543* (2.352)
N	143	143	143	143
R2	.126***	.127***	.150***	.150***
R2 ajustado	.114	.108	.125	.125

Fonte: CEBPRAP. FIGUEIREDO; LIMONGI (Org.). *Banco de Dados Legislativos da Câmara dos Deputados (1989-2007)*.

Notas: *p<0.10; **p<0.05; ***p<0.001. Erro padrão entre parênteses.

No primeiro modelo, comprovamos a primeira das hipóteses enunciadas. No período com eleições eficientes, as lideranças partidárias coordenam o comportamento das bancadas 5.343 pontos a mais que o fizeram no período com eleições não-eficientes. No Governo Lula, tendo-se por referência os Governos Collor/Itamar e os Governos FHC, a coordenação é aumentada em 6.555 pontos, evidenciando, assim, crescente esforço das lideranças para imprimir visibilidade eleitoral à legenda partidária, o que corrobora, de forma adicional, nossa hipótese. A capacidade explicativa do modelo é de quase 13% da variação e sua significância estatística fica ao nível de 1%.

No segundo modelo, a introdução da variável Tipo de Partido altera muito pouco os resultados encontrados no primeiro. Essa variável apresenta coeficiente baixo e no sentido contrário ao esperado (-.571). Esse resultado é alterado no terceiro modelo, onde introduzimos a variável Posição frente ao Governo. No período com eleições eficientes, os partidos coordenam o comportamento das bancadas 4.868 pontos a mais que o fizeram no período com eleições não-eficientes. O efeito cresce no

Governo Lula, quando a coordenação é 5.729 pontos a mais que nos Governos Collor/Itamar e FHC. Ser partido centralizado, em relação a ser descentralizado, implica um aumento de .765 pontos na taxa de coordenação, efeito bem menor que aquele que se verifica quando o partido integra formalmente a base de apoio ao governo, que é de 4.543 pontos. Assim, a terceira hipótese encontra muito mais sustentação nos dados que a segunda: integrar formalmente a base governista motiva mais as lideranças a coordenarem a atuação das bancadas que ser centralizado.

No quarto modelo, substituímos a variável Eficiência Eleitoral pela variável Governos FHC, o que não altera os coeficientes das variáveis Tipo de Partido e Posição frente ao Governo, mas contribui para especificar melhor a evolução da taxa de coordenação entre os governos. O coeficiente da variável Governos FHC é o mesmo da variável Eficiência, mas o da variável Governo Lula praticamente duplica. A taxa de coordenação das lideranças partidárias nesse governo é 10.596 pontos maior que a verificada nos Governos Collor/Itamar e Governos FHC. Esse modelo é significativo ao nível de 1% e explica 15% da variação da taxa de coordenação das lideranças partidárias na Câmara dos Deputados²⁰.

Para o Senado, o teste da influência da eficiência das disputas presidenciais sobre a taxa de coordenação das bancadas parlamentares pelos líderes partidários não pode ser realizado pela não-disponibilidade dos dados do período de 1991 a 1998 e, para o período de 1999 a 2007, pela falta de dados dos partidos descentralizados²¹.

A segunda hipótese geral está relacionada com o grau de coerência entre posicionamento eleitoral e posicionamento parlamentar dos partidos: os partidos centralizados, por possuírem um horizonte político mais amplo, vinculam, de forma mais consistente que os partidos descentralizados, seu comportamento eleitoral ao comportamento parlamentar. As hipóteses específicas são testadas pela

²⁰ Foram realizados os testes para avaliar os resíduos (Durbin-Watson) e colinearidade entre as variáveis. Os resultados são satisfatórios: Durbin-Watson = .222 (máximo 2.000); colinearidade entre todas as variáveis acima de 0,5.

²¹ Em virtude das especificidades da dinâmica das votações nominais no Senado, em relação à Câmara, definimos alguns critérios para o cálculo da taxa de coordenação dos líderes, que são explicitados no Apêndice. Após a utilização desses critérios, foi possível coletar amostras da taxa de coordenação de apenas 30 partidos no período de 1999 a 2007. Entre os descentralizados, apenas o PMDB possui dados para as seis coalizões do período.

apresentação, em gráficos, da taxa de convergência entre os encaminhamentos do líder do governo e os líderes dos partidos centralizados e descentralizados.

(1) No período com eleições eficientes, se comparado ao período com eleições não-eficientes, os partidos de vocação presidencial e seus coadjuvantes posicionam-se de forma mais consistente na oposição ao governo quando perdem as eleições e o apóiam, também de forma mais consistente, quando o elegem.

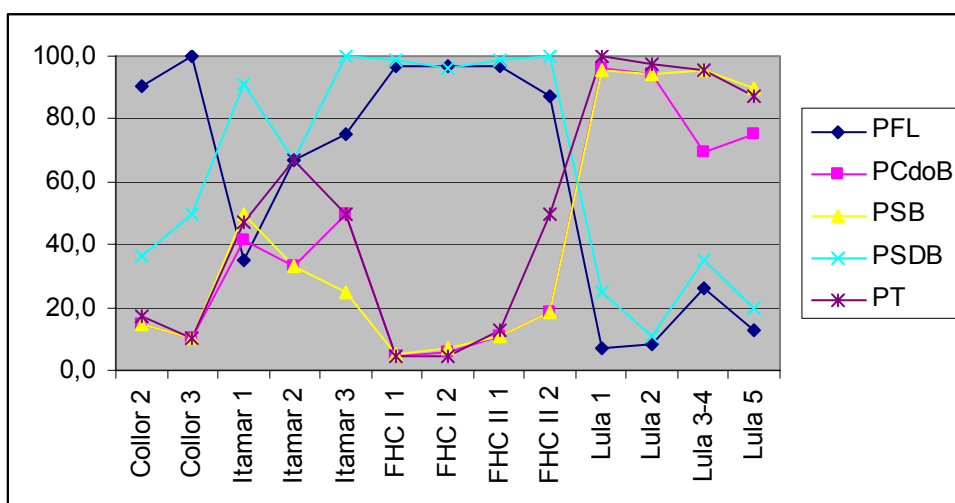


GRÁFICO 1- Convergência entre os encaminhamentos do líder do governo e líderes dos partidos de vocação presidencial e seus coadjuvantes na Câmara dos Deputados (1991-2007) (%)

Fonte: CEBRAP. FIGUEIREDO; LIMONGI (Org.). *Banco de Dados Legislativos da Câmara dos Deputados (1989-2007)*.

Os dados apresentados corroboram a hipótese. Os partidos de vocação presidencial (PT e PSDB) e seus coadjuvantes (PCdoB, PSB e PFL) apresentam comportamento parlamentar substantivamente mais consistente com o resultado das urnas no período com eleições eficientes que no período com eleições não-eficientes. De 1995 a 2003, PT e seus coadjuvantes posicionam-se claramente na oposição ao governo eleito pelo PSDB e PFL; de 2003 a 2007, esses competidores trocam drasticamente de lugar no sistema político: PT e seus coadjuvantes passam a apoiar consistentemente o governo que elegeram; PSDB e PFL de apoiadores convictos do Governo FHC passam para a oposição clara. Apenas em 2005, esses dois partidos e o PCdoB diminuem um pouco sua coerência, aumentando-a logo em seguida.

(2) No período com eleições eficientes, os partidos de pretensão presidencial apresentam-se de forma mais consistente com os resultados das urnas que no período com eleições não-eficientes.

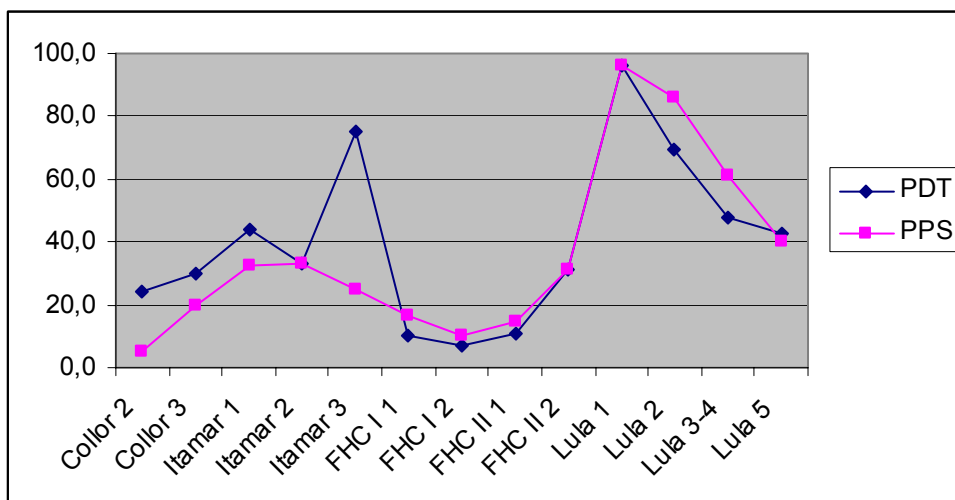


GRÁFICO 2- Convergência entre os encaminhamentos do líder do governo e s líderes dos partidos de pretensão presidencial na Câmara dos Deputados (1991-2007) (%)

Fonte: CEBRAP. FIGUEIREDO; LIMONGI (Org.). *Banco Dados Legislativos da Câmara dos Deputados (1989-2007)*.

Como pode ser constatado, PDT e PPS apresentam também melhora em seu grau de coerência entre posicionamento na arena eleitoral e posicionamento frente ao governo no período com eleições eficientes, em relação ao período com eleições não-eficientes, mas em grau menor que o apresentado pelos partidos de vocação presidencial e seus coadjuvantes. Sendo partidos de esquerda e não tendo integrado a coalizão que elegeu Fernando Henrique em 1994, esses dois partidos posicionam-se claramente na oposição no período de 1995 a 1999. Essa estratégia mostra capacidade de sobrevivência política independentemente dos recursos que podem ser auferidos quando se integra a base de apoio ao governo. Essa mesma independência é constatada no Governo Lula. Embora tenham inicialmente integrado formalmente a base de sustentação desse governo de centro-esquerda, que ajudaram a eleger no segundo turno, e o apoiado consistentemente nas duas primeiras coalizões, ambos diminuem bastante o apoio a partir de 2004, e se desligam formalmente do governo no início de 2005, quando entendem que o alinhamento poderia prejudicar o valor eleitoral da legenda.

(3) Os partidos descentralizados apresentam comportamento menos autônomo em relação ao governo que os partidos centralizados independentemente da natureza das eleições presidenciais e de seu alinhamento eleitoral.

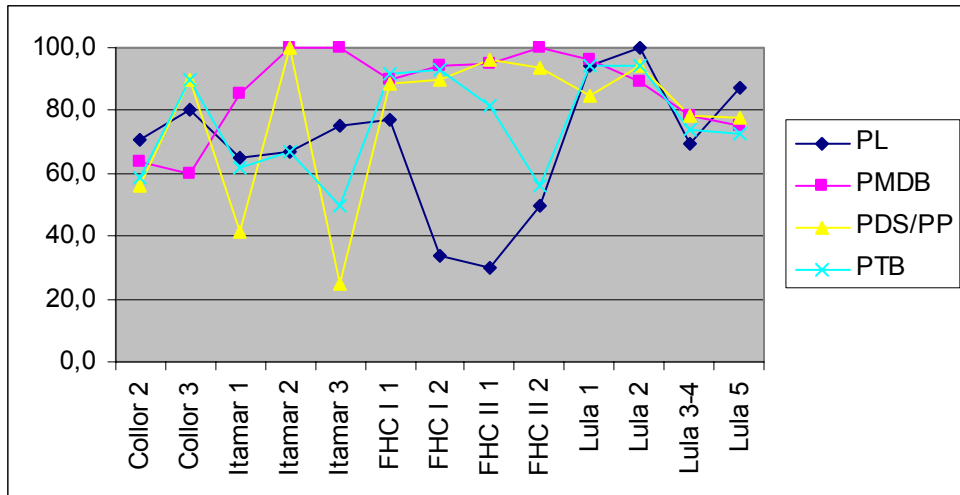


GRÁFICO 3- Convergência entre os encaminhamentos do líder do governo e os líderes dos partidos descentralizados na Câmara dos Deputados (1991-2007) (%)

Fonte: CEBRAP. FIGUEIREDO; LIMONGI (Org.). *Banco de Dados Legislativos da Câmara dos Deputados (1989-2007)*.

Conforme pode ser visto, diferentemente dos partidos centralizados, a tendência predominante entre os partidos descentralizados é de alinhamento ao governo independentemente de seu alinhamento eleitoral, de integrarem formalmente sua base de apoio e da natureza das eleições. Apenas o PDS-PP, até o primeiro governo de FHC, e o PL, durante a segunda coalizão de FHC I e a primeira de FHC II, marcaram posição mais clara na oposição (taxa de convergência menor que 40%). As lideranças de todos os outros partidos, em todas as outras coalizões, apresentam taxas de convergência com o líder do governo maiores que 50%.

O teste desse grupo de hipóteses também fica prejudicado no Senado em virtude do tamanho da amostra disponível. No Gráfico 4, em caráter apenas ilustrativo, apresentamos as taxas de convergência dos partidos que encaminharam a votação nas coalizões do segundo Governo FHC e do Governo Lula.

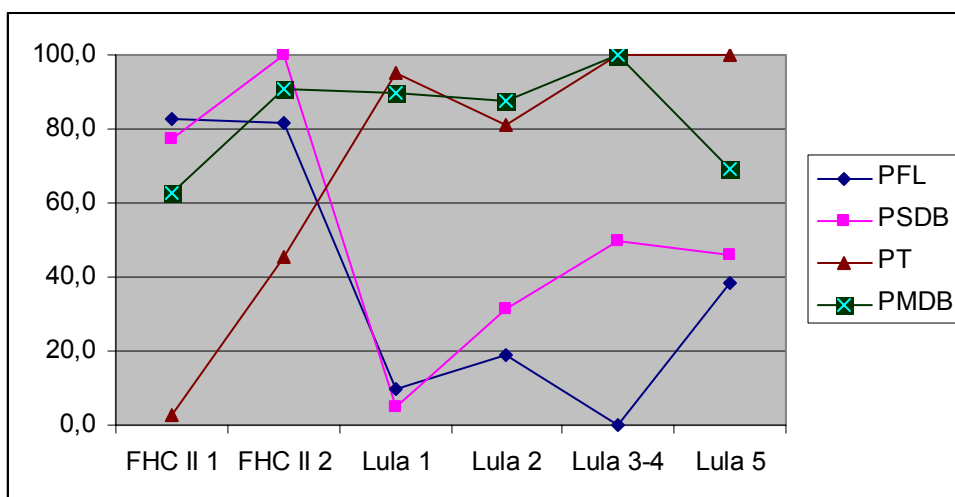


GRÁFICO 4- Convergência entre os encaminhamentos do líder do governo e os líderes do PFL, PSDB, PT e PMDB no Senado (1995-2007) (%)

Fontes: CEBRAP. FIGUEIREDO; LIMONGI (Org.). *Banco de Dados Legislativos do Senado Federal (1989-2007)*; Diários e listas de votações nominais do Senado Federal.

PSDB, PT, PFL e PMDB apresentam no Senado padrões de comportamento bastante semelhantes aos verificados na Câmara. PFL e PSDB transformam o apoio convicto ao Governo FHC em oposição ostensiva ao Governo Lula, sendo que o último a diminui, no entanto, em 2005; PT apresenta movimento inverso ao desses partidos, ou seja, da oposição consistente ao Governo FHC passa para o apoio sem reservas ao Governo Lula; PMDB aparece sempre apoiando os governos independentemente de estar formalmente integrado à sua base.

Assim, a participação dos partidos nas eleições presidenciais mostra-se como critério bastante pertinente para a previsão do comportamento de seus líderes tanto na arena eleitoral quanto na arena parlamentar. As lideranças dos partidos que participam reiterada e consistentemente dessas eleições coordenam mais as estratégias coligacionistas e o comportamento das bancadas parlamentares e mantêm maior coerência entre as duas arenas, o que nos permite classificá-los como centralizados, que as daqueles partidos que participam apenas eventualmente

dessas eleições. No próximo tópico, avaliamos o comportamento das bancadas partidárias também a partir da dinâmica das eleições presidenciais e congressuais.

5.4.3 *A influência da dinâmica eleitoral sobre o comportamento das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados e Senado Federal*

Na avaliação do comportamento das bancadas partidárias nas votações nominais, espera-se que os incentivos derivados da dinâmica eleitoral influenciem sua disposição²² frente aos recursos fornecidos pelo Poder Executivo e pelas lideranças parlamentares, na Câmara e no Senado, e, por via de consequência, explique *parte* da variação em sua disciplina. As hipóteses específicas são as seguintes:

- (1) no período com eleições eficientes, os partidos são mais disciplinados que no período com eleições não-eficientes;
- (2) não considerando a posição frente ao governo, os partidos centralizados são mais disciplinados que os partidos descentralizados;
- (3) os partidos centralizados são mais disciplinados que os descentralizados quando integram a base governista que quando não integram.

A classificação dos partidos em centralizados e descentralizados possui como critério orientador seu comportamento na arena eleitoral. Argumentamos que os partidos centralizados são aqueles que, por sua participação reiterada e consistente nas disputas presidenciais, esforçam-se por coordenar, na disputa congressual, os interesses de suas bases eleitorais em torno da proposta que apresentam, ou apóiam, na disputa presidencial. Verificamos que as lideranças desses partidos se esforçam mais para coordenar suas estratégias eleitorais e parlamentares e mantêm maior coerência política entre as duas arenas. Argumentamos, ainda, que esse comportamento denota coesão desses partidos em torno de políticas e visa à maximização do valor eleitoral da legenda partidária.

²² Disposição, de acordo com Rosemberg (1968, p. 32), “refere-se não a uma condição ou estado do indivíduo, mas a uma tendência de reagir de certa maneira, em determinadas circunstâncias”.

Com objetivo de verificar se essa coesão política não é influenciada por uma variável que antecede a própria inserção dos partidos na arena eleitoral, qual seja, uma coesão fundamentada em incentivos de identidade, estimulada pelo tipo de organização partidária, nos termos sugeridos por Panebianco (1990) e Sartori (1994a), assume-se aqui o percentual de membros do partido com tempo de filiação superior a oito anos como indicador de coesão organizacional²³. Essa coesão seria, assim, o resultado do compartilhamento de valores, da adesão dos membros ao programa ou causa do partido. A partir disso, acrescentamos mais duas hipóteses:

(4) quanto maior é o percentual de membros com tempo de filiação superior a oito anos no partido, maior é a disciplina partidária;

(5) o efeito da coesão política sobre a disciplina partidária é independente do efeito da coesão organizacional.

Para o teste dessas hipóteses, utilizamos o método dos Mínimos Quadrados Ordinários. A variável dependente é Índice de Fidelidade Partidária dos seguintes partidos: PT, PCdoB, PSB, PDT, PPS, PSDB, PMDB, PL, PTB, PDS-PP e PFL. Os dados das votações nominais da Câmara estão distribuídos nas 13 coalizões de governo do período de 1991 a 2007²⁴. As variáveis independentes são:

(1) Eficiência Eleitoral: *dummy* que distingue as coalizões do período com eleições eficientes daquelas do período com eleições não-eficientes (categoria de referência: não-eficiência para as coalizões do período de 1991 a 1995);

(2) Tipo de Partido: *dummy* que distingue partido centralizado de partido descentralizado (categoria de referência: partido descentralizado);

(3) Posição frente ao Governo: *dummy* que distingue a posição do partido frente ao governo (categoria de referência: não-integrado a base governista);

²³ No tratamento desse dado, procedeu-se da seguinte maneira: (1) computou-se o tempo de filiação dos membros dos 11 partidos, considerando a configuração das bancadas no início de cada uma das 13 coalizões analisadas; (2) classificaram-se esses membros em dois grupos: filiado a menos oito anos e filiado com oito anos ou mais; (4) verificou-se a proporção de cada um dos grupos em cada partido em cada coalizão.

²⁴ Os critérios utilizados no tratamento dos dados das votações nominais e a distribuição do número destas são explicitados no Apêndice.

(4) Tipo*Posição: variável que objetiva captar o efeito de interação entre ser partido centralizado e estar formalmente integrado à base governista;

(5) Governo Lula: *dummy* que tem por objetivo controlar possíveis efeitos cumulativos, próprios de séries temporais (categoria de referência: governos FHC e governos Collor e Itamar). O controle desse efeito entre os governos Itamar e Collor, por um lado, e os governos de FHC e de Lula, por outro, ocorre pela variável Eficiência. Com o objetivo de controlar variações não apenas entre esses períodos, testa-se também, no último modelo, a substituição da variável Eficiência por uma *dummy* para os Governos FHC.

(6) Membros com filiação ≥ 8 anos: percentual de membros com tempo de filiação igual ou maior a oito anos.

TABELA 16- Regressão MQO – Índice de Fidelidade Partidária na Câmara dos Deputados (1991-2007)

ÍNDICE DE FIDELIDADE PARTIDÁRIA	MODELO 1	MODELO 2	MODELO 3	MODELO 4	MODELO 5	MODELO 6
Constante	90.549*** (.882)	86.824*** (1.031)	86.541*** (1.172)	88.523*** (1.334)	86.862*** (1.460)	86.862*** (1.460)
Eficiência Eleitoral	-.490 (1.323)	-.490 (1.196)	-.548 (1.204)	-1.197 (1.195)	-1.714 (1.189)	
Governos FHC						-1.714 (1.189)
Governo Lula	-1.468 (1.395)	-1.468 (1.260)	-1.568 (1.279)	-2.173* (1.264)	-2.153* (1.239)	-3.867*** (1.272)
Tipo de Partido		5.853*** (1.028)	6.015*** (1.077)	4.032*** (1.257)	3.847*** (1.234)	3.847*** (1.234)
Posição frente ao Governo			.550 (1.074)	-1.648 (1.296)	-.880 (1.306)	-.880 (1.306)
Tipo*Posição				5.527*** (1.924)	4.737** (1.911)	4.737** (1.911)
Membros com ≥ 8 anos de filiação (%)					.042** (.017)	.042** (.017)
N	143	143	143	143	143	143
R2	.016	.202***	.204***	.249***	.284***	.284***
R2 ajustado	.002	.185	.181	.222	.252	.252

Fonte: CEBRAP. FIGUEIREDO; LIMONGI (Org.). *Banco de Dados Legislativos da Câmara dos Deputados (1989-2007)*, MARENCO, André.

Notas: * $p < 0.10$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.001$. Erro padrão entre parênteses.

A hipótese de que os partidos fossem mais disciplinados no período com eleições eficientes que no período anterior não encontra sustentação nos dados. No primeiro modelo, o efeito agregado das variáveis Eficiência Eleitoral e Governo Lula explica menos de 2% da variação do Índice de Fidelidade entre os partidos na Câmara. A refutação dessa hipótese mostra que aquilo que é corriqueiro e “banal” nos sistemas eficientes com reduzido número de partidos, não é válido para o sistema brasileiro, independentemente de outras especificações.

No segundo modelo, onde se introduz uma primeira especificação, a variável Tipo de partido, logra-se explicar 20% da variação do Índice de Fidelidade Partidária com uma significância estatística ao nível de 1%. Ser partido centralizado, tendo-se por referência ser partido descentralizado, implica um aumento no índice de 5.853 pontos. Corrobora-se, portanto, a segunda das hipóteses enunciadas. A especificação introduzida contribui para refutar definitivamente a primeira hipótese: no período com eleições eficientes, os partidos apresentam menor disciplina (-.490 pontos no índice de Fidelidade) que no período com eleições não-eficientes e, no Governo Lula, diminuem ainda mais sua disciplina (-.1468).

No terceiro modelo, onde se introduz a variável Posição frente ao Governo, o efeito da variável Tipo de Partido cresce: ser centralizado implica um aumento de 6.015 pontos no Índice de Fidelidade, e estar formalmente integrado à base do governo implica um aumento de .550 pontos. As variáveis Eficiência Eleitoral e Governo Lula também têm seu efeito aumentando, continuando com o sinal inverso ao esperado na primeira hipótese: os partidos no período com eleições eficientes e, dentro desse período, no governo Lula, têm seu Índice de Fidelidade diminuído em .548 e 1.568 pontos respectivamente. Esse modelo apresenta praticamente a mesma capacidade do anterior para explicar a variação da variável independente (20%) e é estatisticamente significativo também ao nível de 1%.

No quarto modelo, onde é introduzida a variável Tipo*Posição, que mede o efeito de interação entre estar integrado formalmente à base governista e ser centralizado, logra-se explicar em torno de 25% da variação do Índice de Fidelidade. No período com eleições eficientes, os partidos são menos disciplinados em 1.197 pontos quando comparados ao período com eleições não-eficientes. A queda no índice aumenta para 1.648 pontos, quando os partidos estão formalmente integrados à

base governista, e para 2.173 pontos no Governo Lula, tendo-se por referência os Governos Collor/Itamar e FHC. O efeito da variável Tipo de Partido permanece positivo e de considerável magnitude: os partidos centralizados são mais disciplinados que os descentralizados em 4.032 pontos. O coeficiente da variável Tipo*Posição mostra que esses partidos aumentam seu Índice de Fidelidade especialmente quando estão formalmente integrados à base do governo: o índice aumenta em 5.527 pontos.

No modelo 5, onde se inclui o percentual de membros dos partidos com tempo de filiação igual ou maior a oito anos, explicam-se 28% da variação da variável independente. Em relação ao modelo anterior, há alterações na magnitude dos coeficientes: no período com eleições eficientes, os partidos são menos disciplinados em 1.714 pontos; quando integram formalmente a base governista, sua disciplina diminui em .880 pontos; a queda é especialmente grande no Governo Lula, quando o índice diminui em 2.153 pontos. Os coeficientes das variáveis Tipo de Partido e Tipo*Posição permanecem altos e positivos: ser centralizado implica um aumento no índice de 3.847; ser centralizado e integrar formalmente a base governista, implica um aumento de 4.737 pontos. Por fim, o coeficiente da variável que mede o efeito do percentual de membros do partido com tempo de filiação igual ou superior a oito sobre o Índice de Fidelidade indica um efeito considerável: a cada 10% de aumento no tamanho desse grupo dentro do partido, seu índice fica acrescido em .420 pontos. Isso significa que um partido em que todos os membros possuem oito ou mais anos de filiação terá seu Índice de Fidelidade acrescido de 4.200 pontos. Comprova-se, assim, a quarta das hipóteses enunciadas: a coesão organizacional influencia positivamente a disciplina parlamentar. A manutenção da significância estatística e da considerável magnitude dos coeficientes das variáveis Tipo de partido e Tipo*Posição, nesse modelo, corrobora também a quinta hipótese: a coesão política influencia significativamente a disciplina parlamentar e de forma independente da coesão organizacional.

No modelo 6, a variável Eficiência Eleitoral é substituída pela variável Governos FHC. O procedimento não altera a magnitude e significância estatística dos coeficientes das outras variáveis, mas especifica melhor o efeito da variável Governo Lula. Os partidos nesse governo, tendo-se por referência os de FHC e Collor/Itamar, têm seu Índice de Fidelidade diminuído em 3.867 pontos. Esse último modelo possui

significância estatística ao nível de 1% e sua capacidade para explicar a variação da variável independente é de 28%²⁵.

Para o Senado, a amostra de dados disponíveis refere-se ao período de 1999 a 2007, o que impossibilita o teste da primeira hipótese, relacionada com os efeitos da eficiência eleitoral sobre a disciplina parlamentar. Infelizmente, os dados sobre o tempo de filiação dos senadores também não estão disponíveis, o que nos impede de controlar o efeito dessa variável sobre a disciplina e a independência entre coesão organizacional e coesão política²⁶. Na TAB. 17, são apresentados os coeficientes encontrados no teste das seguintes hipóteses:

(1) os partidos centralizados são mais disciplinados que os partidos descentralizados independentemente de sua posição frente ao governo;

(2) os partidos centralizados são mais disciplinados que os descentralizados quando integram a base governista que quando não integram.

TABELA 17- Regressão MQO – Índice de Fidelidade Partidária no Senado Federal (1999-2007)

ÍNDICE DE FIDELIDADE PARTIDÁRIA	MODELO 1	MODELO 2	MODELO 3
Constante	89.994*** (1.818)	90.063*** (2.386)	86.391*** (2.970)
Governo Lula	-1.358 (2.260)	-1.361 (1.284)	-2.381 (2.278)
Tipo de Partido		-.103 (2.284)	2.141 (2.492)
Posição frente ao Governo			4.896* (2.477)
N	51	51	51
R2	.007	.007	.084
R2 ajustado	-.013	-.034	.025

Fontes: CEBRAP. FIGUEIREDO; LIMONGI (Org.). *Banco de Dados Legislativos do Senado Federal (1989-2007)*; Diários e listas de votações nominais do Senado Federal.

Notas: *p<0.10; **p<0.05; ***p<0.001. Erro padrão entre parênteses.

²⁵ Os testes para avaliar os resíduos foram satisfatórios: Durbin-Watson = 1.767; a colinearidade fica no nível tolerado (acima de 0,5), exceto a variável de interação (.472), o que se justifica pelo seu próprio formato.

²⁶ Os critérios utilizados no tratamento dos dados das votações nominais e a distribuição do número destas são explicitados no Apêndice.

Para o Senado, os resultados encontrados indicam baixo efeito das variáveis independentes sobre a variação do índice. No último modelo, explicamos apenas 8% da variação e o resultado não é estatisticamente significativo. De qualquer forma, é possível verificar que os partidos formalmente integrados à base do governo são 4.896 pontos mais disciplinados que os não-integrados e que ser centralizado implica um aumento no índice de 2.141 pontos, tendo-se por referência ser descentralizado. Como na Câmara, os partidos no Senado são menos disciplinados durante o Governo Lula que no governo anterior: a diferença é de 2.381 pontos²⁷.

5.5 Considerações finais

Neste capítulo, o objetivo foi investigar, na dinâmica das eleições presidenciais e congressuais, a existência de estímulos políticos que explicassem as alterações na delegação aos partidos e ao Executivo, constatadas nos capítulos anteriores, e a variação no comportamento dos partidos na Câmara e no Senado.

Constatamos que, a partir de 1994, as eleições presidenciais adquiriram um grau significativo de eficiência, a despeito do multipartidarismo e do número relativamente alto de competidores, e que a participação dos partidos nessa disputa influencia seu desempenho nas eleições congressuais. Na seqüência, foi proposta a classificação dos partidos em centralizados (partidos de vocação e de pretensão presidencial e os coadjuvantes) e descentralizados, tendo-se por referência sua participação nas disputas presidenciais, e levantada a hipótese de que o posicionamento dos partidos nessas disputas influencia o comportamento das lideranças, nas arenas eleitoral e parlamentar, e das bancadas parlamentares.

A vinculação dos votos colocados nas urnas presidenciais e congressuais denotaria que o eleitor tem sido capaz de fazer escolhas, nas disputas congressuais,

²⁷ Teste Durbin-Watson = 1.562, colinearidade entre todas as variáveis acima de 0,5. A inclusão de variável de interação Tipo*Posição prejudicou a colinearidade das outras variáveis e foi retirada do modelo.

orientadas pelo desempenho dos partidos no governo federal ou pelo ordenamento das propostas que eles apresentam nas disputas presidenciais. Como essa pesquisa não foi realizada, tomamos a correlação entre a votação que os partidos lograram nessas disputas como indicativa do aumento da probabilidade de que essa vinculação possa ter ocorrido. Evidência adicional de que a disputa presidencial influencia o voto para o Congresso foi apresentada pela avaliação da contribuição média de cada partido na volatilidade eleitoral: os partidos centralizados, especificamente os de vocação presidencial, apresentam mais que o dobro da volatilidade eleitoral apresentada pelos outros partidos nas eleições para a Câmara.

O comportamento das lideranças partidárias foi avaliado a partir de suas estratégias coligacionistas, do grau de coordenação que exercem sobre o comportamento das bancadas nas votações nominais e, por fim, da coerência política que mantêm entre as arenas eleitoral e parlamentar.

Na avaliação das coligações realizadas nas eleições para a Câmara, Senado e governadorias, verificamos que as lideranças dos partidos de vocação presidencial e as dos partidos coadjuvantes replicaram nas disputas para esses cargos a mesma polarização que imprimiram nas eleições presidenciais, denotando, assim, maior grau de centralização ou coordenação da ação política. Na análise do comportamento parlamentar das lideranças na Câmara, especificamente no encaminhamento do voto nas votações nominais, constatamos que os líderes de todos os partidos analisados coordenam mais o comportamento das bancadas no período com eleições eficientes, especialmente quando integram a base de apoio aos governos, o que se mostra consistente com o poder de agenda do Executivo no sistema político brasileiro. Na avaliação da coerência no posicionamento político dos partidos entre as arenas eleitoral e parlamentar, verificamos que os encaminhamentos das lideranças dos partidos centralizados, nas votações da Câmara do período com eleições eficientes, convergem significativamente com os do líder do governo quando seus partidos vencem as eleições, e o contrariam, também significativamente, quando as perdem. Os partidos descentralizados, independentemente de seu posicionamento eleitoral, da natureza das eleições e de integrarem formalmente a base governista, tendem a encaminhar a votação na mesma direção dada pelo líder do governo. Para o Senado, o teste dessa hipótese não foi consistente, embora aponte na mesma direção.

A classificação dos partidos mostra-se pertinente também para explicar a variação na disciplina das bancadas nas votações. As principais especificações da hipótese de que a dinâmica das eleições presidenciais estimula nos partidos disposições diferenciadas frente ao Executivo e aos líderes parlamentares foram comprovadas.

Em primeiro lugar, os partidos centralizados são mais disciplinados que os descentralizados estejam ou não integrados formalmente ao governo, o que mostra que eles são mais capazes que os descentralizados de trocar benefícios de curto prazo, como cargos e benefícios localizados, por outros de escopo e prazo mais amplos, como políticas de caráter nacional. É essa capacidade que explica sua disciplina, inclusive quando não usufruem dos recursos monopolizados pelo Executivo, o que, de acordo com algumas análises, estimularia a disciplina. Contrariando também a hipótese que prevê o predomínio de estímulos distributivistas no comportamento dos partidos brasileiros, foi constatado, ao se controlar o efeito de interação entre integrar formalmente a base de apoio ao governo e ser centralizado, maior disciplina também nos partidos centralizados.

Em segundo lugar, foi verificado que o tempo de filiação dos membros ao partido é uma variável importante para explicar a disciplina parlamentar: o Índice de Fidelidade varia substantiva e positivamente com o percentual de membros com tempo de filiação igual ou superior a oito anos na organização partidária, tomado como indicador do que foi denominado coesão organizacional. Foi constatado também que o efeito dessa coesão organizacional sobre a disciplina ocorre independentemente do efeito da coesão política, que caracteriza os partidos centralizados.

Por fim, a previsão de que os partidos seriam mais disciplinados no período com eleições eficientes não foi comprovada. Ao contrário, verificamos que os partidos diminuiriam significativamente sua disciplina ao longo desse período, especialmente no Governo Lula. A refutação dessa hipótese mostra que a relação direta e positiva entre eficiência eleitoral e disciplina parlamentar, existente nos sistemas com um menor número de partidos, especialmente os parlamentaristas, requer, no sistema político brasileiro, especificações adicionais, por exemplo, a classificação dos partidos políticos a partir de seu posicionamento nas eleições presidenciais.

6 CONCLUSÃO

A pergunta que motiva a investigação empreendida nesta tese diz respeito à variação longitudinal e transversal no comportamento das bancadas partidárias nas votações nominais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Partimos da assertiva, já difundida entre os analistas, de que a disciplina apresentada pelos partidos brasileiros nessas votações é estimulada pela centralização do processo decisório. Centralização essa configurada pela forte delegação de prerrogativas legislativas ao Poder Executivo e às lideranças partidárias, consagradas na Constituição de 1988 e nos regimentos e resoluções que regulam a dinâmica das Casas legislativas.

A resposta é buscada nos estímulos forjados na arena eleitoral que, de acordo com os modelos de análise congressual norte-americanos e o Modelo do Segredo da Ineficiência, orientam os legisladores na estruturação do processo decisório, isto é, na delegação de poderes a atores internos à assembléia (partidos, comissões) e externos (Executivo, burocracias). Essa delegação, de acordo com esses modelos, visa à resolução de dilemas de ação coletiva, de ordem prática e política, próprios do processo legislativo. Os estímulos oriundos de uma dinâmica em que se envolvem os políticos antes mesmo de sua entrada na arena eleitoral – a dinâmica organizacional – foram controlados.

A hipótese geral da investigação é a de que os estímulos que se forjam na arena eleitoral e orientam a (re)estruturação do processo decisório estão também relacionados com a variação no comportamento dos partidos políticos. Assim, ao longo da argumentação, as instituições, especificamente as prerrogativas legislativas do Executivo e das lideranças partidárias, são tratadas de forma endógena e exógena.

No segundo capítulo, onde as prerrogativas das lideranças partidárias e do Poder Executivo no processo legislativo são tratadas como variáveis dependentes, buscamos distinguir os incentivos que emergem do sistema eleitoral brasileiro para a delegação a esses dois atores. Na seqüência, a análise centra-se nos incentivos à delegação aos líderes, forjados pelo método de constituição da representação na Câmara e no Senado. Duas hipóteses orientam a avaliação desses incentivos: a primeira estabelece relação entre a delegação aos líderes e o tipo de conexão eleitoral e a quantidade de recursos disponibilizados pelos partidos aos candidatos; a segunda relaciona essa delegação com a magnitude da representação em cada uma das Casas.

Na análise dos incentivos à personalização ou partidarismo da conexão eleitoral, concluímos que a legislação eleitoral brasileira estimula, de forma significativa, na constituição da representação tanto na Câmara quanto no Senado, a conexão eleitoral personalizada, sem desfavorecer, no entanto, a intermediação dos partidos políticos. Foram apontados, no entanto, alguns óbices à efetivação de uma relação predominantemente personalizada entre representante e representados: competitividade alta dos distritos nas eleições proporcionais, o que aumenta os custos da competição intrapartidária e exige o apelo por parte dos candidatos à legenda; representados em número inferior à maioria dos eleitores do distrito nas disputas majoritárias e proporcionais; dificuldades, dadas pela centralização do processo decisório, para a elaboração de políticas distributivistas e reivindicação individualizada de crédito.

Na avaliação dos recursos que a legislação eleitoral brasileira coloca nas mãos das lideranças partidárias, argumentamos que eles são de qualidade e magnitude significativas o suficiente, especialmente nas disputas para o Senado, para estimular a valorização da legenda perante o eleitorado e a delegação de poder às lideranças e, conseqüentemente, a responsividade das bancadas a seus encaminhamentos. Distinguimos, entretanto, dois fatores com potencialidade para prejudicar uma delegação aos líderes orientada para a valorização da legenda partidária no período analisado. O primeiro diz respeito à forma descentralizada de distribuição dos recursos partidários entre os candidatos; o segundo, à ausência de mecanismos que permitiriam às lideranças nacionais assegurar a posse do mandato que seus partidos ajudaram a conquistar nas urnas.

Na avaliação dos incentivos que a magnitude da representação coloca à delegação, verificamos que eles são maiores para os deputados que para os senadores. Por integrarem uma Casa legislativa menor, os últimos provavelmente encontram menores obstáculos à resolução descentralizada de problemas de ação coletiva que os primeiros e, nesse sentido, possuem menos incentivos para delegar poderes legislativos às lideranças partidárias.

Essa hipótese é investigada no terceiro capítulo, onde são comparadas as prerrogativas que os líderes partidários detêm na Câmara e no Senado. Constatamos, em primeiro lugar, a centralidade das lideranças partidárias para a maximização das preferências dos legisladores em torno de políticas e de cargos nas duas Casas legislativas. Para que o parlamentar comum, ou seja, aquele que não tem perfil para compor os órgãos e cargos de maior destaque, possa maximizar suas preferências por cargos, o que significa, tanto na Câmara quanto no Senado, ser indicado para compor uma comissão hierarquicamente mais valorizada, ele depende da discricionariedade de seu líder. Na mesma direção, o parlamentar comum depende das lideranças para maximizar suas preferências políticas também nas duas Casas. Ao representarem um número maior de parlamentares, as lideranças diminuem os custos de transação do processo legislativo, coordenando as preferências dos membros de suas bancadas. Em segundo lugar, verificamos que, comparativamente, as lideranças monopolizam mais recursos na Câmara que no Senado. Os senadores, dado que são em menor número que os deputados, possuem mais facilidade para coordenar sua ação legislativa de forma descentralizada e maior probabilidade de ocupar as comissões que lhes interessam, independentemente da vontade de seus líderes, na medida em que podem acumular maior número de titularidades. Comprova-se, assim, a hipótese enunciada no segundo capítulo: a diferença nos incentivos colocados pelo método de constituição da representação está relacionada com a variação na delegação aos líderes partidários entre as Casas legislativas.

Ainda no terceiro capítulo, as prerrogativas das lideranças parlamentares são tratadas de forma exógena: avaliamos a relação entre delegação legislativa e comportamento das bancadas. Nos testes, são utilizados dados das votações nominais realizadas na Câmara e no Senado, respectivamente, nos períodos de 1991 a 2007 e 1995 a 2007. Nas coalizões analisadas, constatamos que a maior

delegação aos líderes na Câmara não resulta em maior disciplina partidária, ou seja, os partidos são igualmente disciplinados nas duas Casas. No entanto, dentro de cada uma delas, verificamos diferenças significativas, em termos estatísticos, entre os partidos.

Na avaliação das prerrogativas legislativas das lideranças, constatamos que o poder dos partidos políticos foi reforçado, nos últimos anos e nas duas Casas legislativas, por duas alterações regimentais. A primeira diz respeito à vinculação do critério da proporcionalidade partidária ao resultado das urnas. Na medida em que esse critério é utilizado para a distribuição dos cargos legislativos, a iniciativa tende a favorecer os partidos em geral, mas a desfavorecer aqueles que se alinham ao governo, que têm sido mais beneficiados pela migração partidária. A segunda alteração resulta da interpretação do Tribunal Superior Eleitoral de que o mandato é do partido e não do parlamentar. Os principais partidos não contestaram essa decisão; ao contrário, reafirmaram-na. Essa mudança abre para os partidos desfavorecidos pela migração a possibilidade de preservarem os mandatos que ajudaram a conquistar.

A contrapartida desse processo de reforço do poder dos partidos na arena congressual, que pode ser esperada a partir da argumentação de Shugart e Carey (1992, 1998) sobre os estímulos à delegação a atores internos e externos à arena legislativa, seria a diminuição ou, no mínimo, um melhor controle da delegação ao Executivo. Essa hipótese é verificada, no quarto capítulo, pelo mapeamento das prerrogativas legislativas desse ator.

Conforme esperado, verificamos alterações de relativa importância na delegação ao Poder Executivo no período pós-constitucional. A Emenda Constitucional n. 32 e as alterações nos mecanismos de controle e fiscalização da administração e no processo orçamentário indicam que o Congresso tem buscado assegurar sua proatividade no processo legislativo, no processo orçamentário e, apesar dos limites impostos pelos governos de coalizão, também sua autonomia e capacidade para o controle e fiscalização dos atos do Poder Executivo. Somadas essas alterações àquelas que ocorreram na delegação aos partidos políticos, constata-se um quadro de fortalecimento do Poder Legislativo *vis-à-vis* o Poder Executivo no Brasil, se comparado ao que foi instituído ao final da década de 1980.

Argumentamos que as alterações na estrutura da delegação legislativa aos partidos e ao Executivo sugerem que os incentivos que emergem da arena eleitoral brasileira provavelmente não se restringem àqueles orientados para a superação de problemas práticos da ação coletiva. Seguindo a argumentação de Kiewiet e McCubbins (1991), Cox e McCubbins (1993) e Sartori (1994a), enunciaremos a hipótese de que, da arena eleitoral brasileira, também emergem incentivos para a manutenção e reforço da reputação partidária, ou seja, para uma delegação orientada por imperativos políticos. Como esses incentivos já haviam sido buscados, e não encontrados, na legislação que regula a constituição da representação, retornamos à arena eleitoral, no quinto capítulo, para sua presença na dinâmica das eleições presidenciais e congressuais.

Contrariando os incentivos previstos para a combinação institucional brasileira, verificamos que as eleições presidenciais adquiriram, a partir de 1994, um grau relativamente alto de eficiência eleitoral e que essa eficiência influencia o desempenho eleitoral congressual dos partidos, especificamente, daqueles que participam reiteradamente da disputa presidencial. As evidências dessa influência são o aumento da correlação entre a votação obtida pelos partidos nas disputas presidenciais e congressuais e a volatilidade mais alta da votação dos competidores presidenciais efetivos.

A partir do posicionamento dos partidos nas disputas presidenciais, é proposta a classificação dos partidos brasileiros em dois tipos: (1) partidos centralizados: os que participam de forma reiterada e consistente das disputas presidenciais, têm seu desempenho eleitoral congressual influenciado por essa participação e, por isso, possuem maior interesse em coordenar sua ação eleitoral e parlamentar com vistas à valorização da legenda partidária; (2) partidos descentralizados: os que participam das disputas presidenciais de forma eventual e, assim, não têm seu desempenho congressual influenciado por elas. As hipóteses então enunciadas relacionam os incentivos derivados da dinâmica eleitoral com o comportamento das lideranças e o das bancadas partidárias.

A primeira hipótese relaciona os tipos de partido com as estratégias coligacionistas das lideranças partidárias nas disputas para a Câmara, Senado e governadorias. Na avaliação dos dados, constatamos uma diminuição das alianças entre partidos de

vocação presidencial e seus coadjuvantes antes mesmo da exigência de verticalização das coligações em 2002. A polarização nas eleições para a Câmara, especificamente, adquire maior relevância pelo fato de ter ocorrido simultaneamente à ampliação do número de alianças entre todos os maiores partidos e de ultrapassagem generalizada das fronteiras que dividem os blocos ideológicos. Reforçando o argumento, salientamos que, em 2006, quando a verticalização já era prevista, as únicas coligações presidenciais formalizadas foram justamente entre os partidos de vocação presidencial e seus respectivos coadjuvantes.

A segunda hipótese prevê relação entre o tipo de partido e a taxa de coordenação da atuação das bancadas parlamentares pelos líderes nas votações nominais. O teste é feito em uma análise de regressão, na qual são controladas a posição dos partidos frente ao governo e a eficiência das eleições presidenciais. A partir dos dados das votações realizadas na Câmara, não comprovamos relação entre o tipo de partido e a taxa de coordenação das bancadas. Constatamos, no entanto, que as lideranças coordenam mais a atuação de suas bancadas no período com eleições eficientes que no período anterior, especialmente no Governo Lula. Em virtude da falta de dados, esses testes não puderam ser realizados para o Senado.

A terceira hipótese prevê maior coerência política entre posicionamento eleitoral e parlamentar dos partidos centralizados no período com eleições eficientes. O teste é feito pela avaliação, em gráficos, da evolução da taxa de convergência entre os encaminhamentos das lideranças partidárias e os dos líderes dos governos. Os partidos centralizados, especialmente os de vocação presidencial e seus coadjuvantes, apresentam maior coerência entre comportamento parlamentar e resultado das urnas que os partidos descentralizados. No período com eleições eficientes, os partidos centralizados, quando perdem as eleições, encaminham-se decididamente para a oposição; quando elegem o governo, apóiam-no consistentemente. Os partidos descentralizados, por outro lado, independentemente de seu posicionamento eleitoral, tendem a apoiar os governos, estejam ou não formalmente integrados à sua base, mostrando sua maior dependência, em relação aos centralizados, dos recursos que são distribuídos pelo Executivo aos partidos de sua base parlamentar. Para o Senado, os dados disponíveis não permitem avaliação consistente, mas apontam para o mesmo padrão comportamental.

A última hipótese é a de que o posicionamento dos partidos nas eleições presidenciais estimula neles disposições diferenciadas frente ao Executivo e às lideranças parlamentares. Suas principais especificações são comprovadas, na Câmara, em uma análise de regressão com dados das votações nominais que ocorreram no período de 1991 a 2007. Em primeiro lugar, constatamos que a eficiência das eleições presidenciais não tem efeito significativo sobre a disciplina de todos os partidos: no período com eleições eficientes, eles são menos disciplinados que no período com eleições não-eficientes, especialmente no Governo Lula. Assim, a relação entre eficiência eleitoral e disciplina partidária, altamente provável nos sistemas parlamentaristas ou presidencialistas bipartidários, não se verifica no Brasil, o que mostra que a dinâmica eleitoral e, conseqüentemente, o sistema partidário é mais complexo que o normalmente suposto.

Maior complexidade exige mais especificação, o que é feito controlando-se a disciplina por tipo de partido. Assim, verificamos que os partidos centralizados são mais disciplinados que os descentralizados, o que significa maior influência sobre os primeiros dos recursos fornecidos pelas lideranças parlamentares aos membros da bancada, especialmente aqueles destinados a manter ou reforçar o valor eleitoral da legenda partidária. Como esse resultado ocorre antes da introdução da variável destinada a medir os efeitos do posicionamento dos partidos frente aos governos, pode-se concluir que o incentivo à disciplina não depende dos recursos fornecidos pelo Poder Executivo. Isso significa que os partidos centralizados mostram-se mais capazes que os descentralizados de trocar benefícios de curto prazo, por exemplo, cargos e recursos orçamentários, por outros de escopo e prazo mais amplos, como políticas de caráter nacional.

Ainda contrariando a tese de que há predominância de estímulos paroquialistas no sistema político brasileiro, verificamos, ao controlarmos o efeito de interação entre estar integrado à base do governo e ser centralizado, maior disciplina também nos partidos centralizados. Esse resultado indica que esses partidos, além de serem mais disciplinados, independentemente de estarem integrados à base governista, empenham-se, especialmente, em apoiar os governos que elegem.

Com objetivo de verificar se a coesão política, apresentada pelos partidos centralizados, não é influenciada por uma coesão organizacional, isto é, em uma

identidade coletiva forjada ao longo da convivência na organização partidária, foi introduzida uma variável de controle, construída a partir do tempo de filiação ao partido. Essa variável também apresentou efeitos positivos e de considerável magnitude sobre a disciplina parlamentar, mas não alterou significativamente o efeito do tipo de partido. Para o Senado, os testes foram menos conclusivos por falta de dados, mas permitem inferir a existência do mesmo padrão comportamental encontrado na Câmara.

Assim, os testes realizados no quinto capítulo apontam para a influência da dinâmica eleitoral sobre as estratégias das lideranças partidárias, nas arenas eleitoral e parlamentar, e sobre a disposição das bancadas frente aos atores que monopolizam a distribuição dos principais recursos na arena decisória, o Presidente da República e as lideranças partidárias. Essa disposição e os estímulos oriundos da arena organizacional explicam 28% e 8% da variação que se verifica na disciplina dos partidos, respectivamente, na Câmara e no Senado.

Os achados da investigação permitem concluir que há, no sistema político brasileiro atual, estímulos tendentes à valorização dos partidos, forjados pela dinâmica das eleições presidenciais e congressuais. Estímulos que têm ensejado a reestruturação da delegação legislativa, no sentido de fortalecimento do Poder Legislativo *vis-à-vis* o Poder Executivo, e um comportamento mais concertado das lideranças, nas arenas eleitoral e parlamentar, e das bancadas partidárias nas votações nominais das duas Casas Legislativas. As mudanças constatadas na dinâmica eleitoral permitem inferir a existência, no sistema brasileiro, de um processo paralelo ao constatado por Cox e McCubbins (1993) no sistema norte-americano: fortalecimento dos partidos na arena eleitoral, subsequente reestruturação da delegação legislativa que, por sua vez, relaciona-se com mudanças comportamentais. No entanto, no Brasil, os incentivos à valorização da legenda partidária, a nível nacional, não estão presentes em todos os partidos: apenas naqueles que participam reiterada e consistentemente das disputas presidenciais, classificados aqui como centralizados.

REFERÊNCIAS

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

ABRÚCIO, Fernando L. *Os barões da federação*. São Paulo: Departamento de Ciência Política da USP/ HUCITEC, 1998.

ALEMAN, Eduardo, TSEBELIS, George. Agenda control in Latin American presidential democracies. In: ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, [s.l.], 2002.

ALEMÁN, Eduardo; SAIEGH, Sebastián M. Legislative preferences, political parties, and coalition unity in Chile. *Comparative Politics*, New York, v. 39, n. 3, p. 1-38, 2007.

ALMEIDA, Maria H. T. Federalismo, democracia e governo no Brasil: Idéias, hipóteses e evidências. *BIB*, São Paulo, p. 13-34, 2001.

ALMEIDA, Maria H. T. O Estado no Brasil contemporâneo: um passeio pela história. In: MELO, Carlos R; ALCÂNTARA, Manuel S. (Org.). *A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007, p.18-37.

AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2003.

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.

AMORIM NETO, Octavio. A conexão presidencial: Facções pró e anti-governo e disciplina partidária no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 291-319, 2001.

AMORIM NETO, Octavio. O presidencialismo de coalizão revisitado: Novos dilemas, velhos problemas. In: TAVARES, José A. G. (Org.) *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003, p. 83-98.

AMORIM NETO, Octavio. A reforma do sistema de governo: rumo ao parlamentarismo ou ao semipresidencialismo. In: SOARES, Gláucio A. D; RENNÓ, Lúcio R. (Org.). *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006, p. 317-344.

AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.

AMORIM NETO, Octavio; COX, Gary; MCCUBBINS, Mathew. Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados (1989-98). *World Politics*, Princeton University, v. 55, n. 4, p. 1-46, 2003.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos R.; SANTOS, Fabiano. *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004.

ANASTASIA, Fátima; CASTRO, Mônica M. M; NUNES, Felipe. De lá para cá: As condições e as instituições da democracia depois de 1988. In: MELO, Carlos R; ALCÂNTARA, Manuel S. (Org.). *A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007, p. 110-145.

ARRETCHE, Marta, RODDEN, Jonathan. Política distributiva na federação: Estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 549-576, 2004.

ASTIZ, Carlos A. O papel atual do Congresso brasileiro. In: MENDES, Cândido (org.). *O legislativo e a tecnocracia*. Rio de Janeiro: Imago Editora Ltda; Conjunto Universitário Cândido Mendes, 1975. p. 5-30.

BARROS, Alexandre de S. C. Representatividade burocrática e eficiência parlamentar – uma contradição? In: MENDES, Cândido (org.). *O legislativo e a tecnocracia*. Rio de Janeiro: Imago Editora Ltda; Conjunto Universitário Cândido Mendes, 1975. p. 195-217.

BINDER, Sara A. *Minority rights, majority rule: Partisanship and the development of Congress*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

BLONDEL, Jean. Assemblies: role, organization and relative influence. In: *An introduction to comparative government*. New York: Praeger Publishers, Inc, 1969, p. 355-390.

BOHN, Simone. Ainda o velho problema da distorção da representação dos estados na Câmara dos Deputados. In: SOARES, Gláucio A. D; RENNÓ, Lúcio R. (Org.). *Reforma Política: lições da história recente*. Rio Janeiro: Ed. FGV, 2006, p.193-227.

BRAGA, Maria do S. Dinâmica de coordenação eleitoral em regime presidencialista e federativo: determinantes e conseqüências das coligações partidárias no Brasil. In: SOARES, Gláucio A.D; RENNÓ, Lucio R.(Org.). *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006, p. 229-245.

BRASIL. Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, 1891. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2007.

BRASIL. Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, 1934. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2007.

BRASIL. Constituição (1937). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, 1937. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2007.

BRASIL. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, 1946. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2007.

BRASIL. *Constituição do Brasil*. 1967. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2007.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2007.

BRASIL. Constituição (1969). *Emenda Constitucional n. 1*, 1969. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2007.

BRASIL. *Lei dos Partidos Políticos n. 9096*, 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096.htm>. Acesso em: dez. 2007.

BRASIL. *Lei 9504*, 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/l9504.htm>>. Acesso em: dez. 2007.

BRASIL. *Lei 11459*, 2007. Altera a Lei n. 9096. de 19 de setembro de 1995, para estabelecimento do critério de distribuição do Fundo Partidário. Disponível em: <http://www.tre-mg.gov.br/legislacao_jurisprudencia/lei11459.pdf>. Acesso em: dez. 2007.

CAIN, B; FERREJOHN, J; FIORINA, M. *The personal vote: Constituency service and electoral independence*. Harvard: Harvard University Press, 1987.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Resolução da Câmara dos Deputados n. 17, de 1989*. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2007.

CAREY, John. *Legislative voting and accountability*. Department of Government. Dartmouth College. Hanover., 2006. Revised draft: July/2007. Disponível em: <http://www.dartmouth.edu/~jcarey/Research_files/LV&A%20Carey%20July%202007.pdf>. Acesso em: fev. 2008.

CAREY, John. Competing principals, political institutions, and party unity in Legislative voting. *American Journal of Political Science*, [S.l.], v. 51, n. 1, p. 92-107, 2007.

CAREY, John; REINHARDT, Gina Y. Impacto das instituições estaduais na unidade das coalizões parlamentares no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 773-804, 2003.

CAREY, John; SHUGART, Matthew. Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*, v. 14, n. 4, p. 417-439, 1995.

CAREY, John; SHUGART, Matthew. Poder de decreto: chamando os tanques ou usando a caneta. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 13, n. 37, p.149-184, 1998.

CARREIRÃO, Yan S. Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina. *Opinião Pública*, Campinas, v. 12, n. 1, p. 136-163, 2006.

CARREIRÃO, Yan S; KINZO, M. D. G. Partidos políticos, preferência partidária e decisão eleitoral no Brasil (1989-2002). *Dados*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 131-168, 2004.

CARVALHO, Nelson Rojas de. *E no início eram as bases: Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2003.

CEBRAP. FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (Org.). *Banco de Dados Legislativos da Câmara dos Deputados (1989-2007)*.

CEBRAP. FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (Org.). *Banco de Dados Legislativos do Senado Federal (1989-2007)*.

CHASQUETTI, Daniel. Democracia, multipartidismo y coaliciones em América Latina: evaluando la difícil combinación. In: LANZARO, Jorge (Comp.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas em América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

CHEIBUB, José A; FIGUEIREDO, Argelina, LIMONGI, Fernando. Presidential agenda power and decision-making in presidential regimes: governors and political parties in the Brazilian Congress. In: *American Political Science Association – APSA*, 2002.

CHEIBUB, J. A., PRZEWORSKI, A., SAIEGH, S. Governos de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentaristas. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 187-218, 2002.

CONGRESSO NACIONAL. *Resolução n. 1, de 1991 - CN*. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2007.

CONGRESSO NACIONAL. *Resolução n. 1, de 1993 - CN*. Altera a Resolução nº 1, de 1991 - CN, que dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2007.

CONGRESSO NACIONAL. *Resolução n. 2, de 1995 - CN*. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2007.

CONGRESSO NACIONAL. *Resolução n. 3, de 1998* - CN. Regula, a título excepcional, a apreciação do projeto de lei orçamentária anual para o exercício financeiro de 1999. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2007.

CONGRESSO NACIONAL. *Resolução n. 2, de 2000* - CN. Dispõe sobre a participação das bancadas minoritárias na composição das comissões mistas. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2007.

CONGRESSO NACIONAL. *Resolução n. 3, de 2000* - CN. Regula, a título excepcional, a apreciação do projeto de lei orçamentária para o exercício financeiro de 2001. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2007.

CONGRESSO NACIONAL. *Resolução n. 1, de 2001* - CN. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2007.

CONGRESSO NACIONAL. *Resolução n. 2, de 2003* - CN. Dá nova redação ao art. 25 da Resolução nº 1, de 2001, do Congresso Nacional. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2007.

CONGRESSO NACIONAL. *Resolução n. 3, de 2003* - CN. Altera a Resolução nº 1, de 2001-CN. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2007.

CONGRESSO NACIONAL. *Resolução n. 1, de 2006* - CN. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2007.

COX, Gary. *The efficient secret*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

COX, Gary; MCCUBBINS, Mathew. *The legislative leviathan*. Berkeley: University of California Press. 1993.

COX, Gary; MCCUBBINS, Mathew. Bonding, structure, and the stability of political parties: party government in the House. In: SHEPSLE K; WEINGAST, Barry (Ed.). *Positive theories of congressional institutions*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1995, p. 101-117.

COX, Gary; MORGENSTERN, Scott. Epilogue: Latin America's reactive assemblies and proactive's presidents. In: MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito (Ed.). *Legislative politics in Latin América*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

DALMORO, Jefferson; FLEISCHER, David. Eleição proporcional: os efeitos das ligações e o problema da proporcionalidade: um estudo sobre as eleições de 1994, 1998 e 2002 para a Câmara dos Deputados. In KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério (Org.). *Partidos e ligações eleitorais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 2005, p. 85-110.

DEHEZA, Grace I. Governos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur. In: NOHLEN, Dieter; FERNÁNDEZ, Mario B. (Ed.). *El presidencialismo renovado: instituciones y cambio político en América Latina*. Venezuela, Nueva Sociedad, 1998, p. 151-169.

DIAS, Márcia R. Projeção da imagem partidária nas estratégias de campanha na televisão: Uma análise do HGPE 2002. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 149-187, 2005.

DI PALMA, Giuseppe. *To craft democracies*. Berkeley: University of California Press, 1990.

DOWNS, Antony. *Uma teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: Edusp, 1999.

DUVERGER, Maurice. *Os Partidos Políticos*. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1987.

DUVERGER, Maurice. Duverger's law: forty years later. In: GROFMAN, Bernard.; LIJPHART, Arend (Ed.). *Electoral laws and their political consequences*. New York: Agathon Press, 1994, p.69-84.

FENNO, Richard F. Jr. *Congressmen in Committees*. Boston: Little Brown, 1973.

FIGUEIREDO, Argelina C. Instituições e política no controle do Executivo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p.689-727, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina C. O Executivo nos sistemas de governo democráticos. *BIB*, São Paulo, n. 58, p. 3-196, 2004.

FIGUEIREDO, Argelina C. Formação, funcionamento e desempenho das coalizões de governo no Brasil. In: 5^o ENCONTRO DA ABCP, Belo Horizonte, 2006.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, Gláucio A. D; RENNÓ, Lúcio R (Org.). *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006, p. 249-280.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos R; ALCÂNTARA, Manuel S. (Org.). *A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007, p.148-149.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2008.

FIORINA, Morris. *Representatives, roll calls, and constituencies*. Boston: Heath, 1974.

FLEISCHER, David. Análise política das perspectivas da reforma política no Brasil, 2005-2006. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, ano VI, n. 2, p. 13-37, 2005.

GILLIGAN, Thomas W; KREHBIEL, K. The gains from exchange hypothesis of legislative organization. In: SHEPSLE K; WEINGAST, Barry (Ed.) *Positive theories of congressional institutions*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1995, p. 37-70.

GOMES, Sandra. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: Um estudo de caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). *Dados*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 193-224, 2006.

GROFMAN, Bernard N. The federalist papers and the new institutionalism: an overview. In: *The federalist papers and the new institutionalism*, Bernard Grofman; Donald Wittman (Ed.). New York: Agathon Press, 1989.

INÁCIO, Magna M. *Presidencialismo de coalizão e sucesso presidencial na esfera legislativa (1990-2004)*. 2006. 170 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, UFMG, Belo Horizonte.

INÁCIO, Magna M. Estrutura e funcionamento da Câmara dos Deputados. In: MELO, Carlos R; ALCÂNTARA, Manuel S. (Org.). *A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007, p. 199-235.

IUPERJ. NICOLAU, Jairo (Org.). *Banco de Dados Eleitorais do Brasil de 1982 a 2004*. Disponível em <<http://www.jaironicolau.iuperj.br/>> Acesso em: jul. 2007.

JONES, Mark. *Electoral laws and the survival of presidential democracy*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1995.

KIEWIET, D. Roderick; MCCUBBINS, Mathew D. *The logic of delegation: Congressional parties and the appropriations process*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

KINZO, M. D'Alva. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 23-41, 2004.

KREHBIEL, Keith. *Information and legislative organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1992.

KRAUSE, Silvana. Uma análise comparativa das estratégias eleitorais nas eleições majoritárias (1994-1998-2002): coligações eleitorais X nacionalização dos partidos e do sistema partidário brasileiro. In: KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério (Org.). *Partidos e coligações eleitorais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; SP: Fundação Editora da UNESP, 2005, p. 115-141.

LAMOUNIER, Bolivar; MENEGUELLO, Raquel. *Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro*. São Paulo: Ed. Brasiliense S.A. 1986.

LAVAREDA, Antonio. *A democracia nas urnas: o processo partidário eleitoral brasileiro*. Rio de Janeiro: Rio Fundo/IUPERJ, 1991.

LEMOS, Leany B. El sistema de comisiones em el Senado brasileño: jerarquía y concentración de poderes en la década de 1990. *América Latina Hoy*, Salamanca, v. 43, 2006.

LEMOS, Leany B; Llanos, Mariana. The politics of senatorial confirmations: a comparative study of Argentina and Brazil. In: XXIX ENCONTRO ANPOCS, Caxambu, 2004.

LIJPHART, Arend. *As democracias contemporâneas*. Lisboa: Gradiva, 1989.

LIJPHART, Arend. Constitutional choices for new democracies. *Journal of democracy*, v. 3, n. 2, 1991.

LIMA JÚNIOR, Olavo. B. *Os partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional (1945-1964)*. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

LIMA JÚNIOR, Olavo. B. *Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo: Ed. Loyola, 1993.

LIMA JÚNIOR, Olavo. B. A Reimplantação do multipartidarismo: efeitos institucionais e contextuais. In: LIMA JÚNIOR, Olavo B. (Org.). *O sistema partidário brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

LIMA JÚNIOR, Olavo. B. Eleições presidenciais: centralidade, contexto e implicações. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 11-30, 1999.

LIMONGI, Fernando. Formas de governo, leis partidárias e processo decisório. *BIB*, São Paulo, n. 55, p. 7-39, 2003.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. *DADOS*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

LINZ, Juan. Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença? In: LAMOUNIER, Bolívar (Org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo: Sumaré, 1991, p. 61-120.

LOUREIRO, Maria R. Instituições, política e ajuste fiscal: O Brasil em perspectiva comparada. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 16, n. 47, p. 75-96, 2001.

LOURENÇO, Luiz C. Ativação, reforço e cristalização: pistas sobre os efeitos do horário gratuito de propaganda eleitoral. In TELLES, Helcimara, S; LUCAS, João I. P. (Org.). *Das ruas às urnas: partidos e eleições no Brasil contemporâneo*. Caxias do Sul: Educs, 2003, p. 171-188.

LUPIA, Arthur; MCCUBBINS, Mathew W. Who controls? Information and the structure of legislative decision making. In: SHEPSLE K; WEINGAST, Barry (Ed.)

Positive theories of congressional institutions. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1995, p. 201-233.

MACHADO, Aline. A lógica das coligações no Brasil. In: KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério (Org.). *Partidos e coligações eleitorais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 2005, p. 43-83.

MAINWARING, Scott. Democracia presidencialista multipartidária: O caso do Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28/29, p. 21-74, 1993.

MAINWARING, Scott. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto; Rio de Janeiro: FGV, 1999.

MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy. *Building democratic institutions – party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew S. (Ed.) *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 55-109.

MAINWARING, Scott; JONES, Mark P. A nacionalização dos partidos e dos sistemas partidários: uma medição empírica e sua aplicação ao caso das Américas. In: TAVARES, José A. G. (Org.). *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003, p. 102-147.

MALTZMAN, Forrest; Smith, Steven S. Principals, goals, dimensionality and congressional committees. In: SHEPHERD K; WEINGAST, Barry (Ed.) *Positive theories of congressional institutions*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1995, p. 253-272.

MARTINS, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MAYHEW, David. *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.

MELO, Carlos R. Migração partidária, estratégias de sobrevivência política e governismo na Câmara dos Deputados. In: TAVARES, José A. G. (Org.). *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003, p. 164-226.

MELO, Carlos R. *Retirando as cadeiras do lugar*. Migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002). Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004.

MELO, Carlos R. Sistema partidário, presidencialismo e reforma política no Brasil. In: SOARES, Gláucio A. D; RENNÓ, Lúcio R. (Org.). *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006, p. 157-175.

MELO, Carlos R. Nem tanto ao mar, nem tanto a terra: elementos para uma análise do sistema partidário brasileiro. In: MELO, Carlos R; ALCÂNTARA, Manuel S. (Org.). *A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007, p. 268-295.

MELO, Carlos R; ANASTASIA, Fátima. A reforma da previdência em dois tempos. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 301-332, 2005.

MELO, Carlos R; MIRANDA, Geralda. Migrações e partidos no governo Lula. In: 5º ENCONTRO ABCP, Belo Horizonte, 2006.

MELO, Marcus A. Hiperconstitucionalização e qualidade da democracia: mito e realidade. In: MELO, Carlos R; ALCÂNTARA, Manuel S. (Org.). *A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007, p. 237-265.

MENDES, Cândido. O Congresso brasileiro pós-64: um legislativo para a tecnocracia? In: MENDES, Cândido (Org.). *O legislativo e a tecnocracia*. Rio de Janeiro: Imago Editora Ltda; Conjunto Universitário Cândido Mendes, 1975, p. 123-156.

MEZEY, Michael L. O poder decisório do legislativo nos sistemas políticos em desenvolvimento. In: MENDES, Cândido (Org.). *O legislativo e a tecnocracia*. Rio de Janeiro: Imago Editora Ltda; Conjunto Universitário Cândido Mendes, 1975, p. 43-81.

MÜLLER, Gustavo. Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: Um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 371-394, 2005.

NICOLAU, Jairo. *Sistema eleitoral e reforma política*. Rio de Janeiro: Ed. Foglio, 1993.

NICOLAU, Jairo. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-1994)*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1996.

NICOLAU, Jairo. 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, p. 909-735, 2000.

NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

NICOLAU, Jairo. Voto personalizado e reforma eleitoral no Brasil. In: SOARES, Gláucio A. D; RENNÓ, Lúcio R. (Org.). *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006, p. 23-33.

PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido: organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza Editorial, 1990.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 323-362, 2001.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-67, 2000.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: As relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: A conexão eleitoral no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Regras eleitorais e poderes do presidente no Congresso: duas dimensões complementares da capacidade governativa. In: SOARES, Gláucio A. D; RENNÓ, Lúcio R. (Org.). *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006, p. 296-315.

POLSBY, Nelson W. The institutionalization of the U. S. House of Representatives. *American Political Science Review*, Los Angeles, v. 62, n. 1, p. 44 -168, 1969.

POWELL Jr, G. Bingham. *Elections as instruments of democracy: majoritarian and proportional visions*. New Haven & London: Yale University Press, 2000.

PRZEWORSKI, Adam; ALVAREZ, Michael; CHEIBUB, José; LIMONGI, Fernando. *Democracy and development*. Nova York: Cambridge University Press, 2000.

RENNÓ, Lucio R. O dilema do rico: número de candidatos, identificação partidária e accountability nas eleições de 2002 para a Câmara dos Deputados. In: SOARES, Gláucio A. D; RENNÓ, Lúcio R. (Org.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006, p. 47-68.

ROHDE, David W. Parties and committees in the House: member motivations, issues, and institutional arrangements. In: SHEPSLE K; WEINGAST, Barry (Ed.). *Positive theories of congressional institutions*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1995, p. 119-137.

ROSEMBERG, Morris. *A lógica da análise do levantamento de dados*. São Paulo: Ed. Cultrix; Ed. da Universidade de São Paulo, 1968.

SAMUELS, David. *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003a.

SAMUELS, David. A economia política da reforma macroeconômica no Brasil, 1995-2002. *DADOS*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 805-835, 2003b.

SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In: SOARES, Gláucio A. D; RENNÓ, Lucio R. (Org.). *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006, p. 133-153.

SAMUELS, David; EATON, Kent. Presidentialism and, or, and versus parliamentarism: The state of the literature and an agenda for future research. In: CONFERENCE ON CONSEQUENCES OF POLITICAL INSTITUTIONS IN DEMOCRACY, Duke University, 2002.

SANTOS, André M. Sedimentação das lealdades partidárias no Brasil: Tendências e descompassos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 69-83, 2001.

SANTOS, André M. Regras eleitorais importam? Modelos de listas eleitorais e seus efeitos sobre a competição partidária e o desempenho institucional. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 721, 749, 2006a.

SANTOS, André M. Regras eleitorais, deputados e fidelidade partidária. In: SOARES, Gláucio A. D; RENNÓ, Lucio R. (Org.). *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006b, p. 176-192.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 465-492, 1997.

SANTOS, Fabiano. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 111-138, 1999.

SANTOS, Fabiano. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45. n. 2, p. 237-264, 2002.

SANTOS, Fabiano. Em defesa do presidencialismo de coalizão. In: SOARES, Gláucio A. D; RENNÓ, Lúcio R. (Org.). *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006, p.281-295.

SANTOS, Fabiano. A república de 46: separação de poderes e política alocativa. In: MELO, Carlos R.; ALCÂNTARA, Manuel S. (Org.). *A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007, p. 40-72.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 693-735, 2005.

SANTOS, Wanderley G. *Crise e castigo: partidos e generais na política brasileira*. Rio de Janeiro, Vértice/IUPERJ, 1987.

SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*. Brasília: UNB, 1982.

SARTORI, Giovanni. Nem presidencialismo, nem parlamentarismo. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 35, p. 3-14, 1993.

SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada: Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994a.

SARTORI, Giovanni. The influence of electoral systems: faulty laws or faulty method? In: GROFMAN, Bernard; LIJPHART, Arend. (Ed.). *Electoral laws and their political consequences*. New York: Agathon Press, 1994b, p. 43-68.

SENADO FEDERAL. *Resolução n. 93, de 1970*. Regimento Interno do Senado Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2007.

SENADO FEDERAL. *Resolução n. 17, de 1993*. Dispõe sobre a Corregedoria Parlamentar. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>> Acesso em: dez. 2007.

SENADO FEDERAL. *Resolução n. 20, de 1993*. Institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2007.

SENADO FEDERAL. *Resolução n. 40, de 1995*. Institui a Procuradoria Parlamentar e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2007.

SENADO FEDERAL. *Resolução n. 01, de 2005*. Cria no Senado Federal a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, altera a denominação e atribuições de comissões permanentes e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2007.

SENADO FEDERAL. *Resolução n. 35, de 2006*. Altera o Regimento Interno do Senado Federal, para disciplinar a representação partidária nos colegiados, o Acesso em à palavra, a tramitação em conjunto de proposições legislativas, a retirada de proposições e as decisões tomadas mediante acordo de lideranças. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2007.

SENADO FEDERAL. *Resolução n. 01, de 2007*. Cria no Senado Federal a Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática - CCT. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2007.

SENADO FEDERAL. *Resolução n. 03, de 2007*. Altera o § 1º do art. 77 do Regimento Interno do Senado Federal, para permitir que os membros da Comissão Diretora, à exceção do Presidente, possam integrar outras comissões permanentes. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2007.

SCHMITT, Rogério. *Partidos políticos no Brasil (1945-2000)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000.

SCHMITT, Rogério. A nacionalização dos partidos políticos brasileiros. In: TAVARES, José A. G. (Org.). *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003, p. 150-159.

SCHMITT, Rogério; CARNEIRO, Leandro; KUSCHNIR, Karina. Estratégias de campanha no horário eleitoral gratuito de propaganda eleitoral em eleições proporcionais. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 277-301, 1999.

SHEPSLE, Kenneth. Studying institutions: some lessons from the rational choice approach. *Journal of Theoretical Politics*, v.1, p: 131 a 147, 1989.

SHEPSLE, Kenneth; WEINGAST, Barry. Legislative politics and budget outcomes. In Gregory B. Mills; John L. Plamer (Ed.). *Federal budget policy in the 1980s*, Washington: The Urban Institute, 1984.

SHEPSLE, Kenneth; WEINGAST, Barry. Positive theories of congressional institutions. In: SHEPSLE K; WEINGAST, B. (Ed.). *Positive theories of congressional institutions*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1995, p. 5- 35.

SHUGART, Matthew, CAREY, John. *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SIMAS, Marcelo. Coligações em eleições proporcionais no Brasil em 1998. In: TELLES, Helcimara S; LUCAS, João I. (Org.). *Das ruas às urnas: partidos e eleições no Brasil contemporâneo*. Caxias do Sul: Educs, 2003, p. 95-144.

SINCLAIR, Bárbara. House special rules and the institutional design controversy. In: SHEPSLE K; WEINGAST, Barry (Ed.) *Positive theories of congressional institutions*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1995, p. 235-252.

SOARES, Gláucio A. D. Alianças e coligações eleitorais: notas para uma teoria. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 17, p. 95-124, 1964.

SOUSA, Vivaldo. O comportamento das coligações eleitorais entre 1954-1962: pleitos majoritários coincidentes com proporcionais. KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério (Org.). *Partidos e coligações eleitorais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; SP: Fundação Editora da UNESP, 2005, p. 27-41.

SOUZA, Maria C. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 1983.

SOUZA, Celina. Federalismo e conflitos distributivos: Disputa dos estados por recursos orçamentários federais. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 345-384, 2003.

SPECK, Bruno W. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, ano VI, n. 2, 2005, p. 123-159.

STROM, Kaare. *Minority government and majority rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

TSEBELIS, George. Processo decisório em sistemas políticos: *veto players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.12, n. 34, p. 89-117, 1997.

TSEBELIS, George. *Jogos ocultos: Escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo: Edusp. 1998.

VEIGA, Luciana F. Persuasão eleitoral: como o horário eleitoral influencia a decisão do voto. In TELLES, Helcimara, S; LUCAS, João I. P. (Org.). *Das ruas às urnas: partidos e eleições no Brasil contemporâneo*. Caxias do Sul: Educs, 2003, p.145-170.

APÊNDICE

O universo de análise das votações nominais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

As votações nominais analisadas nesta tese compreende as que ocorreram na Câmara dos Deputados, no período de 1/2/1991 a 31/1/2007, e no Senado Federal no período de 1/1/1999 a 31/1/2007. Os critérios utilizados para a definição do universo de análise, nas duas Casas legislativas, são os mesmos adotados por Figueiredo e Limongi (1999, p. 94-9).

Em primeiro lugar, incorporamos ao universo das votações realizadas na Câmara e no Senado aquelas que ocorreram em sessão conjunta do Congresso Nacional. Como salientam os autores, as votações nominais do Congresso, apesar de ocorrerem em sessão conjunta na Câmara, fazem-se de forma seqüencial e independente, votando primeiro os deputados e, em seguida, os senadores. A manifestação destes ocorre apenas se os primeiros não rejeitarem a proposição em pauta. Da mesma forma, a rejeição ou aprovação de uma proposição por parte dos senadores ocorre independentemente do resultado alcançado na Câmara.

Apesar desta e outras peculiaridades da sessão conjunta, o processo legislativo no Congresso segue as mesmas regras de discussão e votação que vigoram nas sessões separadas. Essas regras estão relacionadas com o tipo de proposição e não propriamente com a Casa legislativa em que é votada. Além disso, e mais importante para os propósitos desta tese, os líderes que coordenam o processo legislativo nas sessões deliberativas da Câmara e do Senado, separadamente, são mesmos que coordenam as sessões conjuntas do Congresso.

Em segundo lugar, incorporamos ao universo de votações tanto as de proposições que requerem, por exigência constitucional, votação nominal quanto as que ocorrem por esse processo em virtude de requerimento dos parlamentares. Os argumentos que justificam essa opção são também os mesmos apresentados por Figueiredo e Limongi e relacionam-se, especialmente, com a dificuldade de se distinguir, nas duas situações, proposições de natureza programática ou não. O caráter programático não é inerente à proposição: depende do valor que lhe é atribuído e, assim, varia de um partido para outro.

Em terceiro lugar, adotamos também os mesmos critérios de validade e unanimidade para a seleção das votações do universo. As votações não-válidas são as que não alcançaram o *quorum* de votação requerido para a proposição; as votações unânimes são aquelas em que mais de 90% dos parlamentares presentes manifestaram-se na mesma direção.

Na Câmara, as votações não-válidas, incorporadas ao Banco de Dados Legislativos, a nós cedido por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (CEBRAP), somam 74, correspondendo a 4,4% de um total de 1680 votações. No Banco de Dados Legislativos do Senado Federal, também organizado por Figueiredo e Limongi, as votações não-válidas não foram incorporadas.

Na Câmara, as votações unânimes somam 470, correspondendo a 28% do total. As votações que não atenderam, simultaneamente, aos critérios de não-unanimidade e validade totalizam 49 (2,9% do total). Assim, o universo de análise, na Câmara, constitui-se de 1087 votações, correspondendo a 69,8% do total de votações válidas (1557) do período de 1991 a 2007. No Senado, de um total de 500 votações válidas, do período de 1999 a 2007, foram excluídas, por serem unânimes 271 (54,2%). O universo de análise dessa Casa totaliza, assim, 229 votações, correspondendo a 45,8% do total.

TABELA 1: Universo votações nominais-Câmara dos Deputados (1991-2007) (N)

COALIZÕES	TOTAL (A)	VOTAÇÕES EXCLUÍDAS DEVIDO A				TOTAL FINAL (A-B)
		FALTA QUORUM	FALTA QUORUM / UNANIMIDADE	UNANIMIDADE	TOTAL (B)	
Collor 2	110	9	3	21	33	77
Collor 3	31	5	1	4	10	21
Itamar 1	73	11	1	16	28	45
Itamar 2	15	4	0	0	4	11
Itamar 3	21	12	0	1	13	8
FHC I 1	163	7	0	23	30	133
FHC I 2	360	11	5	52	68	292
FHC II 1	428	2	7	153	162	266
FHC II 2	36	1	3	12	16	20
Lula 1	154	0	6	57	63	91
Lula 2	114	3	10	60	73	41
Lula 3	20	1	2	5	8	12
Lula 4	29	0	7	11	18	11
Lula 5	126	8	4	55	67	59
Total	1680	74	49	470	593	1087

Fonte: CEBRAP. FIGUEIREDO; LIMONGI (Org.). *Banco de Dados Legislativos da Câmara dos Deputados (1989-2007)*.

TABELA 2: Universo votações nominais do Senado Federal 1991-2007) (N)

COALIZÕES	TOTAL (A)	UNÂNIMES (B)	TOTAL FINAL (A-B)
FHC II 1	231	90	141
FHC II 2	53	34	19
Lula 1	84	56	28
Lula 2	47	25	22
Lula 3	13	11	2
Lula 4	3	2	1
Lula 5	69	53	16
Total	500	271	229

Fontes: CEBRAP. FIGUEIREDO; LIMONGI (Org.). *Banco de Dados Legislativos do Senado Federal (1989-2007)*; Diários e listas de votações nominais do Senado Federal.

À primeira vista, a explicação para menor magnitude do universo de análise das votações nominais do Senado, em relação ao da Câmara, parece relacionar-se com

três fatores. O primeiro é a posição do Senado no processo legislativo bicameral. As matérias que têm sua apreciação iniciada na Câmara são, considerando o número de atores legislativos, em maior número que aquelas que se iniciam no Senado. Têm tramitação iniciada na Câmara os projetos apresentados pelos deputados, pelo Presidente da República, presidentes de Tribunais Superiores e do Supremo Tribunal Federal, Procurador Geral da República e cidadãos (Constituição 1988, parágrafo 2º, art. 61). No Senado, têm tramitação iniciada apenas os projetos apresentados pelos próprios senadores. Considerando o maior número de atores, especialmente, de deputados, e que as proposições rejeitadas na Câmara não chegam a tramitar no Senado, cabe esperar que parte significativa das iniciativas que exigem tramitação bicameral sejam arquivadas na Câmara. Além disso, as proposições que são emendadas no Senado são novamente apreciadas pela Câmara antes de serem encaminhadas à sanção, o que contribui para o aumento do número de votações.

Um segundo fator que pode explicar a menor magnitude do universo de análise do Senado diz respeito a diferenças na delegação de poder às comissões, mais especificamente, às diferenças nas prerrogativas de apreciação conclusiva que elas detêm em cada uma das Casas. No Regimento Interno do Senado, permite-se que um número maior de tipos de proposição tenha votação conclusiva nas comissões e o presidente da Casa, depois de ouvidas as lideranças, pode ampliar essa competência, abrangendo, inclusive, projetos em tramitação urgente ou de competência privativa do Senado e do Congresso, o que é expressamente proibido no Regimento Interno da Câmara (art. 24 do Regimento da Câmara; art. 91 do Regimento do Senado). A confirmação dessa hipótese, assim como a da anterior, dependeriam, entretanto, de mais pesquisas, que estão fora do escopo da análise empreendida.

O terceiro fator que pode contribuir para a menor magnitude do universo de análise do Senado pode estar relacionado com a maior proporção de votações unânimes, como se pode constatar nas tabelas apresentadas. Como o período analisado restringe-se a duas legislaturas, não é possível avaliar se essa é uma característica mais permanente da dinâmica legislativa dessa Casa.

O Índice de Fidelidade Partidária foi calculado da seguinte maneira: dividiu-se o total de deputados de cada partido que se comportaram conforme a indicação do líder pelo total de deputados desse partido que compareceram para votar. Como o objetivo foi mensurar o comportamento, e não apenas o voto, optou-se por mensurar a obediência ao que se denomina “encaminhamento impositivo” (pelo voto sim ou não; pela abstenção na votação ou sua obstrução), excluindo-se apenas as votações em que a bancada foi liberada e as que não houve encaminhamento das lideranças. Como o motivo das ausências é desconhecido, excluíram-se os deputados faltantes, que constam no Banco de Dados Legislativos da Câmara dos Deputados. No Banco de Dados Legislativos do Senado Federal, os senadores ausentes não foram computados.

Para o cálculo desse índice, não encontramos dificuldades com o universo de votações da Câmara. Em todas as coalizões, o número de votações com encaminhamentos das lideranças é significativo e os registros são consistentes. No universo de votações do Senado, surgiram algumas dificuldades, resultantes do número menor de votações não-unânicas e de certas peculiaridades do processo legislativo.

No que se refere ao voto do parlamentar, não se computava, nas listas de votações disponibilizadas até junho de 2008, os deputados presentes que não haviam votado. Eventuais obstruções apareciam como ausência. Recentemente, novas listas foram disponibilizadas. Nestas, estão previstas a Ausência, a Presença com Não Registro de Voto, e a Presença com Obstrução Declarada. No entanto, embora quatro lideranças tenham encaminhado votos pela obstrução em votações válidas (PSDB e PFL na votação da MPV0136/03 em 05.02.2004; PDT e PSB na votação da MPV0058/02 em 19.11.2002), a diferença entre o segundo e o terceiro comportamento não se encontra registrado nessas listas. Assim, optou-se por excluir do cálculo do índice no Senado a obstrução, ou seja, os dados desses quatro partidos, nessas votações, não foram considerados.

No que diz respeito aos encaminhamentos das lideranças, há também ressalvas. Cabe destacar, em primeiro lugar, que o Regimento Interno do Senado permite que todos os senadores, inclusive os líderes de partido ou bloco, independentemente do tamanho da bancada, encaminhem a votação das proposições. Esse

encaminhamento faz-se por meio de um discurso, que pode durar até cinco minutos (art. 14, 208 e 310), no qual o senador explicita se a posição que expressa é pessoal ou a oficial do partido ou do bloco parlamentar. Em segundo lugar, no caso de votações destacadas de uma mesma proposição, os líderes, e apenas eles, podem orientar suas bancadas, informando-as apenas a posição do partido. Essa prerrogativa não está prevista no regimento, mas pela análise dos diários, percebe-se que há algumas definições a respeito: (a) a orientação deve ser rápida, e (b) outro membro da bancada pode fazer a orientação, caso o líder delegue formalmente a prerrogativa. Cabe salientar que, para os efeitos de encaminhamento do voto, considera-se líder até mesmo o membro de uma bancada formada apenas por um parlamentar. Em terceiro lugar, os líderes de bloco podem encaminhar a votação em nome de seu próprio partido ou em nome de seu partido e dos partidos integrantes, ou seja, do bloco que lidera. Nesse caso, o líder do bloco pode, inclusive, dar um encaminhamento para o seu partido e outro para os partidos membros. Os líderes dos partidos integrantes do bloco, ou seja, os sub-líderes, também podem encaminhar a votação, ou orientar suas bancadas, simultaneamente com o líder do bloco. Esse encaminhamento ou orientação pode, inclusive, ser em outra direção que a dada pelo líder do bloco.

Dadas essas peculiaridades no encaminhamento, consideramos para o cálculo do Índice de Fidelidade no Senado os seguintes critérios: (1) encaminhamento ou orientação realizado pelo líder ou pelo membro da bancada por ele formalmente designado para a função; (2) encaminhamento ou orientação realizado explicitamente em nome do partido ou do bloco; (3) apenas bancadas acima de dois integrantes tiveram o encaminhamento ou orientação do líder, ou de seu delegado, potencialmente considerados; (4) encaminhamento ou orientação do líder do bloco, não contrariado pelo líder do partido, foi considerado como se tivesse sido realizado por este; (5) encaminhamento ou orientação do líder do partido que contrariou o encaminhamento ou orientação do líder do bloco, substituiu-no.

Após a utilização desses critérios, o número de votações para o cálculo do Índice de Fidelidade ficou muito restrito nas coalizões Lula 3 e Lula 4. Considerando que os partidos aqui analisados não mudaram de posição em relação ao governo nessas duas coalizões, as votações realizadas em sua vigência foram analisadas conjuntamente. Para mantermos a comparabilidade com os dados da Câmara,

reunimos as votações realizadas durante as coalizões Lula 3 e 4 também nessa Casa. Assim, ficamos com seis coalizões no Senado e 13 na Câmara.

Para o cálculo da taxa de coordenação das bancadas parlamentares pelos líderes, os critérios adotados foram mais exigentes, o que restringiu ainda mais os dados para a análise no Senado. Dada a tendência menor de se encaminhar a votação nessa Casa, em relação ao que ocorre na Câmara, não se pode inferir que o líder de um partido integrante de bloco encaminhará a votação na ausência do encaminhamento do líder do bloco. Assim, não foram considerados os encaminhamentos das lideranças dos partidos integrantes de bloco, mesmo quando estes ocorreram, e o encaminhamento do líder do bloco foi computado apenas para seu próprio partido.

Abaixo, apresentamos:

(1) os Quadros 1 e 2 com dados das coalizões de apoio ao governo e dos blocos partidários em presença nas duas Casas no período analisado;

(2) as TAB. 3, 4 e 5 com dados das coligações realizadas pelo PT, PCdoB, PSB, PDT, PCB/PPS, PSDB, PMDB, PL, PTB, PDS-PP e PFL nas eleições para a Câmara e governadorias (de 1990 a 2006) e para o Senado (1994 a 2006);

(3) as TAB. 6 e 7 com os coeficientes de correlação das alianças realizadas pelos 11 maiores partidos entre os cargos e por pares de eleição respectivamente.

QUADRO 1: Coalizões de governo 1991-2007

COALIZÕES	NÚMERO	PARTIDO DO PRESIDENTE	PARTIDOS INTEGRANTES	PERÍODO	EVENTO INÍCIO COALIZÃO
Collor 2	1	PRN	PRN-PDS-PFL	01.02.1991 14.04.1992	Eleição legislativa
Collor 3	2	PRN	PDS-PTB-PL-PFL	15.04.1992 30.09.1992	Saída PRN entrada PTB e PL
Itamar 1	3	Sem partido	PSDB-PTB-PMDB- PSB-PFL	01.10.1992 30.08.1993	Impeachment presidente
Itamar 2	4	Sem partido	PSDB-PTB-PMDB- PP-PFL	31.08.1993 24.01.1994	Saída PSB entrada PP
Itamar 3	5	Sem partido	PSDB-PP-PMDB- PFL	25.01.1994 31.12.1994	Saída PTB
FHC I 1	6	PSDB	PSDB-PFL-PMDB- PTB	01.01.1995 25.04.1996	Eleições
FHC I 2	7	PSDB	PSDB-PFL-PMDB- PTB-PPB	26.04.1996 31.12.1998	Entrada PPB
FHC II 1	8	PSDB	PSDB-PMDB- PPB-PTB-PFL	01.01.1999 05.03.2002	Eleições
FHC II 2	9	PSDB	PMDB-PSDB-PPB	06.03.2002 31.12.2002	Saída PFL e PTB
Lula 1	10	PT	PT-PL-PCdoB- PSB-PTB-PDT- PPS-PV	01.01.2003 22.01.2004	Eleições
Lula 2	11	PT	PT-PL-PCdoB- PSB-PTB-PPS- PV-PMDB	23.01.2004 31.01.2005	Entrada PMDB e saída PDT
Lula 3	12	PT	PT-PL-PCdoB- PSB-PTB-PV- PMDB	01.02.2005 19.05.2005	Saída PPS
Lula 4	13	PT	PT-PL-PCdoB- PSB-PTB-PMDB	20.05.2005 22.07.2005	Saída PV
Lula 5	14	PT	PT-PL-PCdoB- PSB-PTB-PP- PMDB	23.07.2005 31.01.2007	Entrada PP

Fonte: Adaptado de Figueiredo e Limongi , 2007.

QUADRO 2: Blocos parlamentares na Câmara dos Deputados e no Senado Federal por governo (1991-2007)

GOVERNO	CÂMARA DOS DEPUTADOS		SENADO FEDERAL	
	PARTIDOS INTEGRANTES	PERÍODO DE DURAÇÃO	PARTIDOS INTEGRANTES	PERÍODO DE DURAÇÃO
Collor	PFL, PRN, PMN, PSC, PST	01.02.1991 a 14.04.1992	...	...
	PFL, PSC, PRN, PL	15.04.1992 a 30.09.1992		
Itamar	PFL, PSC, PRN	01.10.1992 a 30.08.1993	...	...
	PFL, PSC e PRN	31.08.1993 a 24.01.1994		
	PFL, PSC e PRS	25.01.1994 a 31.12.1994		
FHC I	PPB, PL, PMDB, PMN, PSC, PSD, PSL	26.04.1996 a 31.12.1998	...	...
FHC II	PFL, PL, PMN, PSC, PSD, PSL, PST	01.01.1999 a 05.03.2002	PT, PDT, PSB, PPS	01.02.1999 a 05.10.1999
			PT, PDT, PSB	06.10.1999 a 27.03.2000
			PT, PDT	28.03.2000 a 11.02.2001
			PT, PDT, PPS	12.02.2001 a 17.04.2002
			PT, PPS	18.04.2002 a 31.01.2003
			PSDB, PPB	15.03.2001 a 31.01.2003
			PT, PSB, PTB, PL	01.02.2003 a 13.02.2005
LULA	PL, PSL	23.01.2004 a 31.01.2005	PT, PSB, PTB, PL, PPS	14.02.2005 a 07.06.2005
			PT, PSB, PL, PPS	08.06.2005 a 20.06.2005
			PT, PSB, PL	21.06.2005 a 31.01.2007
			PSDB, PFL	29.04.2003 a 31.01.2007

Fontes: Figueiredo, 2006; Figueiredo e Limongi, 2007: 178; Relatórios da Presidência do Senado Federal.

TABELA 3: Alianças e disputas isoladas ou apenas c/micros nas eleições para o Senado (1994-2006), por partido (N)

PARTIDO	ANO ¹	ESTADOS (N)	PT	PCdoB	PSB	PDT	PPS	PSDB	PMDB	PL	PTB	PP	PFL
PT	1994	24	9*	11	12	3	10	1	-	1	-	-	-
	1998	26	2	21	16	13	7	2	1	1	2	1	-
	2002	27	2	25	-	-	-	-	-	18	-	-	-
	2006	25	1	24	14		2		5	10	5	3	-
PCdoB	1994	19		1	12	6	12	5	2	1	-	-	-
	1998	24		0	14	12	7	2	3	2	3	1	2
	2002	26		1	-	-	-	-	-	18	-	-	-
	2006	24		0	14	-	2	-	5	10	5	3	-
PSB	1994	20			3	6	9	6	3	1	1	-	1
	1998	24			1	12	8	6	1	5	4	2	2
	2002	25			23	-	-	-	-	-	-	2	-
	2006	25			4	3	4	2	5	11	9	7	2
PDT	1994	20				9	5	6	3	2	5	-	2
	1998	20				3	6	2	1	3	3	3	1
	2002	24				4	17	-	-	-	15	5	2
	2006	17				11	1	-	2	2	1	3	-
PCB	1994	22				3	4	3	1	1	2	1	
PPS	1998	22				6	7	4	5	4	5	1	
	2002	26				5	-	-	-	14	6	6	
	2006	19				0	10	6	7	6	6	14	
PSDB	1994	23					6	6	4	5	2	4	
	1998	23					3	6	11	13	8	10	
	2002	27					6	12	-	-	10	13	
	2006	24					7	5	8	10	8	12	
PMDB	1994	24						10	5	-	4	3	
	1998	26						8	10	8	8	10	
	2002	26						11	-	-	5	7	
	2006	22						1	5	7	10	7	
PL	1994	20							7	5	2	4	
	1998	21							1	12	12	12	
	2002	22							-	-	-	-	
	2006	25							4	13	13	10	
PTB	1994	18								7	2	6	
	1998	22								2	10	14	
	2002	24								5	7	5	
	2006	23									12	10	
PPR	1994	21									9	7	
PPB	1998	22									3	11	
PPB	2002	27									4	13	
PP	2006	26									2	11	
PFL	1994	23											7
	1998	24											4
	2002	27											3
	2006	25											3

Fontes: TSE; IUPERJ. NICOLAU (Org.). *Banco de Dados Eleitorais do Brasil de 1982 a 2004*; SCHMITT, Rogério.

Notas: Em negrito: soma de alianças com micros e disputas isoladas.

1- Em 1994, PL e PFL integraram duas coligações na BA (PFL/PL/PSC e PTB/PFL/PL/PSC), e PPS e PCdoB, duas coligações no AC (PPS/PV/PSDB/PCdoB e PT/PSTU/PPS/PSB/PV/ PCdoB).

TABELA 4: Alianças e disputas isoladas ou apenas c/micros nas eleições para a Câmara dos Deputados (1990-2006) por partido (N)

PARTIDO	ANO	ESTADOS (N)	PT	PCdoB	PSB	PDT	PPS	PSDB	PMDB	PL	PTB	PP	PFL
PT	1990	27	14	10	12	4	9	3	-	-	-	-	-
	1994	27	5	20	17	7	15	2	1	-	-	-	-
	1998	27	6	19	15	11	6	2	-	1	2	1	-
	2002	27		26	-	-	-	-	-	18	-	-	-
	2006	27		27	16	-	1	-	5	10	5	3	-
PCdoB	1990	26		8	12	8	13	6	1		1	-	-
	1994	27		-	21	8	19	2	4	4	2	-	1
	1998	27		2	13	13	8	2	3	3	4	1	2
	2002	27		1	-	-	-	-	-	17	-	-	-
	2006	27		1	14	-	1	0	4	10	6	2	-
PSB	1990	24			9	5	9	3	1	-	1	1	1
	1994	27			-	9	16	6	3	2	1	1	1
	1998	25			3	13	8	6	1	3	3	3	1
	2002	27			25	-	-	-	-	-	-	2	-
	2006	27			4	4	3	-	5	9	8	6	-
PDT	1990	27				10	7	9	6	-	6	3	2
	1994	27				5	7	8	4	3	10	2	6
	1998	27				5	8	6	3	5	6	5	2
	2002	27				5	17	-	-	-	15	5	1
	2006	27				15	5	-	2	3	2	4	-
PCB	1990	22				5	6	3	-	1	-	-	
PPS	1994	27				0	5	3	3	3	2	2	1
	1998	25				5	6	5	7	7	4	4	2
	2002	27				4	-	-	-	-	14	7	6
	2006	27				4	11	8	4	4	3	3	11
PSDB	1990	27						11	6	4	1	2	3
	1994	27						1	12	6	7	6	7
	1998	27						5	8	10	9	8	10
	2002	27						7	12	-	-	9	12
	2006	27						6	7	6	9	7	13
PMDB	1990	27							7	6	4	6	6
	1994	27							5	6	2	6	5
	1998	27							7	11	10	8	9
	2002	27							12	-	-	5	7
	2006	27							6	4	6	6	7
PL	1990	26								6	6	8	10
	1994	26								5	10	4	8
	1998	26								2	12	13	12
	2002	26								5	-	1	2
	2006	27								2	11	9	8
PTB	1990	23									4	11	11
	1994	27									6	6	13
	1998	26									3	8	14
	2002	27									6	8	5
	2006	27									4	10	8
PDS	1990	27									6	13	
PPR	1994	27									7	13	
PPB	1998	27									4	13	
PPB	2002	27									2	13	
PP	2006	27									5	8	
PFL	1990	27											3
	1994	27											1
	1998	27											3
	2002	27											1
	2006	27											4

Fontes: TSE; IUPERJ. NICOLAU (Org.). Banco de Dados Eleitorais do Brasil de 1982 a 2004.

TABELA 5: Alianças e disputas isoladas ou c/micros nas eleições para Governadorias (1990-2006) p/ partido (N)

PARTIDO	ANO	ESTADOS (N)	PT	PCdoB	PSB	PDT	PPS	PSDB	PMDB	PL	PTB	PP	PFL		
PT	1990	21	6	16	17	7	14	3	-	-	-	-	-		
	1994	25	7	14	15	5	13	2	1	-	-	-	-		
	1998	26	3	22	16	14	7	2	1	1	2	1	-		
	2002	25		25	-	-	-	-	-	18	-	-	1		
	2006	25		25	14	-	3	-	6	9	6	3	-		
PCdoB	1990	25			15	14	13	9	2	-	1	-	-		
	1994	21			18	8	14	6	5	3	1	-	-		
	1998	26			15	15	9	2	4	3	4	1	2		
	2002	25			-	-	-	-	-	18	-	-	1		
	2006	25			14	-	3	-	6	9	6	3	-		
PSB	1990	20				5	12	4	2	1	-	-	-		
	1994	24			2	8	13	6	5	3	2	-	1		
	1998	25			1	15	9	7	1	5	5	4	3		
	2002	22			20	-	-	-	-	-	-	2	-		
	2006	23			3	3	5	2	6	9	11	8	2		
PDT	1990	21				1	9	11	5	1	5	1	3		
	1994	24				9	6	7	4	2	6	2	4		
	1998	26				1	9	6	4	5	6	5	2		
	2002	21				3	14	-	-	-	13	5	2		
	2006	17				8	3	-	3	3	2	4	-		
PCB	1990	20					-	5	3	2	1	-	-		
	PPS	1994	22					-	7	5	3	2	2	2	
		1998	23						2	8	7	8	7	6	2
		2002	22						2	-	-	-	13	7	6
		2006	25						-	13	9	7	8	6	15
PSDB	1990	19						6	8	4	1	3	5		
	1994	21						2	9	5	6	2	5		
	1998	25						-	9	14	16	13	13		
	2002	23						1	13	-	-	10	13		
	2006	22						3	7	8	12	8	14		
PMDB	1990	20							9	9	2	4	8		
	1994	23							4	7	3	4	4		
	1998	27							3	14	12	10	11		
	2002	24							8	-	-	5	7		
	2006	27							2	11	11	2	8		
PL	1990	21								-	8	10	13		
	1994	18								2	8	4	5		
	1998	24								-	15	15	15		
	2002	21								1	-	1	2		
	2006	25								-	13	13	10		
PTB	1990	19									2	9	12		
	1994	18									2	6	11		
	1998	27									-	13	18		
	2002	19									1	8	5		
	2006	27									-	13	12		
PDS	1990	20									3	14			
PPR	1994	18									6	9			
PPB	1998	26									1	16			
PPB	2002	27									2	13			
PP	2006	27									2	11			
PFL	1990	27											1		
	1994	22											5		
	1998	27											1		
	2002	27											1		
	2006	26											2		

Fontes: TSE; IUPERJ. NICOLAU (Org.). Banco de Dados Eleitorais do Brasil de 1982 a 2004.

TABELA 6: Correlação entre as alianças realizadas pelos onze partidos para a Câmara, Senado e governadorias por eleição (1990-2006) e por partido(Pearson)

PARTIDO	ELEIÇÃO	CÂMARA/ GOVERNADORIAS		SENADO/ CÂMARA	
		GOVERNADORIAS	GOVERNADORIAS	GOVERNADORIAS	CÂMARA
PT	1990	1,0	...	...	...
	1994	1,0	1,0	1,0	1,0
	1998	1,0	1,0	1,0	1,0
	2002	1,0	1,0	1,0	1,0
	2006	1,0	1,0	1,0	1,0
PCdoB	1990	1,0	...	...	...
	1994	1,0	1,0	1,0	1,0
	1998	1,0	1,0	1,0	1,0
	2002	1,0	1,0	1,0	1,0
	2006	1,0	1,0	1,0	1,0
PSB	1990	1,0	...	...	...
	1994	1,0	1,0	1,0	1,0
	1998	1,0	1,0	1,0	1,0
	2002	1,0	1,0	1,0	1,0
	2006	1,0	1,0	1,0	1,0
PDT	1990	0,9	...	...	...
	1994	0,9	0,9	0,9	0,9
	1998	1,0	1,0	1,0	1,0
	2002	1,0	1,0	1,0	1,0
	2006	0,9	0,9	0,9	0,8
PCB PPS	1990	1,0	...	...	...
	1994	1,0	1,0	1,0	1,0
	1998	0,9	0,9	0,9	0,8
	2002	1,0	1,0	1,0	1,0
	2006	0,9	1,0	1,0	0,8
PSDB	1990	0,9	...	...	...
	1994	0,6	0,9	0,9	0,6
	1998	0,9	1,0	1,0	0,9
	2002	1,0	1,0	1,0	1,0
	2006	1,0	1,0	1,0	1,0
PMDB	1990	0,8	...	...	...
	1994	0,9	0,9	0,9	0,9
	1998	1,0	1,0	1,0	1,0
	2002	1,0	1,0	1,0	1,0
	2006	0,3	0,0	0,0	0,6
PL	1990	1,0	...	...	...
	1994	0,9	0,9	0,9	0,9
	1998	1,0	1,0	1,0	1,0
	2002	1,0	1,0	1,0	1,0
	2006	0,6	0,8	0,8	0,9
PTB	1990	1,0	...	...	...
	1994	1,0	0,9	0,9	0,9
	1998	0,9	1,0	1,0	0,9
	2002	1,0	1,0	1,0	1,0
	2006	0,9	1,0	1,0	0,9
PDS PPR PPB PPB PP	1990	0,7	...	...	...
	1994	0,9	0,9	0,9	0,9
	1998	1,0	1,0	1,0	1,0
	2002	1,0	1,0	1,0	1,0
	2006	0,9	0,8	0,8	0,9
PFL	1990	1,0	...	...	...
	1994	1,0	1,0	1,0	1,0
	1998	1,0	1,0	1,0	1,0
	2002	1,0	1,0	1,0	1,0
	2006	1,0	1,0	1,0	1,0

Fontes:TSE;IUPERJ. NICOLAU (Org.). Banco de Dados Eleitorais do Brasil de 1982 a 2004; SCHMITT, Rogério.

TABELA 7: Correlação entre as alianças realizadas pelos onze partidos por cargo por pares de eleição (1990-2006) e por partido (Pearson)

PARTIDO	ELEIÇÕES	CÂMARA	SENADO	GOVERNADORIAS
PT	1990-1994	1,0	...	1,0
	1994-1998	0,9	0,8	0,8
	1998-2002	0,4	0,4	0,4
	2002-2006	0,8	0,8	0,8
	1998-2006	0,7	0,7	0,7
PCdoB	1990-1994	0,9	...	0,9
	1994-1998	0,8	0,8	0,8
	1998-2002	0,5	0,5	0,4
	2002-2006	0,8	0,8	0,8
	1998-2006	0,7	0,7	0,7
PSB	1990-1994	1,0	...	1,0
	1994-1998	0,9	0,9	0,8
	1998-2002	-0,2	-0,3	-0,3
	2002-2006	0,0	0,0	0,0
	1998-2006	0,6	0,5	0,4
PDT	1990-1994	0,6	...	0,8
	1994-1998	0,5	0,4	0,7
	1998-2002	-0,1	-0,2	-0,2
	2002-2006	0,5	0,1	0,3
	1998-2006	0,0	-0,1	-0,2
PCB	1990-1994	0,9	...	1,0
PPS	1994-1998	0,7	0,7	0,5
	1998-2002	-0,2	-0,3	-0,2
	2002-2006	0,0	-0,1	0,0
	1998-2006	-0,5	-0,7	-0,7
PSDB	1990-1994	0,2	...	0,6
	1994-1998	0,7	0,0	0,0
	1998-2002	0,5	0,2	0,4
	2002-2006	0,5	0,4	0,4
	1998-2006	0,7	0,9	0,8
PMDB	1990-1994	0,6	...	0,7
	1994-1998	0,5	0,3	0,4
	1998-2002	0,4	0,4	0,3
	2002-2006	0,5	0,3	-0,1
	1998-2006	0,3	0,6	0,5
PL	1990-1994	0,7	...	0,7
	1994-1998	0,8	0,8	0,8
	1998-2002	-0,6	-0,7	-0,7
	2002-2006	0,5	0,2	0,0
	1998-2006	-0,1	0,3	0,6
PTB	1990-1994	0,7	...	0,9
	1994-1998	0,8	0,7	0,9
	1998-2002	-0,1	-0,2	-0,1
	2002-2006	-0,6	-0,4	-0,4
	1998-2006	0,5	0,8	0,7
PDS	1990-1994	0,8	...	0,7
PPR	1994-1998	0,8	0,7	0,8
PPB	1998-2002	0,6	0,9	0,7
PPB	2002-2006	0,5	0,7	0,4
PP	1998-2006	0,8	0,9	0,8
PFL	1990-1994	0,9	...	0,9
	1994-1998	0,9	0,9	0,9
	1998-2002	0,7	0,7	0,6
	2002-2006	0,8	0,8	0,7
	1998-2006	0,7	0,6	0,6

Fontes: TSE; IUPERJ.NICOLAU (Org.). Banco de Dados Eleitorais do Brasil de 1982 a 2004; SCHMITT, Rogério.