

DISCIPLINA PARTIDÁRIA NO CONGRESSO BRASILEIRO

Fabiana Pereira Costa¹

Kleyton José da Silva Pereira de Siqueira²

Elivania Ferreira da Costa³

Ana Karine Laranjeira de Sá⁴

Resumo:

A literatura sobre disciplina partidária no Congresso Brasileiro pode ser dividida em duas abordagens: autores que defendem que o arranjo institucional brasileiro incentiva os parlamentares à indisciplina partidária e autores que defendem a existência de partidos disciplinados, consistentes e previsíveis. Em vista disto, este artigo busca apresentar os argumentos das duas abordagens a partir da obra de seus principais expositores, de modo que seja possível compreender os principais argumentos que norteiam a discussão sobre o tema.

Palavras-chave: Disciplina Partidária, Partidos Políticos, Congresso Brasileiro.

Abstract:

The literature about discipline of political parties in the Brazilian Congress can be divided into two approaches: authors who argue that the Brazilian institutional arrangement encourages parliamentarians to keep a behaviour without partisan discipline and authors who defend the existence of disciplined, consistent and predictable political parties. Therefore, this paper tries to present the arguments from both ways of thinking according to the works of their main exhibitors, making possible to understand the main arguments that guide the discussion about the theme.

Key words: Party Discipline, Political Parties, Brazilian Congress.

¹ Mestranda em Políticas Públicas pelo Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco. Técnica em Assuntos Educacionais na Universidade Federal Rural de Pernambuco.

² Doutorando em Economia pelo PIMES-UFPE. Professor de Economia na Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE).

³ Mestranda em Políticas Públicas pelo Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco. Assistente Administrativo do Instituto Federal de Pernambuco.

⁴ Mestranda em Políticas Públicas pelo Departamento de Ciência Política da UFPE. Professora do Instituto Federal de Pernambuco (IFPE).

Introdução

A promulgação da Constituição de 1988 gerou no âmbito das ciências sociais uma agenda de pesquisa que buscava compreender os impactos da Carta Magna sobre a organização institucional. Os estudos sobre legislativo ocuparam um importante espaço e dedicaram-se a aspectos como a compreensão das relações entre Executivo e Legislativo no processo decisório, os aspectos que influenciam o comportamento parlamentar e a disciplina partidária nas votações em plenário. Neste cenário destaca-se que a análise da disciplina partidária é um dos aspectos de maior centralidade nessa agenda de pesquisa.

No que se refere à literatura que discute o comportamento partidário no Congresso encontramos duas principais abordagens que têm se apoiado em diferentes modelos e variáveis para explicar o comportamento parlamentar no que se refere à disciplina partidária. Uma das abordagens defende que o arranjo institucional brasileiro incentiva os parlamentares, através das regras do sistema eleitoral e partidário, a comportamentos individualistas e assim à indisciplina partidária (MAINWARING, 1991; 1993, 1997; AMES, 1995; 2003; SARTORI, 1993; LAMOUNIER, 1994); já a segunda abordagem defende a existência de partidos disciplinados, consistentes e previsíveis, baseando sua análise nos poderes conferidos ao presidente pela Constituição de 1988 e pela estrutura institucional vigente do Legislativo federal (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001; 2006; NICOLAU, 2000; SANTOS, 1997; 2002; NEIVA, 2011).

Neste sentido, este artigo tem como objetivo apresentar os argumentos das duas abordagens, de modo que seja possível uma visão panorâmica do comportamento partidário (disciplina/indisciplina) a partir da exposição de argumentos, modelos e variáveis que embasam as duas discussões. Para atingir o objetivo aqui proposto, o trabalho está organizado em duas sessões: a primeira destaca os argumentos de Ames (1995; 2003) e Mainwaring (1991; 1993, 1997) defendendo que as regras do sistema eleitoral e partidário são responsáveis pelo enfraquecimento dos partidos e pela exacerbada autonomia dos políticos brasileiros. Já na segunda sessão serão destacados os trabalhos de Figueiredo e Limongi (1995; 2006) para apresentar os argumentos da corrente que defende que os partidos são induzidos à cooperação devido aos amplos recursos legislativos e não legislativos do presidente e do papel dos líderes dos partidos na condução dos trabalhos legislativos.

Sistema eleitoral e indisciplina partidária

Para dar início à discussão sobre a indisciplina partidária faz sentido iniciar com a conceituação de disciplina no que diz respeito ao comportamento partidário. Para Tsebelis (1995, p. 311) disciplina partidária é “a capacidade que o partido tem para controlar os votos de seus membros no parlamento”. Assim, a indisciplina partidária refere-se a transgressões ao programa partidário e/ou o ato de contrariar as orientações do partido em matérias legislativas (MAINWARING 1991, 1993, 2000; AMES, 1995, 2003).

Neste contexto, o arcabouço institucional do sistema eleitoral brasileiro é visto como um dos principais aspectos causais da indisciplina partidária pelos teóricos que a defendem. Seguindo essa linha, Mainwaring (1991) afirma que os sistemas eleitorais são importantes para definir o número de partidos e sua natureza, a forma como se organizam e funcionam internamente e as estratégias dos eleitores e dos políticos. No que se refere ao caso brasileiro, o autor defende que as regras do sistema eleitoral adotadas reforçam o comportamento individualista dos políticos e não permitem a construção de partidos políticos mais efetivos.

Ainda neste sentido, o sistema eleitoral brasileiro, baseado na representação proporcional (RP) de lista aberta, é considerado por Ames (2003) um sistema extremamente democrático ao permitir a representação equitativa de todas as clivagens potenciais. No entanto, os vínculos entre eleitores e políticos são enfraquecidos, dificultando aos partidos a agregação de interesses em um programa coerente. Ames também compreende o sistema eleitoral brasileiro como uma instituição disfuncional que “personaliza a política e enfraquece o controle dos partidos sobre os políticos” (2003, p. 332).

Neste contexto, a análise do sistema eleitoral contribui para a compreensão do relacionamento entre partidos, eleitores e candidatos/parlamentares, sendo importante descrever algumas de suas características para melhor compreender o seu funcionamento. Quando se trata das eleições para o Legislativo federal, ou mais especificamente para a Câmara dos Deputados, é importante destacar que os estados representam um único distrito e o número de representantes pode variar de 8 a 70 por estado; estados pouco povoados são superrepresentados e estados muito povoados são sub-representados; deputados podem candidatar-se à reeleição ilimitadas vezes e o partido não pode negar-se a propor sua candidatura; eleitores votam na legenda do partido ou em candidatos individuais sem que haja indicação de nomes de candidatos na hora do voto; candidatos são eleitos de acordo com a ordenação individual dos votos; e o número de cadeiras por partido é determinado pela fórmula D'Hondt (AMES, 1995). Em relação ao último item é importante esclarecer que o sistema

eleitoral brasileiro adota o sistema de lista aberta que confere aos eleitores um peso excepcional na escolha dos candidatos dentro de um mesmo partido.

Para Mainwaring, o sistema de lista aberta brasileiro “incentiva fortemente o individualismo nas campanhas, especialmente porque o prestígio e o poder de um candidato são grandemente fortalecidos por um total de votos massivo” (1991, p. 39). É válido esclarecer que no sistema eleitoral brasileiro a definição do número de cadeiras é feita a partir do número de votos obtidos pelos candidatos do partido, sendo eleitos os candidatos que receberem o maior número de votos. Dessa forma, teoricamente, a votação popular teria maior peso na escolha do candidato do que as organizações partidárias. No entanto, na prática, alguns mecanismos são utilizados para que as preferências do partido tenham influência no resultado da eleição.

Considerando a representação proporcional de lista aberta, Ames (1995) analisou as estratégias dos candidatos à Câmara dos Deputados a partir das emendas ao orçamento de 1989 e 1990 e dos resultados das eleições por município em 1990. Os resultados apontaram que ainda que a lei permita ao candidato buscar votos em qualquer parte do estado, os candidatos limitam geograficamente seus esforços de campanha, buscando compensar suas fragilidades eleitorais através de práticas clientelistas em redutos eleitorais seguros e municípios vulneráveis. Ames afirma que os apelos ideológicos são raros no Brasil e que os deputados em sua maioria demandam grande parte de seu tempo na busca por empregos e projetos governamentais que rendam benefícios a seus eleitores e benfeitores. As estratégias adotadas variam de acordo com o passado político do candidato e com os diferentes contextos demográficos e econômicos.

Neste contexto, o autor identificou uma relação entre redutos eleitorais e concessão de benefícios na forma de emendas orçamentárias. Ainda que esse resultado tenha variado por estado, observou-se que em Minas Gerais e em seis estados do Nordeste o número de emendas diminui em função da distância em relação ao município em que o candidato é dominante. Já no Rio de Janeiro, São Paulo e os três estados do Sul, identificou-se que os esforços de campanha (emendas) aumentaram conforme a distância do município em relação ao centro pessoal do candidato, isso porque os deputados desses estados possuem baixo nível de dominação e precisam compartilhar o eleitorado das grandes cidades com outros candidatos. Sendo assim, os benefícios são concedidos a municípios onde é mais fácil reivindicar o crédito. O caso da Bahia é o único em que não há relação entre emendas orçamentárias e distância dos municípios em relação ao apoio principal do candidato. Para o autor essa singularidade deve-se à política local dominada à época pelo governador Antônio Carlos Magalhães que determinava em que municípios os candidatos fariam campanha. Dessa forma, a distribuição

de votos para os deputados baianos não-locais tende a ser dominante-dispersa⁵, o que explica a concessão de emendas de forma “espalhada”.

Consideradas as relações acima expostas, Ames defende que o sistema de representação proporcional de lista aberta personaliza a política a partir de práticas clientelistas que incentivam uma relação entre eleitor e candidato e não entre eleitor e partido, entravando assim o desenvolvimento partidário. O autor conclui que “o comportamento dos candidatos dificulta o controle dos eleitores sobre os deputados, aumenta os incentivos para procurar obter benefícios políticos e enfraquece os programas e a disciplina dos partidos”. (AMES, 1995, p. 60)

Além das regras de representação proporcional de lista aberta, Mainwaring (1991) cita outros aspectos do sistema eleitoral que contribuem para uma maior autonomia dos políticos em relação ao partido: i) a candidatura nata⁶; ii) o direito de apresentar mais de um candidato a cadeiras de cargos proporcionais (deputado estadual e federal); iii) as regras permissivas em relação à migração partidária; iv) a ausência de mecanismos que determine o compromisso do parlamentar com compromissos programáticos e organizacionais do partido; v) a concessão dos mesmos benefícios a partidos grandes e pequenos que estimula a criação de novas siglas; e vi) a ausência de porcentagem mínima da votação nacional para eleger representantes para a Câmara dos Deputados. Ainda que atualmente os itens i e iii não estejam mais em vigor, a essência da crítica do autor ao sistema eleitoral ainda é consistente devido à vigência da maior parte das regras citadas por ele como promotoras de um relacionamento frouxo entre políticos e partidos.

Mainwaring destaca também a necessidade de discutir a criação dos mecanismos legislativos que permitem tanta autonomia aos políticos brasileiros. Para ele, ainda que não se possa provar a intencionalidade dos atores ao escolherem as regras eleitorais, pode-se dizer que tais mecanismos “são uma criação deliberada da classe política, projetados para assegurar que os partidos não tenham um controle forte sobre os políticos” (1991, p. 51). Essa autonomia concedida aos parlamentares para atender suas clientelas regionais fortalece um sistema político elitista em detrimento de questões de classe e dos setores populares. Para o autor, ainda que os

⁵ “Esse padrão se ajusta a candidatos que alguma vez tiveram cargos burocráticos de nível estadual, como secretário de educação, um cargo que tem um potencial clientelista substancial. O padrão também é típico de candidatos que fazem acordos com líderes locais”. (AMES, 1995, p. 65)

⁶ O dispositivo da candidatura nata foi instituído em 1974 e suspenso pelo STF em 2002. Ele garantia ao parlamentar detentor de mandato o direito de candidatar-se na eleição subsequente independente da aprovação do partido a que estava filiado.

políticos reclamem da fraqueza dos partidos, foram eles próprios que escolheram um sistema eleitoral que enfraquece os partidos para proteger seus próprios interesses e assim manter o caráter elitista do sistema político brasileiro.

Além dos problemas já tratados, Mainwaring (1993) defende que esse sistema eleitoral contribuiu para a formação de um sistema multipartidário fragmentado que dificulta a formação de um governo em que o partido do presidente tenha maioria no Congresso. Segundo o autor, essa condição de minoria pode provocar situações de impasse entre o Executivo e o Legislativo, causando assim um imobilismo político. O caráter indisciplinado dos partidos maximiza ainda mais esse problema, pois “quando os presidentes são populares, políticos de todas as colocações e matizes os apoiam, mas quando perdem popularidade frequentemente encontram dificuldade em encontrar apoio até mesmo em seus próprios partidos” (1993, p. 01). A indisciplina partidária apresenta-se assim como um elemento deletério para a estabilidade do sistema presidencialista no Brasil. Para sustentar essa afirmação, o autor aponta os governos de Vargas (1951-54), Quadros (1960-61), Goulart (1961-64), Sarney (1985-90) e Collor (1990-92) como exemplos de presidentes de minoria que não conseguiram uma base sustentável no Congresso.

Neste contexto, a formação de coalizões apresenta-se como uma alternativa para governos de minoria, pois quando o partido do presidente não controla um número suficiente de parlamentares para aprovar as leis que compõem sua agenda, é necessário procurar apoio em outros partidos. Considerando que os partidos brasileiros são vistos como frouxos e indisciplinados, o autor afirma que o apoio de políticos de oposição pode ser comprado em negociações individuais entre o presidente e o parlamentar. Esse apoio geralmente é conquistado em troca de favores como posições de controle de patronagem e concessão de recursos estatais aos deputados. No entanto, ainda que a formação de coalizões seja vista pelo autor como uma alternativa aos governos de minoria, Mainwaring afirma que os sistemas presidencialistas não favorecem sua formação e que a indisciplina partidária tão característica de nossos partidos é inimiga de coalizões estáveis tanto no presidencialismo quanto no parlamentarismo.

Com relação à disciplina partidária propriamente, Ames (2003) e Mainwaring e Perez-Liñan (1997) desenvolveram pesquisas empíricas para comprovar o caráter indisciplinado dos partidos brasileiros. As votações nominais de 1988 durante a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) foram analisadas por Mainwaring para identificar o nível de disciplina partidária. Para delimitar as votações a serem analisadas, o autor elegeu os seguintes critérios: i) exclusão das votações consensuais; ii) utilização de dados parcialmente comparáveis aos de outros países; e

iii) inclusão de votações consideradas polêmicas que apresentaram um patamar mínimo de 25% de oposição. Esse percentual foi escolhido para não reduzir excessivamente o número de votações nominais a serem incluídas na análise e para viabilizar a comparação com o caso norte-americano que à época possuía um maior número de estudos sobre o tema.

O estudo apontou que em relação aos índices de lealdade relativa⁷, em média, um membro da Assembleia votou contra a maioria de seu partido em 28,1% das votações analisadas e em relação aos níveis de lealdade absoluta um membro da ANC não votou com a maioria de seu partido em quase metade das votações analisadas. Em relação aos partidos, observou-se que um membro do Partido dos Trabalhadores (PT) votou contra a maioria do partido em 2% das votações, já entre o PMDB esse percentual subiu para 35%. Uma das conclusões do artigo é que partidos de esquerda eram altamente disciplinados e que partidos catch-all como o PMDB, PFL, PL, PTB, PDC e PDS apresentavam baixo nível de disciplina.

Ao analisar o nível de cooperação e deserção dos parlamentares nas votações nominais, Ames (2003) concluiu que a recomendação de voto dos líderes não exerce influência sobre os níveis de cooperação dos membros dos partidos nas votações. É importante ressaltar que a análise não foi aplicada ao PT por conta dos altos níveis de unidade partidária apresentados pelo partido. Para Ames, no Brasil, o único partido verdadeiramente disciplinado é o PT. Os resultados apontaram ainda que os parlamentares que cooperam nas votações têm o seguinte perfil: ocupam posições inferiores nas listas partidárias e seu eleitorado é geograficamente concentrado; dominam seus distritos eleitorais; e concorrem à reeleição. Com relação aos “desertores”, o autor afirma que a resistência dos parlamentares à orientação do líder é motivada pela ideologia, pelas características do eleitorado e por seus antecedentes políticos.

Além dos autores acima apresentados, Lamounier (1994) ressalta a debilidade do sistema institucional brasileiro e o caráter fraco dos partidos políticos com destaque para a extrema fragmentação partidária. Sartori (1993) afirma que é difícil encontrar um país tão antipartido como o Brasil, destacando a debilidade dos partidos políticos, a migração partidária excessiva e a indisciplina dos parlamentares. Esses fatores contribuiriam para um cenário em que “os partidos são entidades voláteis e destituídas de poder; e o presidente brasileiro fica boiando num vácuo, sobre um Parlamento incontrolável e eminentemente atomizado” (p. 11).

⁷ “Os níveis de disciplina relativa são baseados apenas nas votações nominais nas quais o parlamentar está presente. Se ele participou de 93 votações nominais e votou com o partido 90 vezes, seu nível é 97 ((90/93) x 100). Por outro lado, o nível de lealdade absoluta inclui as ausências; calcula-se este índice sobre o número total de votações nominais polêmicas independentemente da presença ou não do parlamentar” (MAINWARING, 1997, p. 115).

Diante dos argumentos acima expostos, podemos concluir que para os estudiosos dessa abordagem as regras do sistema eleitoral e partidário incentivam o comportamento individualista dos parlamentares enfraquecendo os partidos políticos e trazendo instabilidade para o sistema presidencialista brasileiro. Além disso, a formação de coalizões para melhorar a governabilidade não seria favorecida em vista da ausência de disciplina partidária.

Disciplina partidária no Congresso brasileiro

A segunda principal abordagem sobre disciplina partidária no sistema político brasileiro defende que a análise comportamental dos parlamentares não deve focar apenas nas regras do sistema eleitoral e partidário. Para esses estudiosos os poderes legislativos do presidente e a estruturação dos trabalhos legislativos são fundamentais para uma melhor compreensão do tema.

Neste sentido, Figueiredo e Limongi (1995) realizaram a primeira pesquisa empírica robusta para avaliar os índices de disciplina na Câmara dos Deputados. Esse trabalho fez parte de “um estudo sistemático da organização institucional do sistema político brasileiro sob a Constituição de 1988 e de seus efeitos sobre o papel dos poderes Legislativo e Executivo na formulação de políticas públicas” (2001, p. 07). Os resultados encontrados pelos autores questionam muitas das análises sobre o funcionamento do sistema político brasileiro, até então considerado como indisciplinado, e concluem que os partidos são induzidos à cooperação devido aos amplos recursos legislativos e não legislativos do presidente e do papel dos líderes dos partidos na condução dos trabalhos legislativos. Em vista disso, seu trabalho seminal de 1998 (republicado em 2001) alterou o paradigma do debate no Brasil ao apresentar evidências que contestavam o que era tido como verdadeiro. Assim, sua obra demonstra a interdependência entre a dominação legislativa do presidente, a centralização dos trabalhos legislativos e os efeitos desses dois aspectos sobre a disciplina partidária (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2001).

Em relação aos poderes legislativos do presidente, os autores afirmam que a Constituição de 1988 dotou o presidente de amplos poderes legislativos e que tais poderes lhe conferem poder de agenda para determinar quais propostas serão analisadas pelo Congresso e quando serão. Dessa forma, um presidente com tais poderes e com controle sobre o acesso aos postos de governo pode induzir os parlamentares à cooperação.

Neste sentido, ao contrário do previsto pela teoria que defende que nos sistemas presidencialistas o Legislativo formula propostas e o Executivo apenas as sanciona, Figueiredo e Limongi (2001) afirmam que tal caracterização pode se aplicar ao caso norte-americano, mas

não ao caso brasileiro. Para ilustrar tal afirmação, os autores afirmam que 85,2% das leis aprovadas no período pós-constituente foram propostas pelo Executivo e que a probabilidade de rejeição de tais propostas pelo plenário era de apenas 0,026.

Em relação aos governos Itamar e Lula, Limongi (2006) afirma que a taxa de dominância do Executivo foi superior a 90% e que o presidente Fernando Henrique Cardoso obteve uma taxa de dominância de 85%. Neste sentido, o autor afirma que “sucesso e dominância legislativa assim como a disciplina partidária são funções diretas do controle que o Executivo exerce sobre o conteúdo, a forma e o momento em que matérias são votadas” (LIMONGI, 2006, p. 35).

Além dos amplos poderes legislativos do Executivo, a Constituição conferiu ao presidente brasileiro outra importante arma na execução da agenda presidencial: a edição de medidas provisórias (MPs) em casos de relevância e urgência. Para os autores, mais uma vez os parlamentares são induzidos a cooperar, pois a edição de uma medida provisória implica a imediata alteração do *status quo* e se tal medida for bem sucedida será difícil para os congressistas rejeitar a medida já em vigor e que apresentou resultados positivos. Dessa forma, “por surtir efeito no ato de sua edição, o recurso à edição de MPs é uma arma poderosa nas mãos do Executivo” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001, p. 26).

Ainda sobre os recursos que o presidente possui para induzir os parlamentares à cooperação, destacam-se os recursos não legislativos referentes aos recursos públicos e ao controle de postos no governo. Na teoria, a falta de disciplina dos partidos brasileiros levaria o Executivo a realizar negociações individuais com os parlamentares e não com os partidos. No entanto, Figueiredo e Limongi (2001) argumentam que na relação Executivo-Legislativo os parlamentares quando tomados individualmente carecem de coordenação. Dessa forma, “para ameaçarem o governo, é preciso que saibam como seus pares agirão. Visto de maneira positiva, chegamos à conclusão (...) de que os parlamentares têm muito a ganhar quando são capazes de coordenar sua ação” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001, p. 34-35). Como visto, ainda que um certo parlamentar tenha interesse apenas na obtenção de patronagem, a estratégia racional a ser seguida pode levar ao fortalecimento do partido, pois para obter sucesso nas barganhas políticas é necessário agir como um grupo capaz de cumprir promessas e ameaças, ou seja, apoiar ou fazer oposição à agenda do governo.

Santos (1997) corrobora a visão de Figueiredo e Limongi afirmando que a alteração na relação Executivo/Legislativo após 1988 foi determinada pelas mudanças nas regras que regulam o processo decisório e não pelas instituições que formam a pólis. Para o autor, os

fatores que influenciam essa alteração devem ser objeto de uma análise que não se restrinja ao período pós-88. Santos (2002) esclarece que “os sistemas eleitoral e de governo dos períodos 1946-64 e pós-88 são idênticos, ambos baseiam-se na representação proporcional – RP de lista aberta e no sistema presidencialista” (p. 238). Ou seja, para identificar o que influencia o comportamento parlamentar é necessário identificar outros aspectos fundamentais que os sistemas eleitoral e de governo não são capazes de explicar.

Neste sentido, o autor destaca que no período 1946-64 observa-se um baixo grau de coesão entre as bancadas dos principais partidos, enquanto no período pós-1988 o presidente pode esperar que o comportamento parlamentar siga a tendência majoritária do partido, pois tem-se um aumento significativo no grau de coesão e disciplina partidária. Para o autor essa mudança deve-se à ampliação do poder de agenda presidencial. Enquanto no primeiro período tem-se uma agenda compartilhada determinada pelas prerrogativas decisórias do Legislativo e pela utilização de patronagem para parlamentares fora da base de coalização, no segundo período a agenda política assume contornos de agenda imposta devido à supremacia do Executivo. O autor esclarece que tal supremacia é alcançada “quer pela capacidade decisória deste Poder vis-à-vis o Legislativo, quer pelo grau de coesão e disciplina dos partidos que formalmente pertencem à coalizão de apoio presidencial na Câmara” (SANTOS, 1997, p. 02).

Avançando na discussão, Santos (2002) discute a relação de poder entre os líderes partidários e os parlamentares, afirmando que a abordagem de Figueiredo e Limongi (2001) para o entendimento dos amplos poderes dados pelos parlamentares aos líderes dos partidos está muito próxima da ideal, no entanto, ainda carece de três elos teóricos fundamentais e inter-relacionados para justificar tal comportamento:

Primeiro, é necessário declarar explicitamente em que condições o presidente detém poder de barganha assimétrico diante de legisladores individuais. Segundo, é igualmente indispensável declarar qual o papel dos partidos parlamentares nessa barganha assimétrica. E, terceiro, se é verdade que o presidente tem enorme vantagem quando trata com legisladores individuais, então por que negociar com partidos, uma entidade coletiva? (p. 240-241).

Em relação ao primeiro ponto, a assimetria na relação entre o presidente e o parlamentar só ocorre quando os legisladores não possuem fontes alternativas de recursos para seus redutos eleitorais. No período de 1946-64 os legisladores possuíam um poder considerável sobre o orçamento, o que lhes dava maior independência em relação ao Executivo para promoverem suas carreiras políticas. Já no período pós 1988 o orçamento está sob prerrogativa presidencial o que levaria a um comportamento oposto.

Quanto ao segundo ponto, Santos (2002) retoma o raciocínio de Figueiredo e Limongi para ressaltar que a ameaça de um partido só será considerada pelo presidente se o grupo for numeroso e minimamente disciplinado. Para isso é necessário que os parlamentares superem os problemas de ação coletiva e se comportem como entidade coletiva para terem poder de barganha em relação ao Executivo. Nas palavras do autor “quanto mais homogêneas são as posições sobre as várias questões políticas, maior é o poder de barganha de cada membro individualmente” (p. 243). Neste sentido, ele defende que no período recente os partidos são mais relevantes, pois o comportamento coeso no Congresso os protege da ação monopólica do presidente e lhes garante a concessão de benefícios de patronagem a serem distribuídos em seus redutos eleitorais.

Por fim, o terceiro ponto diz respeito à necessidade do presidente promover políticas de alcance nacional, sendo necessário para tanto um ambiente institucional minimamente estável. Este cenário incentiva o presidente a negociar com partidos ao invés de parlamentares individualmente. No entanto, o presidente não se torna vítima da necessidade de negociação com os partidos políticos, uma vez que houve um fortalecimento de seu poder decisório pela Constituição de 1988. Neste contexto, esse fato deu aos deputados forte incentivo para se organizarem em partidos, já que seu poder de barganha junto ao presidente reduziu-se consideravelmente com o monopólio presidencial sobre a iniciativa de matérias orçamentárias. Assim, o autor destaca que este processo culmina em uma ação parlamentar em torno dos partidos de forma coesa e disciplinada, o que aumenta a previsibilidade do plenário e possibilita ao presidente a formação de uma base de apoio (presidencialismo de coalisão) sem que seja necessário negociar o apoio de legisladores de oposição para garantir a aprovação de políticas fundamentais para a ação do governo.

A exposição acima apresentou um dos pontos que induzem a cooperação dos congressistas: os poderes do Executivo. O segundo ponto a ser tratado é a forma como o trabalho no Legislativo está estruturado de forma a induzir a disciplina partidária. Em relação ao funcionamento do Legislativo observa-se que há uma distribuição desigual dos recursos e direitos parlamentares e no caso brasileiro, a distribuição interna de poder atende ao princípio de proporcionalidade partidária. Neste cenário os líderes dos partidos desempenham importante papel no curso dos trabalhos legislativos, destacando-se que os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado lhes atribuem amplos poderes para agirem em nome de seus partidos. Os regimentos também reconhecem a existência do colégio de líderes que desempenha

importante papel na pauta dos trabalhos legislativos, pois no caso da Câmara dos Deputados a composição da ordem do dia é feita pelo presidente da Mesa em conjunto com os líderes.

Dessa forma, observa-se que os parlamentares individualmente têm pequena influência sobre os trabalhos legislativos e que aos líderes é delegado o poder de controlar o fluxo dos trabalhos, demonstrando que na prática os incentivos ao comportamento individualista são neutralizados. Outro recurso que fortalece a posição do líder é o requerimento de urgência, esse instrumento pode ser utilizado pelos líderes para forçar a saída de projetos das comissões direto para a avaliação do plenário. Além da “migração”, a aprovação do requerimento limita a apresentação de emendas por parte dos parlamentares. Assim, esses recursos “tolhem a ação dos deputados, retirando-lhes a possibilidade de defender com sucesso os interesses específicos a seu eleitorado a partir de uma estratégia individual” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001, p. 29).

Com esses argumentos os autores tentam demonstrar que ainda que a legislação eleitoral incentive estratégias individualistas e antipartidárias, na prática elas são neutralizadas, pois projetos e emendas que atendem exclusivamente interesses particularistas são derrubados em votações simbólicas onde o que conta são os líderes. Assim, os recursos disponíveis aos líderes, por força regimental, são utilizados para controlar e circunscrever a ação dos parlamentares e consequentemente preservar e garantir a unidade do partido.

Em relação à disciplina partidária, especificamente, Figueiredo e Limongi (1995; 2006) afirmam que a disciplina é a norma, independente da relevância da matéria analisada. Em pesquisa realizada para analisar as taxas de disciplina no período pós-constituente, os autores encontraram que a disciplina média da base do governo era de 87,4%. Desagregando esse número por mandato, tem-se uma taxa de 78,4% para o governo Sarney, 90,7% para o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso e 89,1% para o governo Lula.

Limongi (2006) argumenta que em comparação com a disciplina quase absoluta encontrada nos sistemas parlamentaristas, esses números podem ser considerados baixos, no entanto, para o autor, o que realmente importa é a previsibilidade dos resultados nas votações e, relativo a isto, é possível prever 93,7% dos resultados das votações nominais.

Quando analisado o nível de disciplina por partido, Figueiredo e Limongi (2001) também identificaram que os partidos de esquerda são disciplinados independente da matéria em questão. Já os partidos de centro e direita são afetados pelo posicionamento dos demais partidos. Sendo assim, observou-se maior unidade entre os membros do PMDB quando o partido fecha com a direita e maior unidade entre o PSDB quando o partido fecha à esquerda.

Seguindo a mesma linha de Figueiredo e Limongi, Nicolau (2000) analisou o comportamento dos partidos políticos na Câmara dos Deputados durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. Os resultados apontaram para uma variação significativa no grau de disciplina entre os partidos com destaque para as altas taxas encontradas para os partidos de esquerda (PCdoB e PT). O autor classificou os partidos em três grupos de acordo com a média de disciplina apresentada: i) Grupo 1 – formado por PC do B e PT com valores próximos a 100%; ii) Grupo 2 – formado pelo PFL, PDT, PSDB, PSB e PTB com taxas em torno de 90%; e iii) Grupo 3 – composto por PPR/PPB, PMDB e PL apresentando o menor nível encontrado: 80%. Em relação à variação apresentada o autor sugere que suas causas podem estar associadas “à vida organizacional dos partidos (grau de conflito doutrinário, presença de facções pró e antigovernista, padrão de punição para os parlamentares que votam contra a indicação do líder do partido)” (NICOLAU, 2000, p. 13).

Outro resultado importante encontrado por Nicolau (2000) refere-se a alterações nos níveis de disciplina por partido em relação ao período estudado por Figueiredo e Limongi (2001). Quatro partidos tornaram-se mais disciplinados: o PFL passou de 89,2% para 93,4%; o PSDB, de 86,5% para 91,6%; o PTB, de 85,4% para 88,3% e o PDT, de 90,8% para 92,1%. Dois partidos ficaram mais indisciplinados: o PDS diminuiu sua taxa de 83,1% para 82,9% e o PMDB, de 86,8 % para 80,1%. Em relação ao PT não houve diferença significativa: o partido passou de 98% para 98,7%.

Neiva (2011) também classificou os partidos brasileiros como disciplinados. Em pesquisa para analisar os níveis de disciplina no Senado Federal entre 1989 e 2008, os resultados confirmaram que não se pode dizer que “os partidos são instáveis, voláteis, inconstantes ou ideologicamente frágeis” (p.11), embora haja muita divergência entre eles em relação à ideologia, composição social, tamanho e grau de unidade interna. Em relação à probabilidade de um senador votar seguindo a orientação do líder observou-se um percentual de 87,7%. O estudo apontou ainda que em relação ao papel dos líderes visto como preponderante para a disciplina partidária por Figueiredo e Limongi (1995), no Senado “as decisões parecem ser menos centralizadas, os líderes têm menos força e o Colégio de Líderes não é formalizado” (NEIVA, 2011, p. 306).

Em relação aos níveis de disciplina, Neiva (2011) observou que os partidos no Senado são menos disciplinados que os deputados. O PMDB e o PTB apresentaram uma taxa de disciplina em torno de 76%. Quanto ao PT confirmaram-se os altos níveis de disciplina para o partido: 95%. Outra variação encontrada no estudo é relativa ao nível de disciplina do PMDB

e do PSDB. Nos resultados das votações da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, identificou-se para esses partidos uma diferença em torno de 8% para a média de disciplina de seus parlamentares nas duas casas.

Melo (2004) em pesquisa para analisar o comportamento dos parlamentares brasileiros apresentou importante contribuição para o debate acerca dos partidos políticos. Ao analisar a migração partidária dos legisladores durante o exercício do mandato, o autor observou que ainda que se observe alto nível de disciplina no plenário da Câmara, há uma rotatividade intensa entre as bancadas. Para o autor, os resultados apontam que não há uma transmutação dos partidos políticos quando passam da arena eleitoral (onde a iniciativa do candidato é o que prevalece) para o parlamento (onde prevalece a vontade do líder). Em vista disso o autor conclui que “os partidos detêm, por meio de seus líderes, o poder sobre o processo legislativo, mas o pertencimento a esta ou àquela sigla continua sendo (...) algo a ser negociado na primeira oportunidade” (MELO, 2004, p. 15).

Em vista do exposto, podemos concluir que para os estudiosos dessa abordagem, os partidos políticos podem ser considerados disciplinados tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal e que a governabilidade do presidencialismo de coalizão, ao contrário do que a teoria postula, é possível e pode ser realizado.

Considerações finais

Este artigo procurou apresentar as duas abordagens de pesquisas acerca da disciplina partidária no caso brasileiro. Os trabalhos de Mainwaring (1991; 1993;1997), Ames (1995; 2003), Sartori (1993) e Lamounier (1994) foram utilizados para apresentar os argumentos da abordagem que defende a indisciplina como regra no parlamento e afirmando que esse comportamento põe em risco a capacidade de governabilidade do presidente. Os principais argumentos de Mainwaring e Ames se apoiam nas regras do sistema eleitoral para explicar tal comportamento.

A segunda abordagem foi apresentada a partir das obras de Figueiredo e Limongi (2001), Santos (1997, 2002), Nicolau (2000), Melo (2004), Limongi (2006) e Neiva (2011). Para esses estudiosos é possível afirmar que os partidos brasileiros são disciplinados e estáveis podendo-se prever com facilidade o resultado de votações no plenário. Essas características tornariam possível a governabilidade sob o sistema presidencialista com base em uma coalizão partidária.

Como ponto de consenso das duas abordagens podemos citar o alto grau de disciplina encontrado para os partidos de esquerda com destaque para o Partido dos Trabalhadores (PT). A discussão sobre o nível de disciplina partidária é feita a partir do alto grau de variação na disciplina dos partidos de centro e direita.

Em relação às divergências é importante observar os períodos analisados (pré e pós Constituição de 1988) e os critérios metodológicos adotados. Em relação a esses critérios destaca-se que Figueiredo e Limongi embasam sua pesquisa na análise dos poderes de agenda enquanto variáveis independentes. Já o trabalho de Ames (2003) traz uma análise de cooperação e deserção dos parlamentares a partir de um modelo multivariado com a apresentação de muitos fatores explicativos para a presença ou ausência da disciplina partidária.

Por fim, é importante ressaltar que os dados utilizados no trabalho de Figueiredo e Limongi não distinguem coesão de disciplina partidária. Melo (2004) chama a atenção para essa distinção ao apresentar o paradoxo entre um comportamento disciplinado em plenário e uma intensa migração partidária que não permitem inferir que os partidos brasileiros sejam coesos.

Referências Bibliográficas.

AMES, B. “A estratégia eleitoral na representação proporcional com lista aberta”. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 14, n. 27, jan/jun 2012, pp. 59-87,

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

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

LAMOUNIER, B. “A Democracia Brasileira de 1985 à Década de 90: A Síndrome da Paralisia Hiperativa”. In: VELLOSO, J. P. R. (coord.). **Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1994. p. 26-63.

LIMONGI, F. “Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório”. **Novos Estudos**, n. 76, nov 2006.

MAINWARING, S. “Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais: O Brasil numa Perspectiva Comparativa”. **Novos Estudos Cebrap**, n. 29, 1991, pp. 34-58.

_____. “Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil”. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, 1993.

_____.; PEREZ-LIÑAN, A. “Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress”. **Legislative Studies Quarterly**, vol. 22, n. 4, 1997, pp. 453-483.

MELO, C. R. F. “Partidos e Migração Partidária na Câmara dos Deputados”. **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 43, n. 2, 2000.

NEIVA, P. R. P. “Coesão e Disciplina Partidária no Senado Federal”. **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 54, n. 2, 2011, p. 289-318.

NICOLAU, J. “Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo de Fernando Henrique Cardoso (1985-1998)”. **Dados**, vol. 43, n. 4, 2000, p. 709-734.

SANTOS, F. “Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira”. **Dados**, vol. 40, n. 3, 1997, p. 465-492.

_____. “Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão”. **Dados**, vol. 45, n. 2, 2002, p. 237-264.

SARTORI, G. Nem Presidencialismo, Nem Parlamentarismo. **Novos Estudos Cebrap**, vol. 35, 1993, p. 3-20.

TSEBELIS, G. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism. **British Journal of Political Science**, vol. 25, 1995, p. 289-325.

Recebido em: Agosto de 2017
Aceito em: Dezembro de 2017