



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**AS SEMENTES DA DISCÓRDIA: REGRAS E EXCEÇÕES DA
INDISCIPLINA PARTIDÁRIA**

José Alexandre da Silva Júnior

**Recife - PE
2008**



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**AS SEMENTES DA DISCÓRDIA: REGRAS E EXCEÇÕES DA
INDISCIPLINA PARTIDÁRIA**

Dissertação apresentada como requisito indispensável à obtenção do título de Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), sob a orientação do Prof. PhD. Flávio Rezende.

José Alexandre da Silva Júnior

Recife - PE
2008

Silva Júnior, José Alexandre

As sementes da discórdia : regras e exceções da indisciplina partidária / José Alexandre Silva Júnior. – Recife: O Autor, 2008.

106 folhas : il., fig., gráf., tab.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CFCH. Ciência Política, 2008.

Inclui: bibliografia.

1. Ciência Política. 2. Partidos políticos - Membros. 3. Brasil - Congresso. 4. Parlamentares. 5. Indisciplina partidária. 6. Bens públicos. 7. Bens privados. I. Título.

32

320

CDU (2. ed.)

CDD (22. ed.)

UFPE

BCFCH2008/107

DEDICATÓRIA

Para Minha Mãe, Neusa
Américo, eterna fonte de
inspiração.

Para Meu Sobrinho, Otavio
Alexandre, minha esperança.

Para os queridos amigos, o
apoio indispensável.

AGRADECIMENTOS

São tantas e tão variadas as contribuições que poderia escrever páginas e mais páginas somente para agradecer. Não foi fácil compor esse trabalho e por isso necessitei da preciosa ajuda de muitos. Afim de não me alongar ao extremo, nem cometer nenhum pecado capital, irei apenas citar instituições e indivíduos sem expor, por vezes, as razões mais densas da gratidão.

Primeiro, quero mencionar as instituições que contribuíram de forma decisiva para realização dessa dissertação. Portanto, agradeço ao CNPq principal financiador dessa pesquisa. Sou grato também ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, na figura do professor Enivaldo Rocha. Para fazer justiça, agradeço ao NEPPU, meu principal “QG” durante todo o mestrado. Ainda no campo das instituições, é preciso fazer menção honrosa ao CEBRAP por ter gentilmente concedido o acesso a um conjunto importante de dados.

Da parte dos professores, tive diversos que contribuíram para minha formação nesta etapa. Sou grato a todos pelo empenho e compromisso demonstrado. Dentre eles destaco: Flávio Rezende e Marcus André Melo. O primeiro pela orientação desde tempos da graduação. Não resta dúvidas que toda minha vida acadêmica está marcada pelas contribuições quase cirúrgicas do Professor Flávio Rezende. Quanto a Marcus André, agradeço por ter me formado e informado, se constituindo numa fonte de inspiração para ambicionar vãos mais altos na academia.

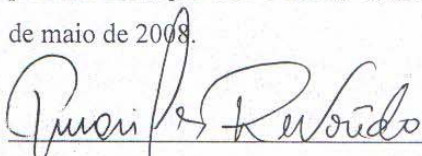
Não poderia deixar de agradecer aos meus colegas de turma que dividiram comigo muitas angústias e ajudaram na superação dos desafios. Com grande destaque, quero afirmar minha gratidão a Felipe Nunes, sem ele o acesso aos dados, e conseqüentemente, a efetuação desse trabalho seria impossível.

Por fim, os decisivos agradecimentos pessoais. Aqui pretendo agradecer as cinco pessoas mais importantes para mim, ao menos durante o mestrado. A minha mãe a quem devo a sabedoria basilar, simples e de fato edificante. A Ana Carolina, por ter nutrido em mim um sentimento que ao seu modo encoraja, tranquiliza e amplia os horizontes do meu ser. E para encerrar, porque deveras especiais, aos meus grandes amigos: Rodrigo Santiago, Henrique Cavalcanti e Dalson Britto. Para além de tantas outras coisas, agradeço ao Rodrigo por ter viabilizado a coleta de dados mesmo quando ela parecia impossível, demonstrando toda sua dedicação. E especialmente, por ter proporcionado os pós-coletas (*after*) mais geniais e animados que já vivi. Já ao Henrique

agradeço, particularmente, mas não apenas por isso, por ter operado o milagre de transformar as visitas ao *site* da Câmara numa tarefa imensamente agradável, regado a histórias fantásticas e um repertório exótico. A ambos agradeço por ter contribuído diretamente para realização dessa dissertação com apoio, empenho e dedicação. Finalmente, ao Dalson, por milhares de razões, por ter debatido idéias, pela construção do banco.... Enfim, por ser um irmão, agradeço a ele pela co-autoria da minha vida acadêmica e cotidiana.

Ata da Reunião da Comissão Examinadora para julgar a Dissertação do aluno **JOSÉ ALEXANDRE DA SILVA JÚNIOR**, intitulada: **“As Sementes da Discórdia: Regras e Exceções da Indisciplina Partidária”**.

Aos 30 dias do mês de maio de 2008, às 10:00 horas, no Auditório do 14º andar do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Pernambuco, reuniram-se os membros da Comissão Examinadora para defesa de Dissertação intitulada: **“As Sementes da Discórdia: Regras e Exceções da Indisciplina Partidária”**, composta pelos professores doutores: Flávio da Cunha Rezende (Orientador), Octavio Amorim Neto (Examinador Externo) e Marcus André Barreto Campelo de Melo (Examinador Interno). Sob a presidência do primeiro, realizou-se a arguição do candidato José Alexandre da Silva Júnior. Cumpridas todas as disposições regulamentares a Comissão Examinadora emitiu a seguinte menção final: **APROVADA**. Nada mais havendo a tratar, eu, Amaríles Revorêdo, secretária da Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco lavrei a presente Ata, que dato e assino com os membros da Comissão Examinadora. Recife, 30 de maio de 2008.



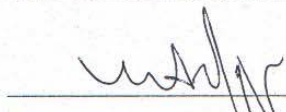
Amaríles Revorêdo (secretária)



Prof. Dr. Flávio da Cunha Rezende (Orientador)



Prof. Dr. Octavio Amorim Neto (Examinador Externo)



Prof. Dr. Marcus André Barreto Campelo de Melo (Examinador Interno)

José Alexandre da Silva Júnior (Mestre)

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS	09
LISTA DE FIGURAS	09
LISTA DE TABELAS	09
RESUMO	11
ABSTRACT	11
INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 01 - COESÃO PARTIDÁRIA E INDISCIPLINA PARLAMENTAR: CONSENSOS E CONTROVÉRSIAS	
1.1 As engrenagens da indisciplina: o comportamento desviante	21
1.2 As análises do voto parlamentar no Brasil	25
CAPÍTULO 02 - AS DIMENSÕES EXPLICATIVAS DA INDISCIPLINA PARTIDÁRIA: ENTRE A ESTRUTURA INSTITUCIONAL E A ESCOLHA INDIVIDUAL	
2.1 Bens públicos e Bens privados: a construção de uma explicação	35
2.2 Variáveis Independentes	38
CAPÍTULO 03 - O JOGO INTERNO DA INDISCIPLINA PARTIDÁRIA: A INTERAÇÃO ENTRE LÍDERES E BANCADAS	
3.1 Desvendando o mistério dos líderes	45
3.2 Líderes, bancadas e Executivo: relações e impasses na indisciplina partidária	48
3.3 Entre pressupostos e argumentos: onde ficam os líderes?	52
CAPÍTULO 04 - EM BUSCA DE PADRÕES DE INDISCIPLINA: VOTAÇÕES, QUORUNS, PARTIDOS E COALIZÇÕES	
4.1 Regras parlamentares e comportamento desviante: algo a associar?	63
4.2 Governos e Coalizões as clássicas clivagens	73
4.3 Para que direção aponta as clivagens clássicas?	79

CAPITULO 05 - OS SETE PECADOS DA INDISCIPLINA: UMA EXPLICAÇÃO HETERODOXA

4.1 Trajetória política e indisciplina partidária: uma nova interpretação	
4.2 para um antigo fenômeno	83
4.2 O que potencializa a indisciplina: hipóteses e sumário das variáveis	85
4.3 Modelo de Regressão Linear: expectativas e resultados	86
4.4 Modelo logístico: probabilidades e razões de chance da Indisciplina	89
4. 5 Contando os resultados: a empiria e a explicação	93
CONSIDERAÇÕES FINAIS	95
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	100

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.1- Tipologia das unidades partidárias e seus indicadores institucionais	20
Quadro 1.2- Fatores que influenciam o comportamento desviante	25
Quadro 1.3- Definições correntes de indisciplina partidária no Brasil	32
Quadro 5.1- Indisciplina Partidária Variáveis Básicas	86

LISTA DE FIGURAS

Figura 2.1 Fluxograma da Explicação	37
Figura 2.2 Fluxograma Com Variáveis Explicativas	41
Figura 3.1- Distribuição de Preferências dos Atores Estratégicos	50
Gráfico 4.1- Posicionamento do Voto dos Parlamentares em Relação à Indicação do Voto do Líder 1995 – 2005 (%)	65
Gráfico 4.2 - Tema da Votação por Tipo de projeto 1995 – 2005 (%)	68
Gráfico 4.3- Composição da Agenda Parlamentar, votações nominais 1995 e 1998 (%)	70
Gráfico 4.4- Posicionamento do Voto dos Parlamentares em Relação à Indicação do Voto do Líder e Composição da Agenda Parlamentar 1995 e 1998 (%)	71
Gráfico 4.5- Composição da Agenda Parlamentar 2003 e 2005* (%)	72
Gráfico 4.6- Posicionamento do Voto dos Parlamentares em Relação à Indicação do Voto do Líder e Composição da Agenda Parlamentar 2003 e 2005 (%)	72

LISTA DE TABELAS

Tabela 3.1- Matriz de Correlação entre Índice de <i>Ríce</i> Médio e Variáveis referentes à composição das bancadas – 51ª Legislatura	60
Tabela 3.2- Matriz de Correlação entre Índice de <i>Ríce</i> Médio e Variáveis referentes à composição das bancadas – 52ª Legislatura	60
Tabela 4.1- Universo de Análise	64
Tabela 4.2 - Universo de Análise com Falta	64
Tabela 4.3- Teste de Correlação entre Índice de <i>Ríce</i> Médio das Votações e Nível	

	10
de Conflito	65
Tabela 4.4- Resultado do Teste Correlação entre Nível de conflito e Índice de <i>Ríce</i> Médio das Votações	66
Tabela 4.5- Posicionamento do Voto dos Parlamentares em Relação à Indicação do Voto do Líder e Tipo de Quorum Exigido 1995-2005 (%)	66
Tabela 4.6- Teste de Correlação entre Índice de <i>Ríce</i> Médio das Votações e Quorum Exigido	67
Tabela 4.7- Posicionamento do Voto dos Parlamentares em Relação à Indicação do Voto do Líder e Tipo de Projeto 1995-2005 (%)	69
Tabela 4.8 – Posicionamento do Voto dos Parlamentares em Relação à Indicação do Voto do Líder 1º Governo FHC (1995 – 1998)	74
Tabela 4.9- Índice de <i>Rice</i> dos Partidos Por Bloco 1º Governo FHC (1995-1998)	74
Tabela 4.10- Posicionamento do Voto dos Parlamentares em Relação à Indicação do Voto Líder 2º Governo FHC (1999 – 2002)	75
Tabela 4.11- Índice de <i>Rice</i> dos Partidos Por Bloco 2º Governo FHC (1999-2002)	76
Tabela 4.12 – Posicionamento do Voto dos Parlamentares em Relação à Indicação do Voto do Líder 2º Governo Lula (2003 – 2005)	77
Tabela 4.13 – Índice de <i>Rice</i> dos Partidos Por Bloco Governo Lula (2003-2005)	77
Tabela 4.14 – Índice de <i>Rice</i> dos Partidos Por Bloco Governo Lula (continuação) (2003-2005)	78
Tabela 5.1- Determinantes da Indisciplina Partidária (1995-2005)	88
Tabela 5.2- Estatística dos Grupos em Relação a Disciplina Partidária	89
Tabela 5.3- Teste de Diferença entre Médias Disciplinados e Indisciplinados	90
Tabela 5.4 Indisciplina Partidária e Situação do Candidato (1995-2005)	90
Tabela 5.5 Indisciplina Partidária e Mudança de Partido (1995-2005)	91
Tabela 5.6 Indisciplina Partidária e Experiência Congressual (1995-2005)	91
Tabela 5.7 Indisciplina Partidária e Expertise Partidária (1995-2005)	92
Tabela 5.8 Regressão Logística (VD = Indisciplina partidária)	92

Resumo

Que fatores explicam a indisciplina partidária no Congresso Brasileiro? Comumente as explicações sobre disciplina partidária no Brasil utilizam o efeito do sistema eleitoral ou do impacto dos procedimentos que organizam a agenda legislativa como variáveis independentes para prever o comportamento indisciplinado individual. Essa dissertação inclui novas variáveis que busca minimizar este problema metodológico e superar essa dicotomia. Utiliza-se *antiguidade partidária*, *expertise partidária*, *antiguidade congressual*, *expertise congressual* e o *movimento migratório* do parlamentar como variáveis explicativas para estimar qual a ligação entre os partidos e os seus membros. Em termos estatísticos, espera-se que a maior ligação com os partidos e a probabilidade de indisciplina esteja negativamente correlacionada. Portanto, o foco analítico é sobre os atores e suas escolhas baseado em teorias que buscam explicar as conexões entre os interesses individuais e coletivos. Minha hipótese central é que os congressistas desenvolvem estratégias de maximização de sobrevivência política baseado na conquista de bens privados (individuais) ou públicos (partidários). Minha unidade de análise são as 50^a, 51^a, 52^a legislaturas. Os resultados sugerem que escolhas políticas específicas se constituem em uma importante *porxy* para estimar a probabilidade de o parlamentar ser indisciplinado.

Palavras chaves: indisciplina partidária, sobrevivência política, bens públicos e bens privados.

Abstract

What factors explain Brazilian party indiscipline in the Brazilian Congress? Conventional wisdom over this issue usually employs both electoral system or legislative internal rules as independent variables to predict indiscipline individual behavior. This dissertation includes new variables that should minimize these methodological shortcomings and then overcome dichotomous assessments. I used *antiguidade*, political experience, party *antiguidade*, partisan expertise and party shifting as explanatory variables to estimate how close are parties and members. In statistical terms, more party connection and probability of indiscipline should be negative correlated. Therefore, the analytical focus is over political actors and their choices based on theories that attempt to explain the connection between individual and collective interests. On theoretical grounds, my central hypothesis is that congressmen will develop survival electoral strategies based on the take of private (individual) or public goods (party). The units of analysis are the 51st and 52nd national legislatures. The results suggest that specific political choices constitute an important proxy to estimate congressmen odds of undisciplined behavior.

Key words: party indiscipline, survival electoral strategies, public good and private good.

INTRODUÇÃO

Hoje indubitavelmente um tema relevante, a disciplina partidária já teve seu tempo de apêndice na literatura especializada nacional. Antes do início dos anos 90, grande parte dos prognósticos sobre o Congresso Nacional eram derivados de predições realizadas com base nas regras eleitorais e na forma de governo adotada no país. Mais precisamente, o pressuposto chave era que o sistema eleitoral fomentava um alto personalismo e disso resultava um comportamento individualista dos nossos parlamentares. Portanto, a maioria dos estudos estava voltada para a análise da disputa eleitoral e do comportamento do eleitorado brasileiro (Cf. Limongi, 1994).

Em parte, esse viés explica-se pelo peso que a literatura norte-americana ganhou na Ciência Política nacional. Segundo Limongi (1994), houve uma predileção pela corrente distributivista em detrimento da explicação informacional e partidária. Importou-se com mais força a idéia de que “organização legislativa é voltada para maximizar benefícios para distritos específicos e ajudar na reeleição dos parlamentares” (Epstein e O’Halloran, 1999: 12)¹. No Brasil, essa noção teve apenas que se adaptar a participação do Executivo nessa dinâmica. A alocação de recursos passa a ser uma moeda de troca desse último na busca por apoio parlamentar. Esse quadro configura uma interação de constante barganha entre os dois poderes, sendo os congressistas livres para negociar suas demandas em troca de recursos que viabilize as suas ambições. Ao fim do processo, a conduta parlamentar seria apenas o reflexo dessas negociações, sendo elas bem ou mal sucedidas.

Entretanto, na atualidade poucos temas são tão importantes e tão discutidos no Brasil quanto à disciplina partidária. Isso porque análises de Figueiredo e Limongi (2001) apontam para um quadro que torna inegável a presença de uma surpreendente disciplina partidária no Brasil. Todavia, os estudos que analisam os desdobramentos desse fenômeno têm se focado na avaliação do grau de disciplina demonstrada em plenário (Limongi e Figueiredo, 2001; Santos, 1997). Com isso, pouco se sabe sobre as motivações que levam os deputados a cooperar ou não com os seus líderes. As implicações das análises de Figueiredo e Limongi (2001) continuam sendo uma grande incógnita. Amorim Neto (2006) afirma que “a disciplina partidária no Brasil ainda representa um enigma não resolvido”(p.142). Cada foco de análise traz uma explicação diferente. Analisando as decisões individualmente a indisciplina é mais destacada que a cooperação. Contrariamente, ao examinar taxas agregadas de disciplina partidária, o quadro é o inverso

¹ “Legislative organization is designed to maximize district-specific benefits and help ensure members’ reelection.” p.12 (a tradução deste texto e de outros cuja fonte original é o inglês, quando não indicado o contrário, é do autor deste trabalho).

(Amorim Neto, 2006). Para Nicolau (2000), maiores informações sobre a coesão partidária brasileira são cruciais para identificar cenários em que uma coalizão majoritária é transformada em minoritária. Ou seja, detectar circunstâncias em que o apoio parlamentar acaba frustrando as pretensões do Executivo.

Nicolau (2000) considera que “pesquisas mais detalhadas podem esclarecer uma série de aspectos do processo decisório no interior dos partidos que podem ter impacto sobre o seu grau de disciplina partidária” (p.4). Segundo ele, as oscilações nas taxas de disciplina não podem ser explicadas por variáveis classicamente utilizados, por exemplo, fazer ou não parte da coalizão governista. Portanto, é necessária à inclusão de novas variáveis para compreensão desse importante tema. Essa aposta é o que anima essa dissertação. Precisamente, aqui a preocupação central é com a exceção, ou seja, com a indisciplina. Busca-se descobrir no nível micro (na ação individual indisciplinada) as razões pelas quais se busca este caminho, procurando entender as metas objetivadas e como as ações contribuem para alcançá-la.

Vale salientar que não é comum no Brasil colocar a (in)disciplina como foco da análise. A maioria dos trabalhos que citam esse fenômeno o utiliza como parâmetro para explicar outros, tal como a governabilidade. Entretanto, essa dissertação propõe o inverso, analisar como o contexto político brasileiro ajuda a entender o voto indisciplinado do congressista. Busca-se responder: porque um deputado decide enfrentar seu líder? Quão freqüente é esse comportamento? A indisciplina é dispersa ou apresenta um núcleo de deputados que se opõem de forma sistemática a indicação das lideranças partidárias? O esforço analítico maior concentra-se na inclusão de novas variáveis no debate sobre a indisciplina partidária no Congresso brasileiro. O pressuposto básico é o de que fatores intra-partidários desempenham um importante papel na explicação desse fenômeno.

Portanto, esse trabalho realiza uma análise teórico-empírica da indisciplina partidária no Brasil no período de 1995-2006. Esse período apresenta grandes vantagens analíticas para o exame do fenômeno. Primeiro, são analisados três governos, transpassado por uma das poucas transições de poder democrática da história brasileira. Ou seja, pode-se expandir a análise para mais de uma legislatura sem ter que isolar os efeitos de sobressaltos na transição de poder. Segundo, os dados permitem observar uma inversão de papel entre oposição e situação e analisar assim como alguns atores se comportam em lados oposto da equação governista. Além disso, é possível o exame das bases de sustentação parlamentar de governos distintos, marcados por agendas legislativas diferenciadas.

A dissertação está organizada da seguinte forma: no primeiro capítulo são analisados aspectos institucionais que tem impacto no plenário. O objetivo é descobrir os fatores básicos que permitem explicar a disciplina partidária. Concentra-se esforço para elaborar uma tipologia da disciplina partidária que oriente por contraste a análise do seu oposto, o comportamento desviante de alguns deputados. Na seqüência, investiga-se como a literatura especializada nacional explica o comportamento indisciplinado no Brasil e qual a “estrutura de incentivos” (Elster, 1999) que o desviante possui. No capítulo seguinte, busca-se discutir os limites metodológicos das variáveis explicativas comumente apontadas nos trabalhos sobre disciplina partidária. Portanto, são observados o nível e o *locus* de análise em que incidem as explicações. Mais ainda, é ponderado o tipo de afirmação que se sustenta apenas na investigação do resultado do plenário. O terceiro capítulo, faz uma análise do conjunto de atores, líderes e bancadas, que protagonizam a disciplina partidária. O intuito é investigar como líderes e bancada são caracterizados pela literatura especializada. Mais que isso, problematizar a interação entre eles.

No capítulo quatro, o foco é a busca de padrões de indisciplina partidária. Toma-se como parâmetros um conjunto de variáveis legislativas procedimentais. Pretende-se sugerir elementos básicos para fundamentar análises subseqüentes sobre a indisciplina partidária e sua distribuição. O quinto capítulo, testa a capacidade explicativa das variáveis sugeridas no decorrer do trabalho, em especial, no capítulo 2. Desta forma, são rodados dois modelos com métodos de estimação distintos, um linear e um logístico, e é apresentada também a interpretação dos resultados. Nas considerações finais, os achados são analisados e aponta-se a necessidade de ampliar os estudos voltados para explicação da indisciplina partidária no Brasil.

Capítulo 01

COESÃO PARTIDÁRIA E INDISCIPLINA PARLAMENTAR: CONSENSOS E CONTROVÉRSIAS

Muito dificilmente pode-se imaginar o funcionamento de um parlamento sem pensar em algum padrão de disciplina partidária (Cox e McCubbins, 1993). Por isso, ainda que o interesse aqui esteja voltado para a indisciplina, antes de investigar a exceção é preciso conhecer melhor a regra. Ou seja, é preciso um esforço para torna claro o que o voto em conjunto da bancada pode significar. Acredita-se que essa investigação constitui o ponto de partida adequado para um trabalho que busca analisar o comportamento (in)disciplinado. A questão é saber se a confluência de posicionamento da bancada resulta sempre do mesmo mecanismo, ainda que os contextos sejam distintos.

De partida, Tsebelis (1998) afirma que a coesão partidária pode ser traduzida ao menos como dois fenômenos distintos de acordo com o contexto. Quais sejam, coesão ou disciplina. A primeira, “refere-se ao agrupamento de diferentes posições políticas dentro de um mesmo partido, antes que à votação se processe. Enquanto que a segunda, “refere-se à capacidade de um partido para controlar os votos de seus membros no Parlamento.” (Tsebelis, 1995 p. 23). Similarmente, Carey (2007) acredita que “o alinhamento partidário dos votos no Legislativo pode ser oriundo de três fontes distintas: coesão, disciplina ou controle de agenda.” (Carey, 2007 p.93).² É importante notar que todas as fontes dependem do arranjo institucional do sistema eleitoral, do Legislativo e/ou do regime político. Isso porque no campo da política comparada comumente se aceita como causa dos fenômenos a presença ou não de determinados aspectos institucionais.

Primeiramente, a “coesão” implica que o sistema eleitoral produza partidos políticos formados por membros com preferências similares.³ Com efeito, são elementos institucionais chaves para alcançar essa condição: o tipo de lista, a modalidade de coligações eleitorais, a magnitude dos distritos, a competição intra-partidária e a probabilidade de reeleição. Para explicar, a existência de lista fechada e a proibição de coligação em pleitos proporcionais tendem a reduzir a heterogeneidade dos eleitos (Crisp e et alli, 2004). Isso porque o processo eleitoral seria preordenado por uma liderança partidária. Da mesma forma, o menor número de cadeiras em disputa e a competição limitada a candidatos de partidos diferentes, favorecem a homogeneidade (Crisp e Desposato, 2004; Carey e Shugart, 1995). Para completar, fortes

² “*voting unity within legislative parties might be driven by three distinct sources: cohesiveness, discipline, or agenda control*” (Carey, 2007 p.93).

³ Os termos “coesão”, “disciplina” e “controle de agenda” entre aspas sinalizam que se refere a definição oferecida por Carey (2007)

clivagens partidárias no eleitorado e a conseqüente baixa volatilidade eleitoral tenderia a aumentar a probabilidade de reeleição e propicia a construção de partidos mais coesos (Desposato, 2004). Os aspectos institucionais que influencia a coesão (tipo de lista, magnitude, competição, regra de coligações, volatilidade e identificação partidária) são oriundos do sistema eleitoral. Segundo Mainwaring (2001), a “coesão” depende de como cada contexto se estrutura e organiza a competição eleitoral. No limite, essa estrutura pode favorecer a eleição e a permanência de parlamentares com preferências similares, ou pelo contrário, pode facilitar a entrada de deputados novatos no Parlamento, reduzindo a probabilidade da homogeneidade de preferências.

Por seu turno, “a disciplina” “recorre à combinação de recompensas e punições, geralmente administrada pelo líder do partido, usada para premiar a coesão partidária e deter ou punir as quebras de disciplina.” (Carey, 2007 p. 93).⁴ Portanto, importa consideravelmente o controle do líder sobre a lista eleitoral e a estrutura interna do Legislativo. Quanto ao primeiro, a existência de lista fechada é o que confere poder às lideranças. Já para a segunda dimensão são decisivos: a dinâmica de tramitação dos projetos, a política de ocupação dos cargos, e conseqüentemente, a estruturação da carreira legislativa (Leoni e et alli, 2004; Mueller, 2005). A idéia é que o líder dispõe de mecanismo para imposição da disciplina partidária quando controla o ritmo dos trabalhos e a política de ocupação de cargos no Parlamento (Cox e McCubbins, 1993, Figueiredo e Limongi, 2000; Santos, 2003). O pressuposto é que a aprovação de projetos e a ocupação de alguns postos no Legislativo influenciam positivamente o desempenho eleitoral (Leoni e et alli, 2004). Mais que isso, acredita-se que de posse dessas prerrogativas o líder se capacita para influenciar diretamente a ambição política dos parlamentares. Ou seja, intervir na busca da reeleição ou em sentido mais amplo na garantia da sobrevivência política (Arnold, 1990, Young, 2005).

Claramente, a imposição da disciplina depende da organização legislativa. A idéia é debitada a chamada corrente partidária dos estudos legislativos (Limongi, 1994). O mecanismo é simples: a maioria monopoliza essa organização montando um sistema partidário de recompensa e punição dos parlamentares. Dessa forma, a ação coletiva, tal como definiu Olson (1999), é organizada e efetuada. Por isso, o comportamento desviante dela é, para dizer o mínimo, reduzido

⁴ “Refers to the combination of carrots and sticks, generally administered by party leaders, used to reward voting loyalty and deter or punish breaches in discipline.” (Carey, 2007 p. 93).

(Kiewet e McCubbins, 1991; Cox e McCubbins, 1993). O acesso a cargos e a aprovação de projetos seriam, portanto, as moedas de troca utilizada pelos líderes para incentivar o alinhamento da bancada. Claro está que quanto maior for o impacto da carreira legislativa no desempenho eleitoral dos deputados, maior será a obediência das tropas. No Brasil, por muito tempo se acreditou que a organização legislativa estava dissociada do desempenho eleitoral. Isso porque o Legislativo era considerado apenas um apêndice diante de um Executivo hipertrofiado.

Finalmente, a disciplina pode resultar do “controle partidário da agenda legislativa”. Tendo o líder o comando sobre essa agenda, ele poderá selecionar os projetos a serem colocados à votação.⁵ A hipótese é que a voz do plenário é adiantada pelas lideranças (Carey, 2007). Portanto, para ser apreciado, ou o projeto teria apoio da grande maioria ou ele seria muito caro a algum ator relevante do sistema político (Mainwaring e Pérez Liñán, 1997; Ames, 2003). Nesse quadro, têm relevância o processo de produção das políticas, e conseqüentemente, o conteúdo das matérias. A organização legislativa investe na produção de informação e com isso refina o processo de agregação de preferências (Krehbiel, 1991). A “construção” do consenso poderia resultar da formulação das políticas públicas (Santos e Almeida, 2005; Ringe, 2005).

Dessa forma, o processo de construção das políticas, em especial o número de atores que fazem parte dessa etapa é o que possibilitaria o voto unidirecional da bancada. Conta aqui o quorum exigido para aprovação das matérias, bem como, o trâmite que ela precisa seguir para alcançar o plenário. O nível de análise é ainda mais aprofundado, abrangendo os processos de negociações formais ou não. Portanto, o foco é desviado para as comissões e os embates que acontecem durante os seus trabalhos. É interessante notar que o nível de importância dessas últimas varia consideravelmente entre os Parlamentos. Como comumente advoga-se na teoria informacional, há padrões centralizados e dispersos de poder nos diferentes sistemas de comissões. Ou seja, em algumas formas de organização legislativa o mando do plenário é a norma, enquanto em outras o trabalho das comissões são potencializados (Cf. Krehbiel, 1991).

Resumidamente, a coesão partidária (disciplina em sentido mais amplo) é o resultado de um conjunto de aspectos institucionais, sejam eles favoráveis: a coesão, a disciplina ou simplesmente ao controle de agenda. Desse modo, é possível construir uma tipologia dessa unidade:

⁵ No regimento interno da Câmara está prevista inclusive a interferência das lideranças na modalidade de votação do projeto, ele pode solicitar votação nominal, ou invés de aceitar uma simbólica.

Quadro 1.1 - Tipologia das coesão partidárias e seus indicadores institucionais

Coesão partidária	Categoria de Análise	Mecanismo	Indicadores institucionais
Coesão	Sistema Eleitoral	Homogeneidade dos partidos efetivos.	Lista fechada, ausência de coligações proporcionais, baixa magnitude dos distritos, proibição de competição intra-partidária, baixa volatilidade eleitoral e número de candidatos por vaga e alta identificação partidária.
Disciplina	Estrutura interna do Legislativo	Presença de um sistema de recompensa e punição dos parlamentares comandado pelos líderes.	Controle do líder sobre: Lista eleitoral, procedimentos da agenda parlamentar (requerimento de urgência e modalidade de votação), critérios para ocupação de cargos na Câmara.
Controle de Agenda	Processo de Formulação das Políticas Públicas	Existência de filtros no processo de produção das políticas públicas.	Conteúdo das matérias, número de atores empenhado na sua formatação; Discrecionalidade e especificidade das Comissões; Quorum para aprovação de matérias;

Fonte: Elaboração própria com base em Carey (2007), Tsebelis (1998) e Mainwaring (2001).

Vale dizer, as categorias não são excludentes, mas cumulativas. Ou seja, alguns contextos apresentam apenas o controle de agenda, enquanto em outros se registra também à “disciplina” e assim por diante. Segundo Mainwaring (2001), quanto maior for à coesão menor é a necessidade de “disciplina”. O raciocínio é simples, se não existe motivos para discordar não há utilidade para mecanismo que force o consenso. Similarmente, o fortalecimento de um sistema de recompensa e punição dos parlamentares, sob o comando dos líderes, torna menos necessário a ampliação do processo de formulação de políticas públicas (Carey, 2007). Em outros termos, uma forte “disciplina partidária” garante a aprovação da matéria em plenário, tornando dispensável a agregação de múltiplas preferências na sua formulação.

1.1 As engrenagens da indisciplina: o comportamento desviante

O exposto até aqui permite considerar a indisciplina partidária como contra-exemplo da “coesão”, da “disciplina” ou do “controle de agenda”. Ou seja, ela é o resultado da heterogeneidade das bancadas, da fragilidade dos líderes ou da ausência de filtros no processo de *policy making*. No entanto, a sua constatação exige que para além da presença ou não de determinado traço institucional, é necessário investigar quais são os *pay-offs* que a indisciplina pode oferecer. Ou melhor, o que exatamente está por trás do comportamento desviante.

Pode-se afirmar que um dos mais frutíferos debates na Ciência Política contemporânea gira em torno do problema da cooperação entre atores racionais (Olson, 1999). A questão é saber como múltiplas preferências são ordenadas de modo que sejam criados incentivos para ação conjunta dos atores (Elster, 1999). Precisamente, o neo-institucionalismo da escolha racional ganha fôlego ao procurar entender como a organização legislativa formula arranjos entre múltiplos agentes, mantendo estáveis as decisões tomadas por majorias no Congresso (Hall e Taylor, 2003). A resposta é encontrada nas instituições: “como um conjunto de regras que orienta a seqüência dos votos no Congresso ao mesmo passo que estabiliza as decisões majoritárias” (Immergut, 1998, p.12).

Tendo por base a premissa de que os atores são racionais e por isso procuram maximizar o seus interesses, é razoável supor que a indisciplina é considerada por alguns atores como lucrativa, ou no mínimo, como menos onerosa. Nesta perspectiva, a indisciplina é o resultado de um cálculo de custo-benefício efetuado pelo parlamentar. Ou seja, a idéia de que alguém pode ser forçado a ser indisciplinado ou assumir esta postura por irracionalidade é afastada da explicação (Ferejohn e Pasquino, 2001). Desta forma, o que precisa ser buscado são as estruturas de oportunidades e as preferências do indisciplinado (Elster, 1999). Ou melhor, identificar as razões eleitorais e ideológicas da indisciplina. Certamente, o ato da indisciplina pode contrariar ou favorecer poderosos atores, fechar ou abrir portas que dão acesso a recursos indispensáveis ao desempenho eleitoral. Isso é potencializado ou não pelas regras do sistema político, pela organização legislativa e pelo processo de formulação das políticas públicas. Quando um sistema permite que correligionários disputem entre si, o incentivo à ação individual é notadamente acentuado, conseqüentemente, a ação coletiva torna-se menos atrativa (Ferrara e Herron, 2005; Carey e Shugart, 1995). Similarmente, nos Parlamentos em que os líderes partidários são desprovidos de prerrogativas institucionais o alinhamento das bancadas tornar-se-ia muito mais

difícil. Isso porque desviar do que o líder quer não implica em queda da performance parlamentar ou eleitoral. Em síntese, a premissa básica é a de que a indisciplina estará de acordo com as ambições políticas do parlamentar, sendo realizada quanto maior for o benefício obtido com esse comportamento.

Perspectivas de análise apoiadas na teoria da escolha racional aceitam sem grandes controvérsias a idéia de que a reeleição é a principal meta dos congressistas (Downs, 1999; Mayhew, 1974). No Brasil a idéia de reeleição para o Legislativo precisa ser relativizada, isso porque há indícios de que se ambiciona mais passar para um cargo no Executivo que a edificação de uma carreira parlamentar (Samuels, 1998, Santos, 2003). Embora os deputados possam estar interessados em realizar políticas públicas ou ganhar prestígio, segundo Aldrich (1995) a reeleição será sempre o melhor caminho para que eles alcancem seus objetivos. Neste sentido, ganha força a idéia de Arnold (1990) de que o objetivo dominante de todo parlamentar é garantir a sua sobrevivência política. A pergunta passa a ser então: como a indisciplina interage com esta meta?

A exemplo do que acontece com outros fenômenos, a resposta depende da interação entre a estrutura institucional do sistema político e o contexto do parlamentar, composto pelas suas escolhas e preferências (Leoni e *et alli*, 2004). A hipótese a ser detalhada mais adiante é que os incentivos e os obstáculos à indisciplina encontram-se nesses dois níveis de análise. Por isso, acredita-se que um político que depende da performance eleitoral do seu partido, quer seja porque foi eleito por maciça transferência de votos, quer seja porque depende da rede de lideranças locais do partido, tem menor probabilidade de ser indisciplinado. Dessa forma, pode-se supor que ele estaria mais disposto a contribuir com metas coletivas partidárias (Desposato, 2004). Por outro lado, se a orientação do líder gera custos concentrados para *constituency* de um deputado a chance dele desviar do que quer o líder deve elevar-se consideravelmente.

É importante salientar os significados mais frequentes da indisciplina. Primeiro, é necessário reafirmar que a disciplina é a regra e o peculiar é o comportamento desviante (Carey, 2007). Para explicar, no mais das vezes o indisciplinado está na contramão da maioria, ao menos no que diz respeito às preferências reveladas.⁶ Segundo, a indisciplina pressupõe confronto com o líder. Ela é sempre um enfrentamento de preferências majoritárias compartilhadas pelas

⁶ Com isto, rejeita-se a idéia de que o voto pode ser estratégico. Exemplo, votar sim, esperando que os votos contra anule a aprovação do projeto. Esta posição se justifica ao se observar que o debate sobre preferência reveladas e verdadeiras é uma questão eminentemente aberta em meio ao paradigma da escolha racional.

lideranças (Cox e McCubbins, 1993, Carey, 2007). No entanto, o que pode se discutir é o ônus ou o bônus que esse confronto gera. Em certos contextos, o desviante pode ser agraciado com os préstimos de atores favorecidos pela sua indisciplina. Em outras situações, ele pode ser condenado a “escória do Legislativo” não ocupando nenhum cargo de destaque na estrutura parlamentar, quer seja nas comissões, quer seja na hierarquia da Câmara (Cf. Cox e McCubbins, 1993).

Nesse jogo, uma certeza é que os favores que podem ser obtidos junto ao líder e os benefícios que podem ser auferidos com o comportamento indisciplinados estão de lados oposto da equação (Crisp e et alli, 2004). Por exemplo, o sistema político brasileiro reúne características bastante híbridas quanto à força do líder. Por um lado, a representação proporcional com lista aberta (RPLA), junto à alta magnitude dos distritos e a volatilidade das coligações eleitorais enfraquece o controle do líder sobre o futuro político dos seus correligionários (Nicolau, 2000). Contrariamente, o poder de agenda e o controle sobre nomeações para cargos importantes no Parlamento transformam os líderes em elementos centrais para o plano de voo de alguns congressistas (Crisp e et alli, 2004).

Em síntese, se a sobrevivência política do parlamentar não depende do que o líder pode oferecer, o comportamento indisciplinado é menos custoso, sendo o inverso verdadeiro (Desposato, 2006; Jones e Wonjae, 2005; Muller, 2005; Santos, 2001). A medida em que cresce o personalismo, reduz-se a força dos líderes e a realização de metas coletivas. Portanto, a capacidade do líder influenciar a sobrevivência política dos seus correligionários é uma medida adequada para observar a probabilidade do comportamento indisciplinado. Seguramente, quanto maior for a primeira menor é a segunda (Carey e Shugart, 1995). Por isso, é possível mapear um conjunto de incentivos e obstáculos à indisciplina partidária. O quadro abaixo apresenta os mais importantes:

Quadro 1.2 – Fatores que influenciam o comportamento desviante

Incentivos	Obstáculos
Heterogeneidade das bancadas e disputa intra-partidária;	Aliança entre a performance eleitoral do partido e do candidato;
Domínio personalista das campanhas e fragilidade dos líderes;	Capacidade de sanção do líder frente aos seus correligionários no Parlamento;
Ausência de filtros no processo de <i>policy making</i> e aumento do tamanho das bancadas;	Controle do líder sobre a lista eleitoral;
Custos concentrados para bases eleitorais do parlamentar gerado pela orientação do líder;	Alta fragmentação partidária;
Recompensas (cargos e verbas) pelo comportamento indisciplinado.	Recompensa (cargos e verbas) pelo comportamento disciplinado.

Fonte: Elaboração própria.

Um dado a mais é o custo da migração (Desposato, 2006). A literatura aponta que a indisciplina é mais comum quando menos atrativa for a mudança de partido (Aldrich e Bianco, 1992). O raciocínio é que não seria razoável supor que o parlamentar siga desafiando seu líder em um cenário onde a migração é feita a custo mínimo. Segundo Mershon e Heller (2004), o incentivo a mudar de um partido para outro deve estar ligada às consequências da migração.”(p. 25.)⁷ Mais ainda, Mershon e Heller (2003) acreditam que: quanto menor for o risco de que a migração resulte em uma derrota eleitoral maior é a probabilidade de que ela aconteça. Nesse sentido, são variáveis utilizadas para mensurar a chance de migração: 1) o risco de o migrante ficar em uma posição muito baixa na lista do seu novo partido, 2) a orientação partidária e o nível educacional da sua *constituency* e 3) a competição com *incumbents* do mesmo partido. De acordo com Desposato (2006) mudar de partido é uma ação que depende do controle que os líderes partidos têm sobre benefícios públicos e privados.⁸ Em especial, o maior controle sobre o benefício privado reduz a migração e aumenta a disciplina.

Por fim, o tamanho das bancadas pode ser apontado como razão para indisciplina. Baseado em Olson (1999) é razoável supor que quanto maior for a bancada maior será a indisciplina. Tendo em vista que a ação coletiva torna-se mais difícil à medida que o número de atores envolvidos é ampliado e o *payoff* da ação é reduzido. Nas palavras de Amorim Neto (2002):

⁷ “the incentives for moving from one party to another should be linked to the consequences of switching.” Mershon e Heller, 2004 p. 25).

⁸ Bens privados são disputados e restritos, ou seja, o seu consumo reduz a sua oferta, e que os indivíduos podem ser excluídos de usufruí-los. Bens públicos, são bens irrestritos, o consumo do mesmo não causa redução na sua oferta, mais que isso os indivíduos não podem ser excluídos de usufruí-los. (Desposato, 2006, Varian, 2002).

A lógica da ação coletiva (Olson, 1965) nos ensina que o tamanho de um grupo é um importante fator na sua capacidade de controlar e punir com eficácia os desertores. Pode-se dizer, então, que quanto maior for a bancada parlamentar de um partido, menor será sua disciplina. p(07).

Em suma, pode-se apostar que o comportamento indisciplinado é mais que uma resposta à ausência ou presença de certos traços institucionais, ele é fruto de recompensas oferecidas pelo ato. Por exemplo, diferenciação frente aos correligionários concorrentes ou favores recebidos de outros atores do sistema político. Portanto, é possível formular uma estrutura de oportunidades (Elster, 1999) do desviante. Ou seja, que tipo de contexto fará com que ele aufera algum lucro ou acumule perdas.

1.2 As análises do voto parlamentar no Brasil

Até aqui o esforço foi no sentido de caracterizar a (in)disciplina, primeiro buscando identificar na literatura especializada o que ela pode significar, como ela pode ser interpretada. Além disso, esboçou-se uma análise sobre a estrutura de oportunidade do comportamento desviante. Ou seja, procuro-se evidenciar quais são os incentivos e obstáculos à conduta indisciplinada. O passo seguinte é examinar esse conhecimento geral se aplica a análise do caso brasileiro.

No Brasil, a base para as inferências é a operação do presidencialismo de coalizão. De acordo com Abranches (1988), um sistema que combina multipartidarismo, proporcionalidade, presidencialismo imperial e um Executivo dependente de grandes coalizões. Nesse contexto, o presidente seria o único ator do sistema político interessado e capaz de protagonizar uma agenda pública nacional. Por um lado, ele dispõe de uma série de prerrogativas que podem se transformar em benesses imprescindíveis ao desempenho eleitoral dos parlamentares (Pereira e Mueller, 2002). Por outro, a eleição por um reduto nacional o incentiva a perseguir a realização de políticas públicas mais abrangentes (Shugart e *et alli*, 2005). Esta condição obriga os analistas a correlacionar a disciplina parlamentar a atores exógenos como o Executivo. Das existentes, quatro explicações sobre a disciplina e o seu oposto podem ser apontadas como as mais influentes. Quais sejam: “A baixa institucionalização partidária” apontada por Mainwaring (2001), “Os

entraves democráticos brasileiros” analisados por Ames (2003)”, “a nova ordem constitucional” descoberta por Figueiredo e Limongi (2001) e “o segredo da governabilidade brasileira” desvendado por Amorim Neto, Cox e MucCubbins (2003)”.

Mainwaring (2001) busca incorporar o nível de institucionalização na avaliação do sistema partidário. Não sem razão, sua análise destaca os processos de formação e organização interna dos partidos, bem como, a interlocução destes com a sociedade. Precisamente, o objetivo é construir uma medida que explique melhor a função desempenhada pelos partidos em democracias de terceira onda (Huntington, 1991). Do ponto de vista teórico, esse esforço é uma tentativa de complementar as variáveis fragmentação partidária e polarização ideológica em estudos sobre processos de consolidação democrática propostos por Sartori (1976). Para Mainwaring (2001), são bons indicadores da relevância dos sistemas partidários em democracias recentes, padrões estáveis de competição partidária, aprofundamento da inserção social (*social embeddedness*) dos partidos e acréscimo do peso deles na campanha eleitoral. Como nenhuma dessas características está presente no Brasil, o diagnóstico é claro: “Os partidos caracterizam-se por organizações frouxas, que permitem que os políticos atuem com desconsideração de regras e compromissos (Mainwaring, 2001 p. 220).” Mais que isso:

“No Brasil os partidos catch-all nacionais são fracos, oficialmente, seus organismos internos dispõem de amplos poderes, mas na prática são pobres de recursos e em pessoal, tem pouca função nas campanhas eleitorais, fraca presença no Congresso, raramente se reúnem e são pouco institucionalizados (Idem, p.180)”.

A explicação de Mainwaring (2001) para esse quadro baseia-se em fatores macro-histórico e regras institucionais. Precisamente, o que se defende é a existência de uma primazia dos candidatos sobre os partidos ratificada pela representação proporcional com lista aberta (RPLA), pela alta fragmentação partidária, pelo baixo enraizamento social dos partidos e pelo fortalecimento do federalismo. Esse desenho institucional seria favorecido por um cenário onde predominam elites governativas com pouca tradição democrática e uma sociedade civil debilmente organizada e marcada pelo patrimonialismo e clientelismo.

Como consequência, o nível de disciplina partidária brasileira se manteria baixo e não permitiria que nenhum presidente se sentisse seguro com sua base parlamentar. Segundo

Mainwaring (2001) em perspectiva comparada nossos partidos de *catch-all* apresentam uma disciplina abaixo da média dos países de industrialização avançada, cerca de 80%. No entanto, o mais grave é que no Brasil os líderes não punem os desertores embora o estatuto dos partidos lhes conceda poderes para isso. Claramente, a fragilidade dos líderes é explicada pela facilidade com que os deputados podem migrar unido à generosa oferta de partidos separados por tênues fronteiras ideológicas.

Na prática, o líder não pune o desertor com receio de perdê-lo. Por outro lado, o deputado indisciplinado continua se desviando da orientação do partido tendo em vista que pouco do seu desempenho eleitoral é debitado a sua sigla partidária. Mainwaring (2001) levanta dados sobre a identificação partidária e a volatilidade eleitoral para sinalizar que o peso dos partidos é exíguo nas campanhas. Tendência semelhante é também assinala através da dinâmica de financiamento dessas últimas. Raramente os grupos de interesses financiam partidos e o gasto da campanha geralmente é administrado pelos próprios candidatos. Por tudo isso, Mainwaring (2001) não hesita em classificar o caso brasileiro como exemplo de um sistema partidário pouco disciplinado e fracamente institucionalizado. A indisciplina para ele é um comportamento mais comum no Brasil do que em outros países da América latina. Principalmente, porque as regras institucionais e a débil estrutura dos partidos quando não motivam, deixam impune esse tipo de comportamento. Portanto, votar contra o líder é uma opção pouco custosa e sempre a disposição da maioria dos deputados.

Não muito longe do prognóstico de Mainwaring (2001), Ames (2003) acredita que o Brasil constitui um caso de “governo por partidos condicionais” (Cox e McCubbins, 1993). Ou seja, um governo de partido onde “as ações dos líderes dependem do apoio dos deputados de base, assunto por assunto” (Ames, 2003 p.256). O mecanismo central da análise é a combinação entre os efeitos do sistema de representação proporcional com lista aberta (RPLA) com os aspectos geográficos, sociais e econômicos dos distritos eleitorais. Precisamente, a dinâmica de concentração/dispersão da votação e de dominância/compartilhamento dos redutos eleitorais são utilizadas como *proxy*⁹ do comportamento dos parlamentares. Não sem razão, Ames (1995) aposta que os deputados não se submetem às preferências do seu partido caso eles dominem um eleitorado, tenha votação concentrada e esteja entre os mais votados nas eleições. De acordo com Ames (2003), em contexto onde “os deputados em exercício do mandato têm vaga garantidas na

⁹ Nesse texto o termo *proxy* é utilizado no sentido de parâmetro de predição.

chapa do partido, que os eleitores votam na pessoa do candidato, e não na legenda, e que o financiamento de campanha depende exclusivamente da iniciativa dos candidatos” (p.257) dificilmente a influência se daria de cima para baixo (dos líder para a bancada). O descompromisso com as lideranças aumenta por motivos ideológicos, bem como, com a autonomia do indivíduo frente ao partido.

No cenário oposto, parlamentares com votações mais ameaçadas (dispersas e altamente compartilhada) hesitariam menos em trocar parte da sua liberdade de fazer barganhas individuais por uma combinação de bens partidários (Ames, 2003). Neste sentido, votar com o líder indicaria não mais que um processo de barganha bem sucedido, onde grande parte dos deputados fica satisfeita com as recompensas recebidas. Claramente, o poder de barganha individual dos parlamentares é potencializado na explicação de Ames (1995). Independentemente de se estar ou não na coalizão governista, o que explicaria o apoio do parlamentar a seus líderes são os benefícios individuais auferidos com esse tipo de comportamento. Ames (1995) supõe que a negociação por apoio parlamentar tem um forte componente individual.

Nesse contexto, a indisciplina emerge como consequência de negociações fracassadas. A engrenagem sugerida pelo autor é simples: o Executivo detém recursos que facilmente se convertem em votos para os deputados. A estratégia é trocar essas benesses por apoio parlamentar, em rodadas de negociações por meio dos líderes. O prognóstico é que os líderes dispõem de poucos recursos para recrutar os parlamentares. Portanto, o problema dos presidentes está menos na falta de apoio das lideranças do que na capacidade desses últimos, “a despeito de uma pródiga distribuição de benefícios clientelistas, persuadir os deputados a votarem a favor dos projetos do governo”(Idem, p. 260). Grosso modo, quanto maior o custo do apoio parlamentar maior é fragilidade dos partidos. A indisciplina acompanhar a negação dos pleitos dos congressistas. Em outros termos, todo apoio tem seu preço, resta saber se o Executivo está disposto a conquistá-lo.

Contrariamente, Figueiredo e Limongi (2001) acreditam que a negociação em bloco é a única chance para os deputados fazer frente ao Executivo. Ou seja, não necessariamente esse último precisa lotear cargos, e muito menos verbas, para incentivar a disciplina partidária. O argumento central é que as regras e os procedimentos presentes na arena legislativa fortalecem os partidos e enfraquecem o personalismo e a descentralização do sistema eleitoral (Cox e McCubbins, 1993). Figueiredo e Limongi (2001) enfatizam que o poder de agenda regimental

colocado à disposição dos líderes de bancada é capaz de neutralizar estratégias individualistas. Isto seria resultado da capacidade do líder: 1) apresentar pedido de urgência; 2) limitar número de emendas aos projetos; 3) mudar o regime de votação dos projetos; 4) nomear os membros das comissões, dentre outros mecanismos menos formais. O suposto é que o líder utiliza seu poder para incentivar o comportamento disciplinado de sua bancada. Isso seria ainda mais eficaz quando a liderança está associada ao chefe do Executivo. Segundo Limongi e Figueiredo (2001), “O controle de agenda exercido pelos líderes partidários e pelo Executivo reduz as chances de sucesso das iniciativas individuais dos deputados” p.(10). Igualmente, reduz a possibilidade de eles adotarem um comportamento *free-rider*.

Figueiredo e Limongi (2001) reúnem evidências empíricas que demonstram uma força dos partidos políticos no âmbito interno da Câmara. Das 221 votações analisadas por eles, correspondentes ao período de 1989-1994, o grau de disciplina partidária média, segundo a similaridade entre o voto do líder e dos parlamentares, é da ordem de 89,9%. Ou seja, olhando para os dados restam poucas dúvidas de que o voto do líder é um excelente termômetro do comportamento das bancadas. Para Figueiredo e Limongi, se a disciplina é alta ou baixa em termos comparativos não se sabe ao certo. Todavia, constatar que ela é suficiente para tornar o plenário previsível já constitui um fato de extrema relevância. No mínimo, esses dados permitem sustentar que o Executivo não tem razões para construir coalizões *ad hoc*. Indubitavelmente o líder possui capacidade de organizar suas tropas. Logo, o Executivo deve organizar seu apoio parlamentar em bases partidárias e permanentes. Segundo Figueiredo e Limongi (2001) mais que disciplinado, o resultado do plenário obedece a um padrão unidimensional. “Os partidos podem ser dispostos num continuum ideológico que vai da esquerda à direita”(p.113). Portanto, há fortes razões para esperar que os partidos mais à esquerda e mais à direita votem em blocos separados. Adicionalmente, a disciplina das coalizões governista é uma outra variável que ajuda a ordenar o resultado das votações, ainda que a lealdade maior seja para com os líderes, que nem sempre votam com o governo.

Teoricamente, a principal implicação da análise de Figueiredo e Limongi (2001) é uma aproximação entre os padrões parlamentaristas e presidencialistas de formação de coalizões. Como esses últimos gostam de enfatizar, as coalizões partidárias são viáveis no presidencialismo. A aliança entre os líderes e o presidente forma governos capazes de organizar e controlar a agenda legislativa, tal como acontece no regime parlamentarista. Valer dizer, esse atributo

independe de quem ocupa a chefia do Executivo. Nas palavras dos autores “o sucesso do Executivo, ao contrário do que normalmente se afirma, dependeu do apoio de maiorias construídas em bases partidárias, e não individuais”. Mais que isso, “os quatro governos analisados (de Sarney a FHC 1º mandato) obtiveram grande sucesso nos embates que envolveram a aprovação, por votação nominal, de sua agenda legislativa” (Ibidem, p.123).

Claramente, diante desse quadro o que sobra para indisciplina é muito pouco. O argumento é que “qualquer deputado pode apresentar uma emenda em defesa dos interesses de sua clientela e contrariar aos interesses gerais do partido, no entanto, as chances de que essas medidas sejam aprovadas são mínimas” (Figueiredo e Limongi, 2001 p.12). A possibilidade de se auferir vantagens contrariando o líder é quase impensável nesse cenário. Logo, o comportamento desviante apenas encontra justificativa se o custo político da aprovação de uma matéria for muito alto. Para Figueiredo e Limongi (2001), a indisciplina implicaria uma opção pouco convencional, exceto em situações onde os custos da política em votação estejam concentrados em setores sociais e/ou regiões importantes para a reeleição do deputado.

Próximo a Figueiredo e Limongi, todavia bem mais parcimoniosos com as generalizações a respeito do padrão de governabilidade brasileira, estão Amorim Neto, Cox e McCubbins (Doravante AC e M). O ponto de partida deles é a adaptação da teoria do Cartel para nossa realidade institucional. AC e M têm como hipótese de que apenas alguns governos brasileiros efetivamente “cartelizam” a agenda legislativa (Amorim Neto, 2006). Ou seja, eles buscam verificar se existe uma coalizão de partidos que raramente é derrotada em votações no plenário, refiram-se as matérias a procedimentos, estabelecimento de pauta legislativa ou ao conteúdo final dos projetos. Operacionalmente, o sucesso ou fracasso dos partidos é contabilizado a partir da correlação entre o voto da maioria da bancada e o resultado das votações. Quando a maioria dos parlamentares de um partido vota pela aprovação da matéria, e ela é aprovada, diz-se que se alcançou sucesso. Do contrário, a chamada *roll rate* (taxa de derrota) é acrescida. AC e M afirmam que “Se um (maioria de um) partido vota contra um projeto, entretanto o projeto passa, nos dizemos que o partido foi derrotado” (p.13).”¹⁰

¹⁰ “If a (majority of a) party votes against a bill that nonetheless passes, we say that the party has been rolled.

Na presença de uma coalizão, a expectativa é que os partidos que dela fazem parte tenham baixa taxa de fracasso. A presença de um conjunto de partidos que mantém uma coalizão majoritária serve de principal indicio da existência de um *presidentially-led cartel*. Ou seja, evidencia-se o presidente combina as prerrogativas que dispõe com a edificação de uma maioria legislativa. Para Amorim Neto (2006), os presidentes brasileiros podem optar entre governar por decreto ou via projetos de lei. No segundo caso, a edificação de uma ampla base de sustentação parlamentar é indispensável. Fundamentalmente, o mecanismo para mantê-la fiel é o respeito à coalescência. Ou seja, a proporcionalidade entre a participação dos partidos no Congresso e no gabinete ministerial. Dessa forma, a disciplina partidária seria o resultado da estratégia governativa escolhida pelo presidente. Para ser claro, o apoio parlamentar consistiria em uma resposta a distribuição de cargos e verbas efetuada pelo Executivo.

Claramente, não é difícil presumir que diante da edificação de coalizões são duas as possíveis explicações para indisciplina: 1) é o resultado do comportamento de parlamentares governistas não agraciados pelos recursos do Executivo; 2) é a consequência da ação de membros da oposição seduzidos por esses mesmos benefícios. O mecanismo opera da seguinte forma: o Executivo esforça-se para aumentar a previsibilidade de sua base de sustentação parlamentar (reduzir o efeito-informação) ao mesmo tempo em que tenta cooptar apoio da oposição (Riker, 1962). Não sem razão, Amorim Neto e Santos (2003) explicam a indisciplina no período 45-64 por meio da formação de facções pró e anti-governo dentro dos partidos. Em termos gerais, esse fenômeno é considerado como um reflexo direto da exclusão de alguns parlamentares da distribuição de benefícios orquestrada pelo Executivo.

Marcadamente, há alguns elementos comuns às abordagens. As mais destacáveis são: a preocupação com a governabilidade no presidencialismo de coalizão, a existência ou não de um sistema de recompensa e punições dos parlamentares indisciplinados, a “quebra de braço” entre a mão pesada do Executivo e as estratégias individuais de sobrevivência política dos parlamentares. Por outro lado, as explicações guardam um vasto universo de peculiaridades. O tratamento dado à indisciplina é uma das mais marcantes. Em alguns esquemas teóricos ela aparece como uma opção pouco onerosa e corriqueira, enquanto em outras ela é vista como excepcional, margeando a irracionalidade. Elementos do desenho institucional do sistema político e variáveis macro-históricas se combinam originando as distintas interpretações. Por tudo isso, é possível

identificar, ao menos, cinco formas de definir a indisciplina em meio aos trabalhos sumarizados nessa secção. O quadro abaixo traz um resumo delas:

Quadro 1.3 – Definições correntes de indisciplina partidária no Brasil

Autores	Definições de indisciplina
Mainwaring (2001) e Mainwaring e Pérez Liñán, (1997);	1) A indisciplina é um ato isento de sanções partidárias. De modo geral, é uma opção sempre ao alcance dos parlamentares sem maiores constrangimentos.
Ames (2003);	2) A indisciplina é o resultado de negociações fracassadas entre parlamentares, líderes e Executivo, realizadas antes da votação em plenário;
Limongi e Figueiredo (2001)	3) Enfrentar o líder é a opção de alguns poucos parlamentares na tentativa de evitar que a aprovação de certas matérias lhe ocasione enormes custos políticos.
Amorim Neto (2006) Amorim Neto Cox e MucCubbins (2003);	4) A indisciplina é o resultado do comportamento de parlamentares governistas insatisfeito com a distribuição partidária de verbas e cargos (respeito ou não a coalescência);
	5) A indisciplina é o resultado da atitude de parlamentares da oposição cooptados pelo Executivo;

Fonte: Elaboração do Autor

Todas as definições fazem uma estimativa mais ou menos precisas do custo da indisciplina. Como há pouca variação nos pressupostos teóricos utilizados (escolha racional combinado com alguns outros tipos de neo-institucionalismo), as definições variam fundamentalmente quanto ao que se ganha e ao que se perde com a indisciplina. A depender dos aspectos focados ganhos e perdas alteram seu peso. Por um lado, as interpretações que apontam a fragilidade dos líderes e a irrelevância dos partidos na sobrevivência política dos parlamentares consideram a indisciplina como trivial e em muitos casos lucrativa. Por outro, as explicações que reconhecem os líderes como comandantes da agenda parlamentar e principal elo entre os parlamentares e os préstimos oferecidos pelo Executivo apontam a indisciplina como algo idiossincrático. Vale ressaltar, essas duas tendências tem *locus* e níveis de análises distintos. Em termos gerais, quando o foco da análise é o sistema eleitoral, o líder perde força e a indisciplina tende a ser vista como menos custosa. Ao passar para a arena parlamentar os líderes começa a ganhar relevância, sendo tidos como capazes de inibir o comportamento desviante. Esse viés é facilmente explicado pela presença de um líder partidário em uma arena em detrimento da outra,

ao menos formalmente. Por seu turno, as variáveis extraídas em um nível individual tende a normalizar a indisciplina. Contrariamente, variáveis de nível sistêmico-institucional são utilizadas para aderir um custo maior a ela.

Como foi dito a disciplina partidária pode representar três diferentes tipos de procedimentos. Em poucas palavras, ela pode significar “coesão”, “disciplina” ou “controle de agenda”. Ou seja, para que se alcance a disciplina é necessário que os partidos sejam compostos por membros com preferências semelhantes, que os líderes tenham capacidade de intervir na ambição política dos seus correligionários, ou no pior das hipóteses, que o processo de formulação de políticas públicas seja capaz de agregar múltiplas preferências. Claramente, a ausência de mecanismo que motive tanto coesão, quanto disciplina é o que leva Ames (2003) e Mainwaring (2001) a normalizar o comportamento desviante. Contrariamente, a identificação de procedimentos que organizam a agenda parlamentar e que são controlados pelos líderes e pelo Executivo autoriza Figueiredo e Limongi (2001) a apontar a disciplina no Brasil. Talvez por dificuldade de acesso aos dados, nenhuma das abordagens conseguiu incorporar o processo de formulação de políticas públicas (Diniz, 2005). Claramente, faltam trabalhos que explique como presidentes e líderes partidário negociam em meio ao processo de formulação das políticas, bem como, qual o peso das comissões e dos trâmites legislativos na avaliação final das matérias.

CAPÍTULO 02

**AS DIMENSÕES EXPLICATIVAS DA INDISCIPLINA PARTIDÁRIA: ENTRE A
ESTRUTURA INSTITUCIONAL E A ESCOLHA INDIVIDUAL.**

Comumente, a conduta parlamentar no Brasil é vista como uma resposta ao comportamento do Executivo. Mais que isso, o nível de discricionariedade do congressista frente a esse último é o pêndulo que faz oscilar a disciplina. Como foi visto, existem cinco trabalhos de maior destaque na investigação dessa questão no Brasil. Cada um deles utiliza um conjunto específico de variáveis na elaboração de sua abordagem. Por um lado, os trabalhos de Mainwaring (2001) e Ames (2003) destacam o domínio do indivíduo sobre os partidos, tendo por bases as regras do sistema partidário e eleitoral brasileiro. Por outro, Figueiredo e Limongi (2001) e Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) (doravante AC e M), Amorim Neto (2002) atenuam essa dominância observando a arena parlamentar e da governabilidade no Brasil. Claramente, a depender dos aspectos observados é destacado como corriqueira a disciplina ou seu oposto.

O fato curioso é que todas as abordagens incidem sobre períodos relativamente semelhantes. Por isso, será discutida a limitação de cada modelo e a necessidade de inclusão de novas variáveis na abordagem da questão.

2.1 Bens públicos e Bens privados: a construção de uma explicação

O papel dos partidos brasileiros ainda constitui um dos grandes pontos de discussão na literatura especializada (Rodrigues, 2002; Meneguello, 1998). Estimar o peso que eles têm na organização da disputa eleitoral permanece sendo um grande desafio. Segundo Santos (2001), “interpretações sobre a consistência dos partidos políticos brasileiros parecem obedecer a um padrão cíclico, enfatizando evidências ora de fragilidade, ora de consolidação das organizações partidárias nacionais.”(p.69). É certo que o desenho institucional do sistema político brasileiro pós – 1988 potencializa o personalismo, mas a dúvida é se isso torna os partidos inócuos quanto ao desempenho eleitoral dos congressistas. Crisp e *et all* (2004) argumentam que o sistema eleitoral pode produzir incentivos a estratégias individuais ou coletivas de maximização de votos. Melhor dizendo, defendem que há uma produção de bens coletivos por meio do partido e que em certos contextos isso se torna imprescindível para os candidatos. Um pouco mais específico, Desposato (2006) defende que no Brasil os políticos têm a opção de atrelar ou não a sua

performance eleitoral a uma sigla partidária. Precisamente, ele argumenta que a mudança de partido acontece apenas quando o impacto dos bens coletivos, produzido pelos partidos, é marginal para as chances eleitorais do parlamentar. Segundo Desposato (2006) :

Bens privados são disputados e restritos, isso significa que o seu consumo reduz a sua oferta, e que os indivíduos podem ser excluídos de usufruir o mesmo bem. Exemplo no poder legislativo, pork, nomeação para comissões, nomeações para cargos eletivos. Bens de clube estão entre um bem privado e um bem público. Eles são restritos apenas aos membros do clube (associação), estes teriam o benefício de acessar eles. Por exemplo, o peso eleitoral de uma sigla partidária é um bem de clube. Todos os membros do partido compartilham automaticamente da reputação do partido ou da sua performance no governo. ¹¹ (Desposato, 2006 p. 64).¹²

Nesse sentido, não são apenas as regras eleitorais que importam, mas também as escolhas individuais. Claramente, a hipótese é que os deputados irão apresentar um conjunto de características que os ligam ou não ao partido a que ele está filiado. Especificamente, Desposato (2006) procura eleger variáveis que irão potencializar ou não a migração. Por um lado, quanto maior for o domínio dos partidos sobre a produção de bens privado ou coletivos menor é a chance do congressista migrar. Por outro, essa chance é também atenuada pela maior dependência do parlamentar frente aos bens controlados pelas siglas, quer sejam privados, quer sejam coletivos. No Brasil, é inegável que essa dependência varia segundo o impacto das regras no desempenho eleitoral dos parlamentares. Parlamentares com diversos mandatos e que conseguem superar o desempenho eleitoral médio dos seus correligionários dificilmente irá atrelar-se a metas coletivas partidárias. O inverso seria verdadeiro, ainda mais quando a base eleitoral do parlamentar *incumbent* é disputada com diversos outros (Pereira e Rennó, 2001).

Surpreendentemente, no Brasil a idéia de que os políticos optam por associar a sua carreira política a bens privados ou coletivos é muito pouco explorada. Isso é ainda mais

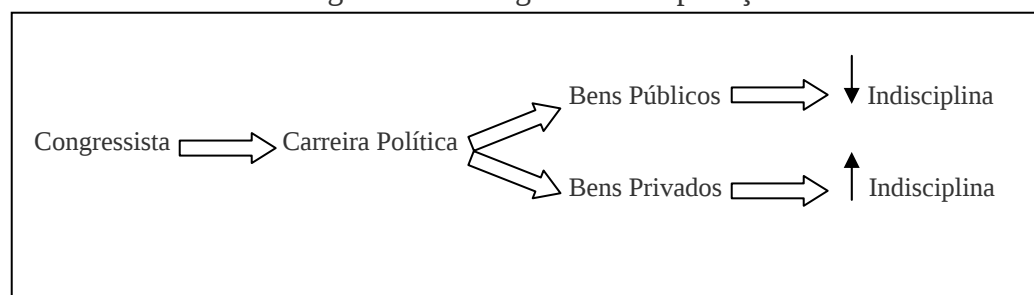
¹¹ Private goods are both rival and exclusive, meaning that their consumption reduces the amount of that good available to others, and others can be excluded from enjoying the same good. Examples in legislatures often include pork, committee assignments, and nominations for elected office. Club goods fall between private and public goods. They are nonexclusive only for club members, all of whom automatically enjoy equal access. For example, one club good is the electoral value of a party label. All members automatically enjoy (or suffer) a party's reputation or performance in government. (Desposato, 2006 p. 64)

¹² Para maiores informações sobre a definição de bens públicos e privados ver Varian (2002).

verdadeiro quando o objeto da análise é a disciplina partidária. Pelo que foi visto, essa lacuna é resultado da absoluta predominância da idéia de que os partidos não importam na arena eleitoral. Precisamente, esse capítulo tenta vencer essa barreira propondo uma nova explicação sobre a indisciplina. O raciocínio é simples: a maior dependência a bens privados aumenta o potencial da indisciplina, enquanto que a construção de um *name recognitions* alinhado a bens coletivos (ou partidários) leva ao seu oposto. Mais especificamente, a hipótese central é que a indisciplina cresce em função da dependência do parlamentar em relação a bens privados que não são conquistados via partido. Contrariamente, espera-se que os deputados que buscam maximizar a sua performance partidária e acabam por aumentar sua ligação com bens coletivos, apresentam menores índices de indisciplina. Para exemplificar, a expectativa é que os deputados mais leais (não migrantes) e ocupantes de cargos importantes por intermédio dos partidos demonstrem-se menos indisciplinados.

A variável dependente é o comportamento desviante. A questão é saber quais os fatores que potencializam esse tipo de conduta. Aponta-se como resposta as escolhas feitas pelo indivíduo durante a sua carreira política. Adicionalmente, acredita-se que o conjunto dessas opções irá sinalizar o tipo de estratégia de maximização de voto adotada pelo congressista. Sendo ela individual, espera-se um incremento na indisciplina partidária.

Figura 2.1 Fluxograma da Explicação



Nesse sentido, admite-se a existência de congressistas que preferem estratégias coletivas ou partidárias de maximização de votos. No entanto, é importante observar que as escolhas são feitas durante a carreira política do indivíduo, independente do seu histórico parlamentar. Outro aspecto que precisa ser lembrado, é que essas escolhas não são aleatórias. Elas dependem das recompensas que o parlamentar recebe. Portanto, observar-se a maior dependência a bens

privados está correlacionada com a incidência de indisciplina. As variáveis do modelo a ser testado são: *antiguidade* partidária, *expertise* partidária, migração, *expertise* congressional, *antiguidade* congressional e Situação do candidato.¹³

2.2 Variáveis Independentes

Mensura-se primeiro a *antiguidade* partidária dos congressistas. Ou seja, o tempo de filiação dele ao seu partido atual. A idéia é tomar essa medida como indicador da ligação entre o partido e o candidato. Assume-se que a permanência no partido, assim como a migração, é resultado de um cálculo individual onde o parlamentar avalia os dividendos que o seu partido lhe oferece (Aldrich e Bianco 1992, Mueller, 2005; Santos, 2001). Para explicar, caso a permanência não seja vantajosa à migração torna-se mais provável, em especial, tendo em vista a permissividade das regras eleitorais brasileiras (Melo, 2004; Desposato, 2004). Como não parece razoável supor que o parlamentar permaneça discordando do seu líder, espera-se que a maior *antiguidade* partidária esteja positivamente correlacionada com a disciplina partidária. De modo complementar, o comportamento migratório oportunista indica uma outra conduta, menos comprometida com o partido. Portanto, a migração é uma variável que caracteriza o descompromisso do parlamentar frente às metas coletivas. Ao migrar o deputado estaria mais interessado em garantir o seu desempenho eleitoral, ou de forma indireta, os préstimos que auxiliam a assegurar cargo, votos ou verbas.

A conduta parlamentar disciplinada deve ser sinalizada pela ocupação de cargos na estrutura organizacional do partido (Mershon e Heller, 2003). Em especial, porque é pouco provável que o congressista gaste seu tempo exercendo cargo no partido sem ter nenhum interesse no desempenho eleitoral dele (Cox e Muccubins, 1993). De modo complementar, a *expertise* partidária também auxilia a pensar o trânsito do parlamentar dentro da bancada. Ou seja, aumenta a probabilidade do individuo ser indicado para ocupar cargos que estão sobre o

¹³ Neste trabalho são mensuradas a *seniority* e a *expertise* partidárias (tempo no partido e exercício de cargo no mesmo) e a migração dos parlamentares. Segundo índice criado por Britto e Silva (2006) essas variáveis sinalizam a credibilidade dos deputados frente aos seus correligionários. Quanto a credibilidade, entram no cálculo a *seniority* congressional, o tipo de candidato e experiência política. Nesse trabalho essa última dimensão é calculada apenas para os líderes partidários.

domínio da máquina partidária. Do contrário, a bancada e os líderes estariam inclinados a eleger estranhos para lhes representar. Igualmente sem sentido é pensar que os ocupantes de cargos no partido votem sistematicamente contra a maioria dos seus correligionários. Em resumo, espera-se que o comportamento desviante incida mais sobre os parlamentares que não exercem cargos nos seus partidos, uma vez que isso serve para apontar o quão distante ele está das metas coletivas.

A *expertise* congressional é uma variável que quantifica se o parlamentar tem passagem por algum cargo na hierarquia da Câmara ou nas comissões permanentes. Em ambos os casos, a escalação passa pelas mãos dos líderes de bancada. Não constitui novidade afirmar que esses últimos utilizam um critério partidário para fazer sua indicação (Santos, 2001 e Mueller, 2005). Ou seja, os cargos são ocupados pelos congressistas mais leais e espera-se que também pelos mais disciplinados. Portanto, acredita-se que aos mais indisciplinados seja vetada a possibilidade de ocupar esse tipo de cargo. Há razão para o líder recompensar quem o desafia? Para que não reste dúvida se a ocupação desse tipo de cargo pode ser considerada um prêmio, alguns trabalhos apontam uma forte correlação entre o incremento no desempenho eleitoral e a ocupação deles (Perreira e Rennó, 2001; Desposato, 2004). Da mesma forma, Leoni, *et all* (2004) acreditam que além de incrementar o desempenho eleitoral, ocupar cargos importantes no Parlamento aumenta a recompensa disputada nos pleitos, já que a chance do indivíduo se manter na mesma posição em mandatos futuros é alta. Nesse sentido, esse tipo de *incumbent* não concorreria a um simples mandato parlamentar, mas a um cargo de destaque na Casa. Nas palavras dos autores:

*Aqueles que participam ativamente dos processos de agenda setting e decision-making da Câmara têm fortes incentivos para permanecer na Casa. A chance do deputado que ocupou um cargo na hierarquia da Câmara manter a mesma posição nas legislaturas futuras é bem maior do que a chance de alguém que nunca ocupou cargo antes.*¹⁴ (Leoni, e *et all* 2004, p.13).

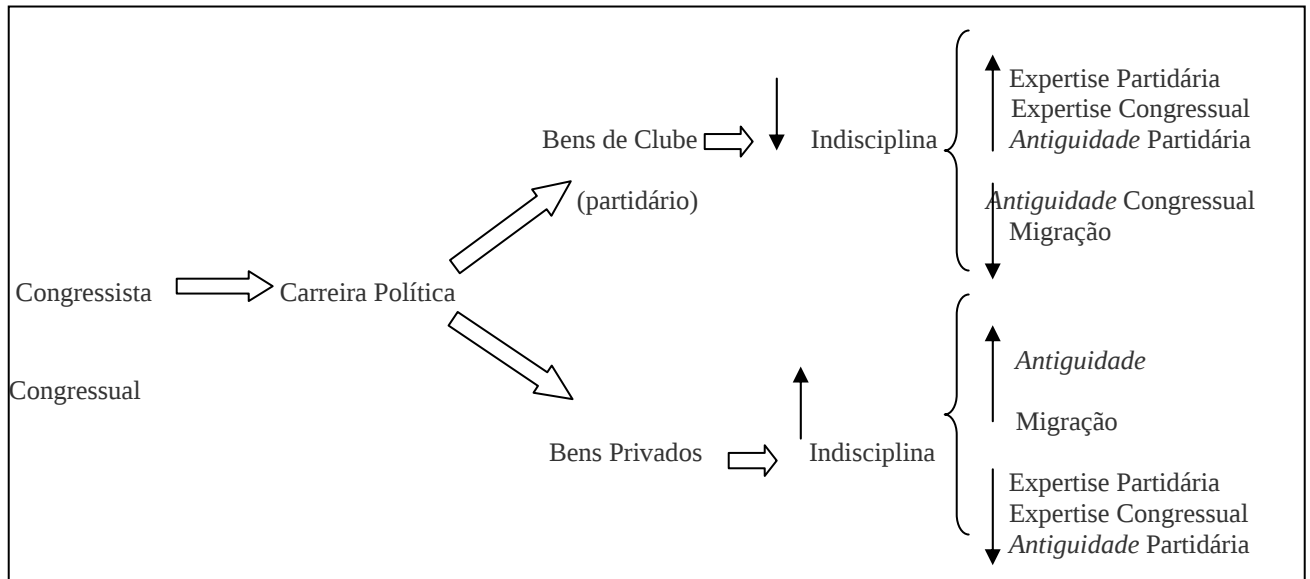
Por tudo isso, espera-se que a *antiguidade* partidária e as duas *expertises* estejam negativamente correlacionadas com a indisciplina. Claramente, o que se supõe é a operação de

¹⁴ . *Those who actively participate in the Chamber's agenda setting and decision-making have a strong incentive to stay there. The chances of Deputies who occupied position in the Chamber hierarchy in previous legislatures in maintaining similar positions in future legislatures is greater than of those who have not occupied such posts before.* (Leoni, *et all*, 2004, p.13).

um sistema de recompensa movido a compromisso com o partido. Os líderes usariam suas prerrogativas para prover os mais leais e excluir os infiéis do compartilhamento dos bens coletivos (partidário). O raciocínio assemelha-se ao de Tesibels (1999) que identificou a montagem de estratégias de maximização do desempenho eleitoral dos partidos a partir da alocação estratégica de candidatos. Precisamente, ele constata que os mais fies são indicados pelas lideranças para disputar as eleições nos distritos em que o partido reúne maior chance de vitória. No Brasil, o que muda é a arena onde se desenrola essa dinâmica. Aqui as estratégias seriam voltadas para maximizar a influência dos partidos no Legislativo nacional.

Por outro lado, a carreira política do parlamentar também pode ser um indicador da independência dele frente ao seu partido. O fato de o parlamentar ser *incumbent* combinado com uma diferença positiva da votação dele frente aos seus correligionários torna menos provável uma aliança entre ele e o seu partido. Portanto, mensura-se a *antiguidade* congressional do parlamentar e observa-se o desempenho eleitoral dele. Assim como se verifica se ele disputa as eleições enquanto *incumbent* ou *desafianter*. Notadamente, espera-se que o bom desempenho eleitoral do parlamentar frente aos seus correligionários o torne mais independente e por isso mais ligado à estratégia individual de maximização de votos. Em poucas palavras, quanto mais assegurado estiver o desempenho eleitoral do deputado, menor o esforço que ele estaria disposto a fazer em pro de metas coletivas. De forma sistemática, pode-se representar a explicação sobre indisciplina apresentada aqui da seguinte forma:

Figura 2.2 Fluxograma Com Variáveis Explicativas



Para finalizar, vale salientar que o objetivo aqui não é elaborar um modelo que se oponha aos já construídos. Pelo contrário, são agregadas variáveis para aumentar o poder explicativo das abordagens convencionais. Por exemplo, a explicação construída por A C e M (2003) é compatível com o que vem sendo dito nesse trabalho. Em especial, porque no Brasil o acesso a bens privados é, em grande medida, controlado pelo Executivo. Ou seja, para além do grau de dependência do congressista frente a bens privados, conta o fato dele fazer ou não parte da coalizão governista. Não há como negar que o esforço na busca de cargos e verbas é amplamente influenciado pela agenda proposta pelo Executivo. Por exemplo, de acordo com tipo de matéria em votação altera-se o custo de um parlamentar da oposição negociar seu apoio ao governo (Santos, 2003; Ames, 2002). Avançando um pouco mais, é razoável supor que os parlamentares individualistas da oposição serão mais propensos à indisciplina que os governistas. Ou seja, é inegável que tanto a clivagem governo-oposição quanto o tipo das matérias em discussão podem potencializar ou tolher o comportamento indisciplinado.

Portanto, é fundamental investigar como algumas dessas clivagens são capazes de estabelecer padrões para o comportamento desviante. Ou seja, desenvolver um estudo sistemático visando descobrir se a indisciplina se distribui de forma homogênea. E a partir disso tentar incorporar a teoria do comportamento indisciplinado adotada aqui, os pesos de clivagens

circunstanciais. Sem isso, corre-se o risco da explicação ser vítima de um ambicioso grau de generalização, pouco atraente para os propósitos dessa dissertação. Portanto, o capítulo seguinte tem o intuito de observar, por exemplo, qual o peso da composição dos blocos de oposição e situação na indisciplina? Qual a influência dos tipos de matérias e regimes de votação?

CAPITULO 03

O JOGO INTERNO DA INDISCIPLINA PARTIDÁRIA: A INTERAÇÃO ENTRE LÍDERES E BANCADAS

Em especial por ser tratada como variável interveniente, são muitas e variadas as lacunas acerca do tema da indisciplina partidária. Primeiramente, nota-se são poucos os trabalhos no Brasil que analisam a disciplina partidária focando a interação entre o líder e a sua bancada. Em especial, porque sobre o primeiro não existe uma literatura que busque precisar as suas características. Para se ter uma idéia, ainda não se conhece com maior precisão os mecanismos de seleção dos líderes, bem como o uso de suas prerrogativas. Como já foi sugerido antes, essa lacuna se justifica pela pouca relevância dada aos partidos na análise da dinâmica eleitoral e parlamentar no Brasil. A certeza de que os determinantes do desempenho eleitoral são extra-partidários tornou, para dizer o mínimo, desinteressante a análise de variáveis de natureza partidárias. Assim, o líder de bancada até Limongi e Figueiredo (2001) não aparecia como peça chave para compreensão mais acentuada do nosso sistema político. O *status* que ele alcançava era de “mero interlocutor” sem maior preponderância na construção das interpretações sobre a ação e o comportamento legislativo. As posições indicadas pelo seu voto em plenário seria, basicamente, o resultado de um consenso prévio na bancada, ou ao menos, em sua maioria (Ames, 2003).

Todavia, aos poucos o líder foi ganhando destaque na literatura nacional. Com Figueiredo e Limongi (2001) descobriu-se que as prerrogativas deste ator são parte importante na dinâmica da governabilidade brasileira. Não sem razão, eles foram os primeiros a destacar que o poder regimental de agenda posto à disposição dos líderes de bancada é capaz de neutralizar estratégias individualistas. Para eles, os líderes são capazes de organizar a ação coletiva, já que se transformaram, após a constituição de 1989, na tábua de salvação dos parlamentares. O suposto é que, como o respaldo da bancada, eles têm força para garantir a negociação com Executivo, tornando o Parlamento mais forte nessa *quebra de braço* e garantindo o entendimento entre os poderes.

Este capítulo busca oferecer elementos que permitam esclarecer como a composição das bancadas e suas lideranças interagem e que contextos são mais propícios à ocorrência de indisciplina no caso brasileiro. Tomando como referências variáveis eleitorais, e, sobretudo, partidárias, é traçado um perfil das bancadas e dos líderes e mensurado a correlação existente entre eles. Antes, porém, analisa-se como a literatura tem caracterizado os líderes de bancada. Na sequência, busca-se examinar qual é o espaço de ação dos líderes, e como eles se relacionam com

suas respectivas bancadas e com o Executivo. Partindo do pressuposto de que se sabe pouco sobre eles no Brasil, faz-se uma síntese dos três posicionamentos da literatura especializada sobre a atuação dos líderes no sistema político brasileiro. A última seção faz uma ligação entre essa discussão e o fenômeno da indisciplina partidária. Parte das variáveis que serão utilizadas para explicá-la em nível individual, é aqui analisada por bancada. Vale dizer, esse procedimento serve metodologicamente como uma aproximação entre a explicação que se quer oferecer nessa dissertação e as abordagens já consagradas.

3.1 Desvendando o mistério dos líderes

Para começar, é necessário dizer que os líderes de bancada brasileiros carece de análises básicas. Até mesmo os critérios utilizados pelas bancadas para seleção dos líderes ainda se constitui numa grande incógnita (Britto e Silva, 2006). Contrariamente, a ocupação de cargos de liderança no Congresso é um dos temas mais pesquisados pela literatura especializada norte-americana (Polsby, 1969; Hinkley, 1970; Peabody, 1976; Davidson, 1981). Com efeito, nos Estados Unidos “há mais de quarenta anos, a natureza da seleção dos líderes tem recebido séria atenção de diferentes escolas” (Posler e Rhodes 1997, p.351). Isso porque é corrente dentre grande parte dos cientistas políticos americanos a idéia de que a utilização das prerrogativas conservadas pelos ocupantes desses postos influencia decisivamente a dinâmica dos trabalhos legislativos. Dessa forma, é natural que muito esforço analítico seja empregado no sentido de identificar quais são as variáveis que importam para explicar a seleção dos *representantes* dos representantes. O pressuposto analítico básico utilizado na produção norte-americana, e que pode ser transposto para o Brasil, é que compreender os mecanismos seletivos das lideranças pode ajudar a explicar melhor o próprio funcionamento do Congresso. Mais que isso, permite analisar as bancadas e compreender a sua racionalidade.¹⁵

Nos Estados Unidos, de início a ocupação do posto de liderança foi considerada parte de um processo de institucionalização do Legislativo via *antiguidade*. Ou seja, haveria uma distribuição destes postos entre os parlamentares mais antigos da Casa. Vale dizer essa dinâmica desenhava um sistema de recompensas entre os congressistas. Pioneiro, Polsby (1969)

¹⁵ O sentido assumido aqui é semelhante a concepção de racionalidade limitada tal como foi definida por Boudon, (1998).

identificou a consolidação de um “*antiguidade-protecte-apprenticeship system*”. Para os líderes esse aspecto seria ainda mais relevante tendo em vista o tempo necessário para se conhecer a máquina parlamentar. Todavia, essa idéia não era consensual, muitas controvérsias surgiram contestando o sistema de *antiguidade*. Outros aspectos foram apontados como possíveis critérios para seleção dos ocupantes dos cargos de destaque no Legislativo americano, em especial, os postos de liderança. Peabody (1976) e Davidson (1989) apostam em características e atributos pessoais como os elementos decisivos no processo de seleção. Hinckley (1970), após georeferenciar a origem dos eleitos, defende que a região é uma variável importante e que influencia o processo seletivo dos congressistas tanto nos postos de liderança como no sistema de comissões. Portanto, o debate ganha corpo à medida que se agregam novas dimensões. Como pano de fundo da discussão estão as controvérsias a respeito da racionalidade dos congressistas americanos e para onde ela leva a organização legislativa. Aspectos de ordem interna (*antiguidade*), eleitoral (região) e pessoais (ideologia e outros atributos) são apontados como possíveis critérios norteadores das escolhas.

Precisamente, ao se considerar aspectos ideológicos como variável explicativa, a tese do “*middle man*” de Truman (1959) ganha mais espaço. Nomeadamente, Patterson (1963) e Hinkley (1970) estimaram até que ponto a predileção por indivíduos de posições moderadas não se confunde com a seleção de indivíduos do campo majoritário dos partidos. Para operacionalizar essa contestação eles analisaram a fidelidade partidária, o posicionamento ideológico (escala liberal-conservador) e as comissões. Nesta direção se colocou uma questão mais decisiva, qual seja, o que as lideranças precisam ter para aumentar sua capacidade de organizar a ação coletiva dos seus correligionários. Decididamente, neste ponto, a espinha dorsal da discussão é o papel da coordenação das ações coletivas desempenhado pelas lideranças (Aldrich 1995; Cox e McCubbins 1993).

Numa análise que pode muito bem ser estendida para outros contextos, a suposição básica é que os congressistas necessitam de *alguém* que organize a ação coletiva e que garanta o futuro político deles (Kiewet e McCubbins, 1991). Por isso, eles enfrentariam o problema de assimetria de informação, quer seja no ato da seleção dos líderes quer seja no momento de conferir se as ações dos escolhidos são compatíveis com os objetivos da bancada (Posler e Rhodes, 1997). Seguindo os passos de Kiewet e McCubbins (1991), alguns estudos mais recentes procuram identificar quais são as variáveis que reduzem o grau de incerteza do processo seletivo dos

líderes. Segundo Posler e Rhodes (1997), “os sinais é a forma pela qual os futuros líderes demonstram seus ou suas ideologias e credenciais partidárias para ocupar o posto de liderança.” (p. 353).¹⁶ Portanto, o congressista mediano procuraria estimar em que medida o futuro líder tem *expertise* suficiente para representar os interesses da bancada.¹⁷ Ao mesmo tempo ele busca se certificar o quanto ele está disposto a assumir compromisso com a provisão de bens coletivos.

Ao menos a priori, não há nenhum indício de que o processo de seleção dos líderes no Brasil não possa ser analisado também a partir de premissas elementares do modelo de principal-agente (Silva e Britto, 2007).¹⁸ O pressuposto é que os deputados, a exemplo dos eleitores, procuram maximizar a utilidade esperada ao eleger o seu representante, buscando informações que embasem a sua decisão (Downs, 1999). Mais especificamente, os parlamentares medianos estariam interessados em assegurar que o líder seja sagaz o suficiente para negociar suas demandas com Executivo, mas incapaz de trair a confiança da bancada. Em termos mais técnicos, um bom atravessador de demandas deve contar com um maior grau de especialização e *expertise* quando comparado aos seus correligionários (Polsby, 1968; Keisler e McCubbins 1991). Da mesma forma, o mesmo precisa dispor de uma ampla confiança dos seus assessoras, sinalizada por um maior grau de compromisso com os bens coletivos (Cox e McCubbins, 1993; Desposato, 2006).

Em resumo, essa seção traz uma síntese analítica do debate sobre a ocupação de cargos na hierarquia da Câmara americana. A ocupação desses postos, em especial os de liderança, é tomado como *proxy* do grau de institucionalização do Legislativo e também como meio de entender a racionalidade dos congressistas. Atualmente, o foco do debate americano é a questão se eles estariam dispostos a confiar em qualquer parlamentar para ocupar os cargos de liderança? Ou pelo contrário, teriam critérios claros que norteiam suas escolhas. Desta forma, pode dizer que o líder nos Estados Unidos é visto como um objeto de análise importante no entendimento do funcionamento do sistema político. Um atalho analítico que pode inclusive demonstrar para que direção caminha a organização parlamentar, que características são recompensadas ou rechaçadas

¹⁶ “signals are the vehicles by which a would be leader expresses his or her ideological and partisan credentials for a leadership post.”

¹⁷ A idéia de congressista mediano é derivada da idéia de *median* vote elaborada por Downs (1999).

¹⁸ O estudo seminal de Coase (1937) é o ponto de partida para elaboração do modelo de principal-agente. Na Ciência Política atual, o Estado é pensado como um enorme de delegações, no qual os governos (principal) estão interessados em maximizar suas ações, mas com poucos mecanismos adequados a fiscalização dos agentes, abrindo espaço para o oportunismo que se reflete *ex-ante* e *ex-post*, como seleção adversa (*adverse selection*) e como risco moral (*moral hazard*). Para observar as diversas aplicações desse modelo, Bendor e et al., (2001).

pelos congressistas. Observando as prerrogativas que os líderes brasileiros dispõem fica difícil negar que raciocínio semelhante pode ser utilizado aqui.

3.2 Líderes, bancadas e Executivo: relações e impasses na indisciplina partidária.

No Brasil, embora o poder do líder seja inegável, a ligação dele com a disciplina observada em plenário não escapam a sérias controvérsias. Afinal o líder brasileiro tem ou não força para impetrar a disciplina partidária? Que recursos reais ele dispõe para garanti-la? A aliança entre as prerrogativas da liderança e a sua capacidade de impor suas preferências, ou da maioria da bancada, não é muito clara. Ou melhor, segue até hoje pouco investigada. A questão principal é saber se há espaço para o líder influir de modo decisivo na sobrevivência política dos seus colegas de bancada. Por exemplo, Ames (2003) sugere que “a influência se dá de baixo para cima, dos membros do partido para as lideranças e não de cima para baixo” (Ames, 2003, p.262). Com efeito, a disciplina seria o resultado de negociações *ex-ante* entre o líder e a sua bancada. Não havendo consenso, o líder abdicaria de indicar o voto. Adicionalmente, a possibilidade desse último punir os dissidentes é considerada um tanto improvável (Melo, 2004). Individualmente os deputados podem migrar para escapar a ela. Em conjunto, eles podem promover a destituição da liderança.

No Brasil há quem considere que o líder tem capacidade de punir os deputados indisciplinados. Por exemplo, ele pode deixar de indicá-lo para comissões do seu interesse, bem como, pode negar-se a usar seu poder de agenda para acelerar apreciação de projetos de autoria do parlamentar (Figueiredo e Limongi, 2001; Pereira e Mueller, 2003). Existem estudos recentes que sugerem fortes evidências da primeira suposição. Ou seja, alguns trabalhos mostram que os indicados para as principais comissões são os deputados mais leais ao partido, numa demonstração clara de que existe um sistema de recompensas (Muller, 2005).

Seja como for, a interação entre os líderes e suas bancadas, no sistema político brasileiro, conta ainda com mais um ator chave: o Executivo. Este último é considerado pelo saber convencional como o controlador dos recursos necessários à sobrevivência política dos parlamentares (Ames, 2003). A idéia é que em um desenho eleitoral baseado no personalismo vence as eleições quem garantir mais benefícios para a suas bases eleitorais. Adicionalmente, a literatura aponta certa preferência do Executivo em negociar com bancadas (ou líderes) ao invés

de individualmente. Desta forma, os comandantes das bancadas ganham força no acesso a cargos e verbas distribuídos pelo Executivo aos parlamentares. Segundo Pereira e Muller (2002), congressistas da coalizão são visivelmente penalizados pelo Executivo quando assumem um comportamento indisciplinado. Evidentemente, tal postura serve para aumentar o poder dos líderes da base governista. Por trás desse arranjo está uma delegação de poder dos parlamentares para o seu líder a fim de que ação coletiva (negociação com Executivo) seja realizada. Para explicar, os congressistas precisam assumir o risco de confiar em um dos seus asseclas na negociação de suas demandas. Resta saber, que características são exigidas para que a delegação se concretize. O pressuposto que está por trás deste raciocínio precisa ser bem explicitado. O que torna o exercício da liderança mais instável é o maior distanciamento entre as preferências dos atores estratégicos, ou seja, bancada e líder. Classicamente, este tipo de separação numa relação de delegação pode gerar acentuados problemas de agência (Kiewiet e McCubbins, 1991). Dito de outra forma, a aproximação entre os interesses dos dois possibilita a canalização dos esforços de todos os atores numa única direção. Torna-se dispensável o custo de uma vigilância mais ostensiva (Bendor e et alli, 2001). Porém, como em tantas outras relações de delegação, o risco de desvio (*moral hazard*) aqui é absolutamente plausível. Em especial, quando se nota que as reuniões do colégio de líderes são sigilosas.

Adicionalmente, as prerrogativas do cargo de liderança podem funcionar como fator de risco na seleção, gerando dificuldades de obtenção de informação para escolha dos deputados mais adequados ao cargo (*adverse selection*). Portanto, há espaço para *camuflagem* de informações e ações dos líderes, e conseqüentemente, torna-se razoável o risco de uma instabilidade crônica no exercício da representação. Caso os ocupantes do cargo utilizem as prerrogativas em favor próprio ou não tenha capacidade para exercê-la o mais provável é que a bancada ao perceber tais circunstâncias dissolva a liderança. Vale dizer, no Brasil não são muito claros os critérios pelos quais os líderes de bancada são depostos, em geral, eles são eleitos para mandatos de um ano, podendo ser reeleito a depender do regimento interno dos partidos.

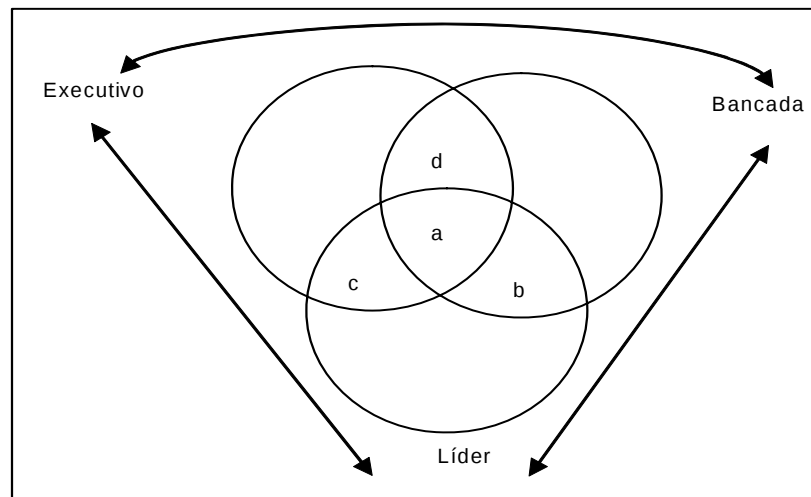
Entretanto, o que mitiga a possível de instabilidade crônica é o interesse da bancada em cooperar com o líder. Essa disposição pode ser facilmente observada através do índice de *Rice* das votações nominais.¹⁹ Quanto maior ele for, mais propensa esteve a bancada a cooperar com

¹⁹ O índice de *Rice* é mensurado através da diferença entre o percentual dos parlamentares que seguiram seu líder e aqueles que votaram contra a sua indicação. Ou seja, em uma votação onde 85% dos congressistas votaram com o seu líder e 15% votaram contra o índice de *Rice* é de 70%.

seu líder. Claro, o principal ingrediente dessa relação é a credibilidade.²⁰ No caso da liderança, os melhores indícios são a indicação a priori do voto da liderança (antes da manifestação do plenário) e a possibilidade sempre aberta de destituição dos líderes. Em síntese, o mais plausível é que a lógica que orienta a escolha do líder busca uma confluência de interesses. Entretanto, o escolhido precisa garantir a credibilidade necessária para se manter no cargo. Nos casos em que essa condição é preenchida, o líder exerce uma relação estável de representação. Isto sendo auxiliado ou não pelo Executivo.

Em síntese, o líder é no mínimo um atravessador de demandas. Bancada, Líder e Executivo estaria interessado no melhor desempenho possível dessa função. Notadamente, ganha a bancada por ver seus anseios necessários ao seu desempenho eleitoral atendidos. Ganha o líder por manter-se no cargo e ficar de posse de um importante conjunto de prerrogativa. E por fim, ganha o Executivo ao negociar com bancadas e fugir das demandas individuais, na maioria das vezes bem mais custosas. A figura a abaixo representa essa relação. O objetivo é problematizar sobre os possíveis cenários que emergem dela envolvendo os três atores: líderes, bancada e Executivo. E mais que isto, observar como cada ator pode atuar como *veto players*, nos termos de Tsebelis (1995).

Figura 3.1 – Distribuição de Preferências dos Atores Estratégicos



Elaboração (Dalson e Silva, 2006).

²⁰ A questão da cooperação tem sido bastante aprofundada pela tradição da escolha racional, em especial, no âmbito da teoria dos jogos (Calvert, 1995). Em geral, a ausência de cooperação é ilustrada a partir do dilema de prisioneiro, onde a não-cooperação, pela ausência de confiança, gera resultados coletivos sub-ótimos. As “promessas críveis” (*credit commitments*) emergem como solução dessa contexto, garantidas por jogos repetidos ou estratégias “olho por olho, dente por dente” (*tit for tat*).

Na figura acima a distribuição das preferências dos atores está representada pelas letras a, b, c e d. Sendo assim, são possíveis as seguintes cenários:

- (a) todos os atores possuem os mesmos interesses;
- (b) Bancada e Líder têm preferências congruentes, mas que se afastam do leque de preferências do Executivo;
- (c) Líder e Executivo perseguem os mesmos interesses, no entanto, estes são diametralmente opostos aos objetivos almejados pela bancada;
- (d) Executivo e Bancada partilham dos mesmos interesses, mas essas demandas não são compartilhadas pelo líder partidário;

O caso (a) expressa uma relação de equilíbrio que tem maior probabilidade de ampliar os benefícios para os três grupos de atores, satisfazendo assim, as suas respectivas demandas. Contrariamente, na perspectiva do líder, o cenário (d) é o que oferece maior desvantagem. Isso se justifica pelo fato de haver uma distância entre as preferências da liderança e as prioridades da bancada. No limite, um contexto como este torna crível uma destituição precoce do líder. Ou seja, ele é o cenário que fundamenta a tese da instabilidade crônica da representação. Similarmente, o caso (c) também configura uma complicada situação para liderança, embora ele possa aqui contar com capacidade atrativa das prerrogativas do Executivo (cargos e verbas). Finalmente, o quadro (b) pode ser problemático ou não a depender da posição situacionista ou oposicionista da liderança, respectivamente. Em síntese, tomando como parâmetro os melhores cenários para os líderes a dominância se apresenta da seguinte forma: $a > b > c > d$.

Claramente, a melhor situação para ocorrência da disciplina partidária é o cenário (a), onde todos os atores têm a mesma preferência. Contrariamente, os cenários expressos pelas letras (c) e (d) são os que mais incitam a indisciplina, ao menos teoricamente. Neles, bancada e líderes estão em posições opostas e não se sabe ao certo no Brasil como estes impasses são solucionados. Grande parte da literatura especializada apostaria que o cenário (d) é o maior motor da indisciplina. Isso porque os cargos e verbas controlados pelo Executivo estão na direção oposta das preferências dos líderes de bancada. O suposto é que facilmente o Executivo coopta o apoio dos parlamentares, ainda que contra a vontade dos líderes partidários. Como não poderia ser diferente, o resultado é o voto contrário ao líder ou a ausência do parlamentar na votação, caso isto interesse ao Executivo.

3.3 Entre pressupostos e argumentos: onde ficam os líderes?

Apesar de poucos estudos se referirem aos líderes propriamente, é possível distinguir o espaço analítico que eles ocupam em diferentes esquemas argumentativos da literatura sobre o comportamento parlamentar. Como já foi dito na seção anterior, algumas estratégias de sobrevivência política aludidas levam em conta a figura do líder (Pereira e Mueller, 2002). Muito embora em muitos cenários eles contem apenas como mais uma peça a ser utilizada na gigantesca engrenagem do sistema. Segundo Britto e Silva (2006) existem ao menos três posições distintas de abordagem, de modo simples: 1) a que defende a fragilidade do líder; 2) a que pressupõe seu fortalecimento e 3) a que balanceia as duas posições anteriores.

Posição I

De modo geral, os brasilianistas são os teóricos que advogam a fragilidade do líder, embora existam pesquisadores brasileiros com opinião semelhante (Novaes, 1996). O pressuposto básico é o de que as eleições servem como um modulador do comportamento político e em meio a elas as forças partidárias são, quando muito, coadjuvante do processo. O efeito da lista aberta combinada com um sistema de representação proporcional atuaria “deslocando o poder dos líderes para os candidatos individuais” (Ames, 2003, p.62). Mais que isto, Carey e Shugart (1995) acreditam que a adoção do sistema de representação proporcional de lista aberta no Brasil e situam os líderes dos partidos brasileiros entre os mais fracos do ponto de vista da capacidade de controle eleitoral de seus liderados. Não sem razão, Ames argumenta que:

Considerando-se as regras eleitorais e a estrutura federativa do país, a influência deveria se dar de baixo para cima, dos membros do partido para a liderança, e não de cima para baixo. As proposições sobre o sentido da influência no interior dos partidos parlamentares dependem, em última análise, da habilidade dos líderes para compelir o “baixo clero” a seguir suas ordens (Ames, 2003 p.237).

Neste cenário, o líder é refém das estratégias individuais utilizadas em busca de votos. Do contrário, restaria a ele recorrer a sua eminentemente exígua capacidade de punição. Isto tendo em vista à migração sem precedentes que ocorre no nosso sistema político. Portanto, a força do líder estaria numa relação inversa ao custo que precisa pagar para induzir os parlamentares a manifestar seu apoio a ele, assunto por assunto. Segundo Fiorina:

Os parlamentares podem votar unidos porque suas bases eleitorais são similares porque pensam da mesma maneira sobre determinado assunto, ou porque combinaram uma estratégia de troca de favores ou uma aliança para a aprovação de políticas (Fiorina, 1974 Apud Ames p.256).

Em síntese, a disciplina partidária diz respeito “a capacidade do partido controlar os votos de seus membros no parlamento” (Tsebelis, 1995 p.103). Entretanto, “Quanto mais alto é o preço que a liderança tem de pagar para obter adesão mais fracos são os partidos.” (Ames, 2003 p.238). Desta forma, os resultados das votações que serviriam, segundo Limongi e Figueiredo (2001), como termômetros da força do líder, podem não ser mais que conseqüências de onerosas negociações entre ele e seus correligionários. Ratificando essa posição Mainwaring (2001) afirma:

Disciplina partidária significa, essencialmente, sujeição, por parte de um membro do partido – representante parlamentar, membro do governo, ou não -, e não obstante a sua resistência, a uma norma externa, ditada pela liderança. O exercício da disciplina sobre um membro implica em que os líderes contam com recursos de coerção, prêmios ou incentivos e intimidações ou ameaça (p.181).

Como a eleição (ou reeleição) é pressuposta como o fim último para qualquer político, toda a dinâmica é estruturada em torno dela, seja no exercício de um mandato ou fora dele (Downs, 1999; Mayhew, 1974). Portanto, índices de alta volatilidade eleitoral por um lado, e baixa institucionalização dos partidos, por outro, ganham força na explicação do sistema político. Isso em detrimento de regras internas da arena parlamentar.

No período pós-1985, o sistema partidário brasileiro tem se mostrado pouco institucionalizado. A alta volatilidade eleitoral é um indicador da limitada estabilidade dos padrões de competição interpartidária. a reduzida penetração dos partidos na sociedade se manifesta nos baixos níveis de identificação com os partidos, na ausência do voto partidário, nas profundas descontinuidades dos padrões de apoio aos partidos e na opinião dos eleitores de que o partido não determina seu voto (Mainwaring, 1999 p. 178).

O resultado é a transposição do argumento da fragilidade das lideranças partidárias para âmbito da organização de suas bancadas no Parlamento. Quando muito, os deputados estariam engajados numa busca de benefícios para seus redutos eleitorais. Em cenários em que:

Os deputados em exercício de mandato tem vaga garantida na chapa do partido, que o eleitores votam na pessoa do candidato, e não na legenda, que o financiamento de campanhas depende exclusivamente da iniciativa dos candidatos. (..) Eles delegariam ao líder uma parcela de sua liberdade de fazer barganhas individuais e de votar (em plenário) de acordo com os interesses de seus eleitores.” (Ames, 2003 p.257)

No limite, fariam isto na luta para conseguir uma quantidade de benefícios superior a que teria se agissem individualmente. Portanto, há claramente uma predominância dos interesses eleitorais sobre a arena parlamentar. Com efeito, o líder pode ser manipulado em função das estratégias individuais de maximização da sobrevivência política dos deputados.

Posição II

O prognóstico oposto é aquele que nega a presumida “conexão eleitoral”. Em outros termos, a premissa de que a eleição é o único fator atuante na orientação do comportamento político é afastada em favor de uma visão mais complexa do processo. Adicionalmente, contam variáveis que seriam endógenas ao exercício de um mandato parlamentar. O argumento central é que as regras e os procedimentos presentes na arena legislativa fortalecem os partidos e enfraquecem o personalismo e a descentralização do sistema eleitoral (Cox e McCubbins, 1993).

Desta forma, ganha destaque à figura do líder como peça chave da arena parlamentar. No Brasil, Figueiredo e Limongi (2001) afirma que o poder regimental de agenda posto à disposição dos líderes de bancada e do Executivo é capaz de neutralizar estratégias individualistas. Em suas palavras:

A disciplina partidária encontrada refuta a tese segundo a qual a forma de governo e as leis eleitorais e partidárias são os únicos determinantes do comportamento parlamentar. A literatura assume que a lei eleitoral brasileira não confere aos líderes partidários o controle sobre os mecanismos usuais de sanção por meio dos quais a disciplina costuma ser obtida. Isto pode muito bem ser verdade sem que seja lícito concluir daí que os líderes não controlam outro meio capaz de impor disciplina (p.12).

Vale alertar, o pressuposto não é de que haja uma imposição da disciplina pelo líder a contra-gosto da bancada. Contrariamente, o argumento é que o leque de oportunidade dos deputados se torna essencialmente restrito diante de uma estrutura organizacional altamente centralizada (Limongi e Figueiredo, 2005). As prerrogativas de um Executivo hipertrofiado combinado com uma alta influência dos líderes na tramitação dos trabalhos na Câmara deixam aos deputados apenas duas opções: 1) votar com o líder e ganhar poder de barganha em negociações com o Executivo ou 2) agir individualmente e ser esmagado pela força deste último.

As regras constitucionais e regulamentos legislativos dão ao Executivo e aos líderes meios para promover a cooperação no Legislativo, além de neutralizarem o comportamento individualista dos legisladores. Em um sistema partidário fragmentado, os membros do Congresso podem ter incentivos eleitorais para perseguir objetivos particulares, mas falta-lhes capacidade para consegui-los. Os esquemas institucionais conspiram contra seu sucesso, seja em matéria de legislação, seja de fiscalização (Figueiredo, 2001).

Neste cenário, uma maior capacidade punitiva dos líderes seria algo supérfluo, haja vista que o interesse em cooperar é perfeitamente racional para os deputados. Ou seja, se com os

líderes a situação pode ser ruim, pior seria sem ele. Em síntese, o líder representa o braço forte do Legislativo na interação com o poder Executivo. Na ausência dele, não haveria como os parlamentares equilibrar a mesa de negociação. No limite, os deputados são induzidos a votar com o líder independentemente do conteúdo da matéria apreciada. Isto porque o custo do desvio é sempre maior que o da cooperação. Nesta visão, não cooperar é enfraquecer a única estratégia que pode ser bem sucedida, quer seja para auferir benefícios, quer seja para construir uma reputação (*name recognition*).

Trabalhando com essa hipótese, Santos (2003) afirma que apenas assim é possível entender em termos racionais a delegação de poder que a bancada faz para os seus respectivos líderes. Resolver os problemas de ação coletiva é o caminho mais eficiente para tornar críveis os compromissos assumidos pelas lideranças. Mais que isto, é a forma mais eficaz, de assegurar que os legisladores “irão receber a patronagem reivindicada como parte da barganha *vis-à-vis* o presidente” (Santos, 2003 p.90) nas condições exibidas pelo Legislativo brasileiro. Dessa forma, as negociações são feitas no atacado, o que reduz os custos para o Executivo ao mesmo passo que impulsiona um comportamento aliciado do Legislativo. Menos otimista que Figueiredo e Limongi (2000), Santos (2003) reconhece a força que o líder tem, considerando-o como o mais forte em meios aos mais fracos. Assim como Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) afirmam que o poder de agenda é concentrado no Brasil e é delegado para os líderes partidários. Em resumo, por este prisma o líder seria um ator capaz de dar alguma voz a um Legislativo debilitado frente a um Executivo hipertrofiado.

Posição III

Por fim, aqueles que defendem uma posição intermediária. Ou seja, negam a existência de uma fragilidade ou *empowerment* das lideranças motivada por uma descontinuidade entre as arenas eleitoral e a parlamentar. Para Pereira e Mueller (2001), o sistema político institucional brasileiro proporciona incentivos paradoxais que favorecem comportamentos ao mesmo tempo partidários, na arena legislativa, e pessoais, na arena eleitoral. Isto não quer dizer que ele seja um maximizador de anomalias. Pelo contrário, o sistema estaria apto para produzir arranjos institucionais que forjam novas formas de conexão entre as arenas.

O líder disporia do controle de recursos que interessa a todos os deputados, sendo tais recursos proporcionais à capacidade de engajamento da bancada em ações coletivas. Em síntese, os deputados votariam com os líderes de seus partidos com o objetivo de ver seus projetos e emendas locais executados. Esse mecanismo seria exatamente o núcleo de funcionamento da conexão eleitoral no Brasil. Por seu turno, o líder desprovido de mecanismos formais de sanção frente aos deputados e titular de um poder dependente do tamanho de suas bancadas tende a representar o interesse delas nas negociações com Executivo. “Ou seja, os líderes partidários formam a ponte que liga os parlamentares individuais e o Executivo, negociando as demandas de ambos” (Pereira e Mueller, 2003 p.739).

No extremo, a chance de sucesso nas urnas está atrelada à performance parlamentar do deputado medido pela habilidade de conquistar benefícios políticos e financeiros (Pereira e Rennó, 2001). Similarmente, a capacidade de sanção do líder é mitigada pela possibilidade sempre aberta de migração partidária, estimada aqui a custo zero.

Deputados possuem menos recursos que os líderes e sustentam-nos em plenário, esperando ajuda no encaminhamento de assuntos de seu interesse. Nesta relação de troca desigual, é razoável supor que o deputado procure se colocar na melhor posição possível para cobrar o seu “naco de patronagem” (Melo, 2004 p. 55).

Portanto, existe um uso estratégico das regras do jogo legislativo. A margem de manobra dos deputados não é tão ampla como se elas não existissem, mas também não é radicalmente eliminada por conta da sua permanência. Em outros termos, é pouco provável que não reste aos parlamentares outro caminho a não ser cooperar. Da mesma forma, não é plausível um cenário onde todos deputados se engajem em estratégias individuais que tornam refém os seus respectivos líderes. Precisamente, Melo (2004) trabalha este aparente paradoxo afirmando que o padrão de centralização da agenda no parlamento se equilibra com a possibilidade sempre aberta da migração. Por um lado, tem-se um líder desprovido de mecanismos formais de punição, mas com alta capacidade de influenciar o processo legislativo. Por outro, deputados fracos individualmente, mas com a prerrogativa de migrar de partido quando achar conveniente. Ambos os traços são incluídos no cálculo de sobrevivência política de cada parlamentar.

O argumento é que a estrutura de punições e recompensas embutida no arranjo interno do Legislativo brasileiro permite a coexistência dos dois comportamentos: disciplina em plenário e trânsito entre as bancadas. Ambos são comportamentos racionais e que podem ser entendidos à luz da noção de que os deputados optam pelas alternativas de ação capazes de maximizar suas chances de sucesso na carreira política.(Melo, 2000)

Por este prisma, desenvolve-se uma interdependência entre os líderes e suas respectivas bancadas. Portanto, há um cálculo cujo fim é o desempenho eleitoral, sendo as regras do jogo parlamentar utilizadas em estratégias de deserção ou cooperação da bancada frente as suas lideranças. Claro está o pressuposto de que as recompensas são distribuídas segundo a capacidade cooperativa das bancadas, embora este ato possa ser feito em qualquer *locus* partidário que parece mais rentável para cada legislador. Por sua vez, o líder estaria interessado em aumentar suas bancadas para maximizar seu poder de barganha frente ao Executivo. “Sendo assim, é também racional que os líderes, envolvidos na disputa pelos recursos disponíveis na Câmara, se interessem pelo aliciamento de novos deputados para suas legendas”(Melo, 2000)

Em síntese, apesar da ausência de trabalhos que foquem especificamente os líderes de bancada, a sua existência não é ignorada pelos trabalhos que analisam a conduta parlamentar. Pelo contrário, de uma forma ou de outra os estudos fazem referências a eles. Alguns o utilizam para evidenciar o quanto de personalismo, patronagem e clientelismo está presente no sistema político brasileiro (Novaes, 1996; Mainwaring, 2001; Ames, 2003). Outros para resgatar do esquecimento as regras e procedimentos do jogo parlamentar (Figueiredo e Limongi, 2001). Ou seja, embora parte da literatura especializada tenha concedido alguma atenção aos líderes, os resquícios de que ele é um elemento inócuo não permitiu a elaboração de uma tradição de estudos que o tenha como foco, a exemplo do que acontece na academia norte-americana.

Esta dissertação busca se manter lúcida frente a esta tendência e por isso desenvolve esta análise sobre o papel dos líderes. O próximo passo é especular a respeito da interação entre eles e a sua bancada. A questão central é saber se características da liderança e das bancadas no Parlamento podem resultar em mais indisciplina ou no seu oposto. Os trabalhos sobre indisciplina partidária não costumam utilizar estes dois pólos como unidade de análise. Logo, pouco se sabe a respeito dessa questão em meio à dinâmica parlamentar brasileira. Não sem razão, em relação a

outros estudos sobre indisciplina parlamentar essa dissertação opera uma mudança metodológica significativa. A unidade de análise de onde se extrai as variáveis independentes passa a ser o parlamentar e não o que o Executivo gasta com ele ou os aspectos institucionais que cercam as votações. Todavia, não se pode supor que o comportamento agregado, da bancada, não exerce influência na ação individual do parlamentar.

A variável depende clássica para representar esse impacto é o índice de *Rice*. Em geral, a literatura toma o índice de *Rice* como o indicador para medir a força dos líderes partidários. Quanto mais alto ele for, maior a capacidade do líder organizar a ação coletiva (Figueiredo e Limongi, 2001). Todavia, as variáveis explicativas para os resultados têm origem externa tanto a bancada quanto ao líder. O propósito aqui é outro, entender o índice *Rice* como reflexo de uma relação que pode ser explicada com base nos atores que o produz.

Portanto, acredita-se que não é absurdo supor que bancadas fugazes tendam a seguir menos os seus líderes. Assim como, líderes recém chegado na Câmara e no partido tendam a ser menos obedecidos. Por esse prisma, variáveis internas aos partidos passam a merecer maior relevância na análise da disciplina partidária. Não se trata de negar que os deputados estão em busca de maximizar sua sobrevivência política. Implica, por outro lado, que essa busca pode ser feita por caminhos distintos, dos quais podem fazer parte aspectos partidários e eleitorais que tornam as bancadas e seus líderes diferenciáveis. A hipótese é que estes aspectos por vezes harmonizam a relação entre esses atores, mas pode também pode incentivar o conflito e resultar em altos índices de indisciplina.

Desse modo, pode-se apontar um conjunto de hipóteses sobre o peso dos partidos no fenômeno da disciplina partidária na Câmara. 1) Quanto maior o tamanho da bancada partido mais baixa a fragmentação, medido pelo índice de *Rice*; 2) Quanto maior o número de parlamentares que migram do partido mais alta a fragmentação, medido pelo índice de *Rice*; Contrariamente, 3) Quanto maior a credibilidade das lideranças, menores as chances de indisciplina. Ou seja, quanto mais os escolhido para líder reúnem antiguidade no Congresso, exercício de cargo no partido e menor incidência de migração, maior a probabilidade de sucesso na indução do voto dos seus correligionários.

Tabela 3.1 – Matriz de Correlação entre a Média do índice de *rice* e as Variáveis referentes à composição das bancadas – 51ª Legislatura

		Tamanho Bancada	Antiguidade partidária	Expertise Partidária (%)	Migração	Credibilidade Dos Líderes
Média do índice de <i>Rice</i>	Pearson	0,035	0,659*	0,674*	0,774*	0,814*

- A correlação é significante no nível de 0,05 (teste bi caudal)

Tabela 3.2 – Matriz de Correlação entre a Média do índice de *rice* e as Variáveis referentes à composição das bancadas – 52ª Legislatura

		Tamanho Bancada	Antiguidade partidária	Expertise Partidária (%)	Migração	Credibilidade Dos Líderes
Média do índice de <i>rice</i>	Pearson	-0,014	0,728*	0,645*	0,275	0,692*

- * A correlação é significante no nível de 0,05 (teste bi caudal)

Para observar qual a relação entre o índice de *Rice* e as variáveis anteriormente citadas são montadas duas matrizes de correlação, contendo: tamanho das bancadas, O tempo médio de permanência dos parlamentares no partido (*Antiguidade*), o percentual de congressistas que exercem cargos no partido (*Expertise*), número de migrantes na bancada e média de credibilidade dos líderes.²¹ Vale dizer a mensuração das variáveis tem por base a formação das bancadas no último ano da legislatura. Tanto na 51ª quanto na 52ª, exceto com tamanho das bancadas, todas as outras correlações apresentam significância ²². Na primeira: 1) há uma relação positiva e moderada entre número de parlamentares que exercem cargos nos partidos e os melhores patamares de disciplina partidária (0,674); 2) existe uma correlação positiva e moderada entre o *rice* dos partidos e a *antiguidade* média dos parlamentares por partido; 3) migração e índice de *rice* estão forte e negativamente correlacionados (-0,774); e Por fim, 4) a credibilidade dos líderes aparece como fortemente correlacionada com a disciplina partidária (0,814); Para a legislatura seguinte o quadro não é muito diferente, o que muda é à força das correlações e fato da correlação com a variável migração perder a significância. Contudo, a conclusão mais plausível é que bancadas

²¹ Todas as variáveis inclusas na matriz foram submetidas à teste de aderência a normalidade *Shapiro-Wilk*, permitindo a utilização do teste de correlação *R de Pearson*. Em especial, por que o número de casos analisados (os partidos) é menor que trinta.

²² A escolha das duas últimas legislaturas se explica por questões metodológicas, é plausível supor que a relação entre as variáveis mensuradas esteja mais evidente a medida em que avança o número de legislaturas. Isso porque, aumenta a chance de se ter na amostra parlamentares mais experientes, com estratégia definidas para sua carreira política: migra menos ou mais, exercer cargo no partido ou desvencilha-se dele, etc.

menos fugazes, mais comprometidas com os partidos e chefiadas por líderes com alta credibilidade tendem a ser mais disciplinadas.

Em resumo, a matriz de correlação permitem supor um caráter promissor da análise provida aqui. Ao que parece, buscar as características que levam um parlamentar a se tornar líder acaba sendo um importante indicio da capacidade que ele terá de motivar disciplina na sua bancada. Segundo Silva e Britto (2007) a escolha é feita tendo por base parâmetros que maximize a capacidade de negociação e a credibilidade dos líderes. Ou seja, os critérios para a seleção são o prestígio e a credibilidade que parlamentar conseguiu reunir durante a sua carreira política (Cf. Silva e Britto, 2007). Seguramente, é necessário mais investigações, mas não é absurdo supor que esses critérios são também importantes preditores do tipo de relação que se dará entre líderes e bancada, harmoniosa (disciplinada) ou conflituosa (indisciplinada).

CAPÍTULO 04

EM BUSCA DE PADRÕES DE INDISCIPLINA: VOTAÇÕES, QUORUNS, PARTIDOS E COALIZÕES

Grande parte da literatura aponta que o comportamento desviante é um fenômeno que sofre influência do contexto institucional. Por exemplo, do quorum, dos tipos de matérias, dos partidos, dentre outros. Não sem razão, Figueiredo e Limongi (2001) observam a manifestação de disciplina partidária na avaliação das Medidas Provisórias (MP's). Similarmente, Melo (2004) analisa o impacto da composição das bancadas sobre o fenômeno da migração e disciplina partidária. Portanto, torna-se indispensável investigar como e quais clivagens são capazes de estabelecer padrões de indisciplina. Ou seja, desenvolver um estudo sistemático visando descobrir se o comportamento desviante se distribui de forma homogênea. Por exemplo, a pretensão é responder se os projetos que provocam maior cisão no PMDB são os mesmo que ocasionam no PSDB? Ou ainda, o que explica a oscilação da taxa de apoio ao Executivo entre os partidos da coalizão?

O palco da indisciplina é o plenário. Todavia, os atores que contracenam neste espaço são orientados por regras específicas e interesses diversos. Quanto às regras, há duas fontes distintas: a dinâmica de avaliação das matérias e os componentes partidários. Já para os interesses, por razões analisadas antes, conta mais à clivagem oposição-situação e a trajetória política dos congressistas. Nesse capítulo, o foco são as regras parlamentares e partidárias que orientam o comportamento no plenário. Portanto, a primeira seção analisa o impacto dos tipos de matéria e quorum exigido. A segunda seção conecta o impacto das regras com o os interesses parlamentares. Por fim, o terceiro momento, analisa como os tipos de matérias e quoruns, a composição das bancadas e o perfil dos líderes interage com a clivagem oposição-situação.

4.1 Regras parlamentares e comportamento desviante: algo a associar?

Antes de examinar propriamente as matérias, é importante situar melhor o objeto em questão. Nesse trabalho, são alvos da análise todas as matérias postas em votação no período 1995-2005. Ou seja, são estudados os plenários compostos pela 50ª (1995-1998), 51ª (1999-2002) e 52ª (2002-2005) legislaturas em um universo de 1.357 votações. Vale dizer, para efeito de identificação do comportamento indisciplinado são separadas as mais conflituosas. De acordo com os critérios utilizados por Figueiredo e Limongi (2001), as votações com conflitos são

aquelas em que ao menos 10% dos deputados votaram contra a orientação do seu líder e ao menos um dos grandes partidos manifestaram posição contrária aos demais.²³

Tabela 4.1 – Universo de Análise

Tipo de votação	Frequência	%
Com conflito	957	70,5
Sem conflito	400	29,5
Total	1357	100

Fonte: Banco de Dados Legislativo
CEBRAP / Câmara dos Deputados

Uma importante alteração neste quadro pode ser feita se o critério da manifestação do voto contrário for substituído pela ausência não justificada. Na literatura não há consenso sobre a classificação da falta parlamentar. Por exemplo, Perreira e Mueller (2002) apenas igualam falta não justificada à indisciplina se a primeira tiver impacto claro no quorum necessário a aprovação da matéria. Já Santos e Vilarouca (2004) consideram que a ausência não justificada é uma estratégia dos congressistas para não assumir a indisciplina, salvo as votações em que o líder do partido indica obstrução. Com esse último critério, a classificação apresenta os seguintes resultados:

Tabela 4.2 – Universo de Análise com Falta

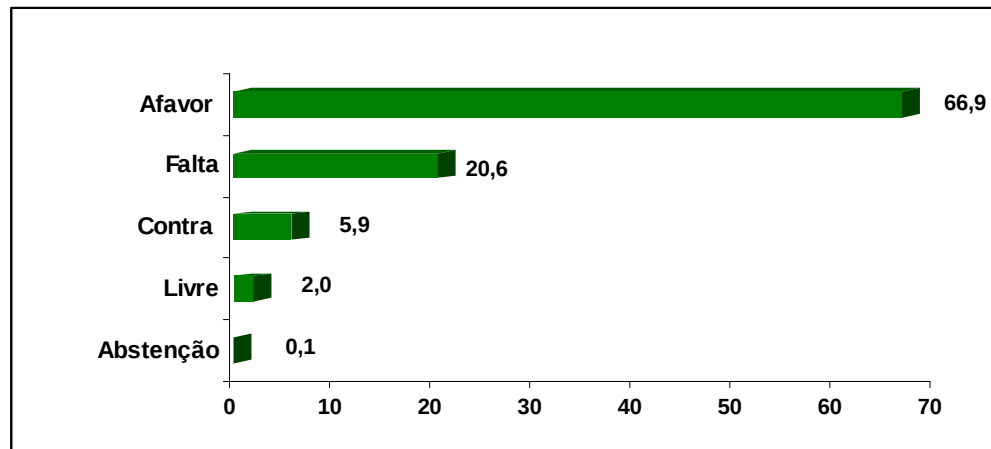
Tipo de votação	Frequência	%
Com conflito	1303	96
Sem conflito	54	4
Total	1357	100

Fonte: Banco de Dados Legislativo
CEBRAP / Câmara dos Deputados

Portanto, nesse trabalho o universo de análise totaliza 1303 (96%) votações. O intuito é aumentar o número de comportamentos indisciplinado analisado e colocar a teste uma gama mais ampla de situações em que eles ocorrem. O gráfico abaixo apresenta o percentual de vezes em que os parlamentares seguiram o líder do seu partido ou assumiram outra posição.

²³ São considerados grandes partidos: PT, PFL, PMDB, PSDB, PP, PTB, PL, PSB e PDT.

Gráfico 4.1 – Posicionamento do Voto dos Parlamentares em Relação à Indicação do Voto do Líder 1995 – 2005 (%)



Fonte: Banco de Dados Legislativo CEBRAP / Câmara dos Deputados

O quadro geral da disciplina partidária fortalece, com ponderações, a idéia básica de que a disciplina é a regra, no Brasil. Indubitavelmente, mais de 60% das manifestações em plenário seguiram a orientação do líder contra 5,9% de comportamento indisciplinado. Entretanto, a ausência dos parlamentares às seções atinge cerca de 20%. Há uma clara preferência à falta em relação à indisciplinação declarada. Incorporando as ausências à indisciplinação o patamar de comportamento desviante atinge a casa de mais 26% no período.

O que explicaria esse quadro? Para começar, um pressuposto comumente assumido pela literatura especializada é que o nível de disciplina partidária varia segundo o grau de conflito das votações (Figueiredo e Limongi, 2001). Quanto maior a divergência de opiniões entre as lideranças, maior a chance da indisciplinação. A idéia é que o baixo nível de consenso sobre a matéria torna menos provável a ação coletiva.

Tabela 4.3 – Teste de Correlação entre Índice de *rice* Médio das Votações e Nível de Conflito

			Nível de Conflito
Spearman's Rho	Índice de <i>Rice</i>	Coeficiente de Correlação	0,033
		Sig. (2-tailed)	0,226
		N	1303

Fonte: Banco de Dados Legislativo CEBRAP / Câmara dos Deputados

Ao contrário do que se esperava a associação entre o índice de *Rice* médio das votações e o seu nível de conflito não apresenta significância estatística²⁴. Ou seja, não é possível afirmar que a disciplina partidária varia de acordo com a heterogeneidade de opiniões entre os líderes de bancada. Isso é verdadeiro ainda que se considere o Índice de *Rice* como uma variável ordinal, dividindo sua distribuição em quartis.

Tabela 4.4 – Resultado do Teste Correlação entre Nível de conflito e Índice de *rice* Médio das Votações

		Value	Asymp. Std. Error ^a	Approx. T ^b	Approx. Sig.
Ordinal by Ordinal	Gamma	-,051	,039	-1,285	,199
N of Valid Cases		1305			

a. Not assuming the null hypothesis.

b. Using the asymptotic standard error assuming the null hypothesis.

Uma segunda hipótese plausível diz respeito ao quorum. A idéia é que a importância de cada voto varia segundo o peso que ele tem na aprovação da matéria. Ou seja, a configuração do voto contra ou favor do líder muda de acordo com quorum mínimo exigido. Portanto, teoricamente o quorum é capaz de mudar o sistema de recompensa ou punição do comportamento parlamentar. Claramente, o suposto é que quanto maior for a qualificação do quorum menor será a incidência do comportamento desviante.

Tabela 4.5 – Posicionamento do Voto dos Parlamentares em Relação à Indicação do Voto do Líder e Tipo de Quorum 1995-2005 (%)

Posicionamento do Voto (%)	Tipo de Quorum	
	Maioria Simples	Qualificada
A favor	40,6	36,9
Contra	45,9	38,1
Falta	45,2	28,0
Abstenção	88,6	7,1
Livre	58,2	33,6

Fonte: Banco de Dados Legislativo CEBRAP / Câmara dos Deputados

²⁴ O índice de *Rice* médio é mesurado através da média da diferença percentual dos parlamentares que seguiram seu líder e aqueles que votaram contra a sua indicação. Ou seja, em uma votação onde 85% dos congressistas votaram com o seu líder e 15% votaram contra o índice de *Rice* é de 70%.

Tabela 4.6 – Teste de Correlação entre Índice de *Rice* Médio das Votações e Quorum Exigido

			Nível de Conflito
Spearman's rho	Índice de <i>Rice</i>	Coefficiente de Correlação	0,256
		Sig. (2-tailed)	0,000
		N	1303

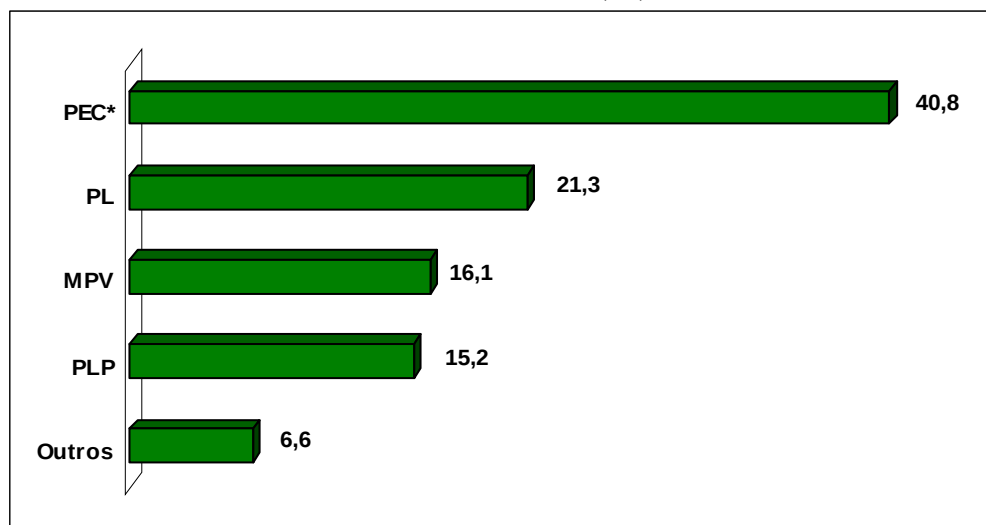
Fonte: Banco de Dados Legislativo CEBRAP / Câmara dos Deputados

Os resultados apresentados nas tabelas 4.5 e 4.6 demonstram uma influência moderada e estatisticamente significativa do quorum. Os parlamentares são mais indisciplinados nas votações de maioria simples, 40,6% da concordância com o voto do líder registra-se em votações com este quorum. Por outro lado, 38,1% da indisciplina registrada no período foram manifestados em votações sob o regime de maioria qualificada.²⁵

Para além do grau de conflito e do quorum, refinando o nível de análise tem-se o tipo de matéria em votação. De início, é preciso observar que no Brasil a agenda parlamentar é fortemente influenciada pelas pretensões do Executivo. O período aqui analisado corresponde a três governos, sendo dois deles chefiados pelo mesmo presidente. Precisamente, o espaço de 1995 a 2002 é a chamada era Fernando Henrique Cardoso (doravante FHC) e o período de 2002 a 2005 compreende o primeiro mandato do governo Lula, posteriormente reeleito. A literatura aponta que a agenda desses chefes de governo não é muito diferente, exceto pelo esforço inicial feito por FHC para aprovar as matérias essenciais para o plano de estabilização econômica (Melo e Anastásia, 2005). Ambos teriam o objetivo de reformar e por isso “põe para andar”, uma série de projetos de emendas constitucionais (Diniz, 2005). Quanto à agenda oriunda do próprio Legislativo, análises preliminares sugerem que esse poder assumindo um papel complementar, também no governo Lula. A tônica seria concentrar a aprovação de projetos nativos em *gaps* das iniciativas mais gerais do Executivo (Figueiredo e Limongi, 2007). Ou seja, a indicação do saber convencional é que agenda legislativa é bastante uniforme nos 11 anos analisados.

²⁵ Para uma discussão atual do conceito de supermaioria e seus efeitos na dinâmica legislativa ver McGann (2002), McGann e Latner (2006).

**Gráfico 4.2 - Votação por Tipo de projeto
1995 – 2005 (%)**



Fonte: Banco de Dados Legislativo CEBRAP / Câmara dos Deputados

* lista com a definição das siglas em anexo.

O que mais chama a atenção é o generoso número de projetos de emendas constitucionais. Em números absolutos, faz parte do universo dessa dissertação 554 votações cujo tema é a apreciação de Emendas Constitucionais. Isso corresponde a 40,8% do total, o que confirma a idéia do reformismo, a tônica dos três governos analisados. Na prática, os dois tipos de projetos de leis e as medidas provisórias complementam a agenda legislativa. Juntas as quatro categorias totalizam algo em torno 93,4 % de tudo o que foi apreciado.

Uma das implicações desse quadro é a ligação das votações com mudanças do *status quo*. Especialmente, no caso dos projetos de emendas constitucionais e medidas provisórias a aprovação ou rejeição das matérias significa mudar o que está posto gerando custos e recompensas a um conjunto de atores (Melo e Anastásia, 2005). Logo, a visibilidade do comportamento parlamentar tende a ser mais alta. Segundo Santos e Vilarouca (2004) isso pode explicar o número exorbitante de falta não justificadas dos congressistas.²⁶ Ao mesmo tempo, ajuda retirar com força o comportamento indisciplinado do campo do acaso. Ou seja, diante da importância do que é votado dificilmente o comportamento desviante pode ser considerado fruto de um erro ao acionar os botões do painel eletrônico da Câmara. Para fechar esse raciocínio, resta observar como a disciplina partidária varia segundo a matéria em votação. A pergunta é: o tipo de

²⁶ O número total de faltas do período atinge 21,6% das convocações. Portanto dificilmente pode-se considerar tal comportamento como obra apenas do acaso.

projeto tem impacto no comportamento do parlamentar? Ou fatores circunstâncias referentes às matérias não ocupam espaço algum?

Tabela 4.7 – Posicionamento do Voto dos Parlamentares em Relação à Indicação do Voto do Líder e Tipo de Projeto 1995-2005 (%)

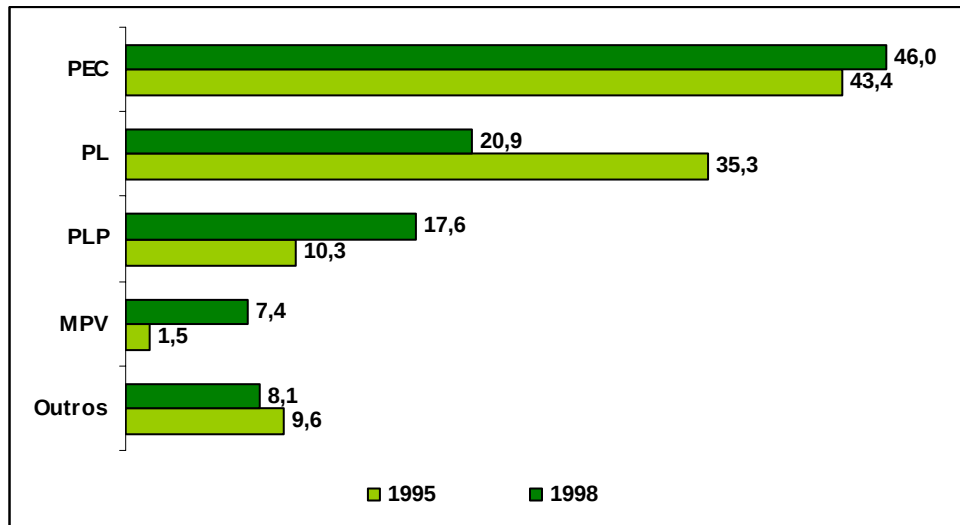
Posicionamento do Voto (%)	Tipo de Projeto				
	PEC	PL	MPV	PLP	Outros
A favor	42,9	20,0	15,9	14,8	6,4
Contra	45,7	21,2	15,5	10,6	7,0
Falta	33,2	22,4	18,9	18,2	7,3
Abstenção	7,3	7,3	79,5	1,1	4,8
Livre	34,6	41,0	13,9	4,3	6,2

Fonte: Banco de Dados Legislativo CEBRAP / Câmara dos Deputados

Claramente, o comportamento desviante é mais forte nos três principais temas de votações. Mais de 45% das indisciplinas manifestas ocorrem em seções cujo alvo são emendas constitucionais. Isso se agrava ainda mais ao se notar que 33,2% das faltas não justificadas computadas em seções que avaliavam esse tipo de proposição. Quanto às medidas provisórias, sua contribuição para indisciplina é da ordem de 15,5%, acompanhado por um número de ausências que chega 18,9% do total das vezes em que os parlamentares faltaram sem justificativa. O terceiro maior contribuinte para o comportamento indisciplinado são os projetos de lei, juntos eles totalizam 31,2% da indisciplina manifesta, no qual diz respeito às faltas, 40% do total das ausências são registradas em seções com esse tipo de matéria.

A primeira vista parece ser possível identificar tipos de projetos mais propensos à indisciplina. Caso essa hipótese seja verdadeira pode-se afirmar que a composição da agenda seria uma variável chave para explicar o comportamento dos parlamentares. Todavia, há chances desses números decorrerem da frequência em que se vota cada tipo de matéria. Uma forma de testar essa relação é analisar composições de agenda distintas e observar a dinâmica da disciplina partidária. A literatura aponta que a “lua-de-mel” do governo é período de maior vigor da agenda parlamentar. Portanto, vale uma análise da composição da agenda parlamentar do primeiro e último ano de cada governo.

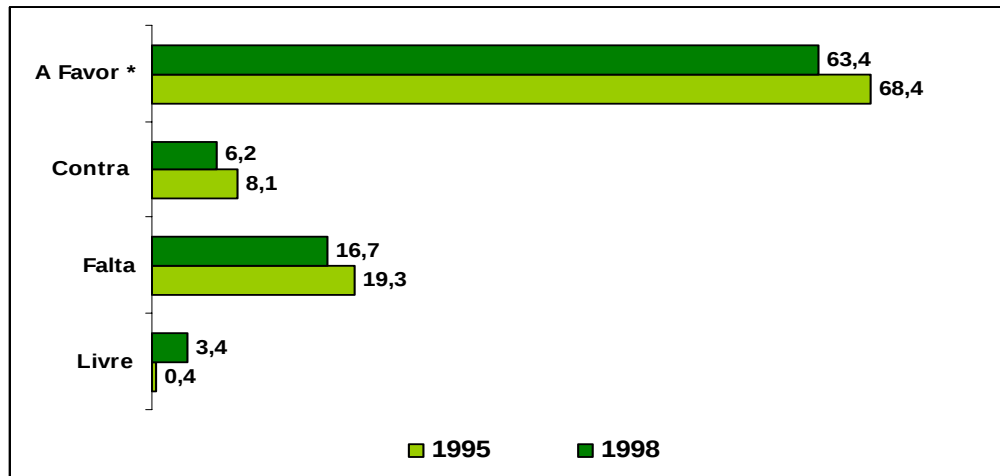
Gráfico 4.3 – Composição da Agenda Parlamentar, votações nominais 1995 e 1998 (%)



Fonte: Banco de Dados Legislativo CEBRAP / Câmara dos Deputados

A composição da agenda é bastante diferente nos dois anos. Curiosamente, o período final apresenta maior produção parlamentar com 148 projetos analisados contra 136 do ano inicial. Entretanto, a maior diferença entre os dois está no número de projetos de lei, em 1998 os parlamentares passam a ocupar bem menos sua agenda com projetos de lei. Em números absolutos de 47 em 1995 a frequência cai para 31, ou seja uma variação de 34% . Contrariamente, o número de projetos de emendas constitucionais aumenta ainda mais, passando a concentrar 46,3 % de toda agenda. Teoricamente, isso significa que as decisões tomadas pelos parlamentares ganham mais peso, e consequentemente, maior visibilidade. A questão é saber qual o impacto disso no comportamento dos parlamentares? Essa mudança na composição da agenda é suficiente para gerar maior disciplina ou seu oposto? Uma hipótese plausível é que os constrangimentos ao comportamento indisciplinado aumentem quanto maior for a maior visibilidade e relevâncias das questões decididas.

Gráfico 4.4 – Posicionamento do Voto dos Parlamentares em Relação à Indicação do Voto do Líder e Composição da Agenda Parlamentar 1995 e 1998 (%)



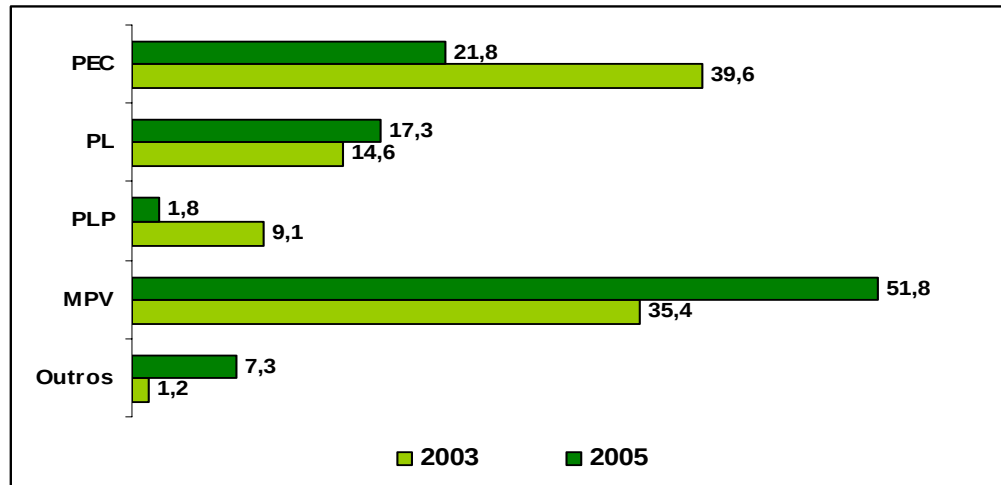
Fonte: Banco de Dados Legislativo CEBRAP / Câmara dos Deputados

* Abstenção está excluída por registrar uma frequência menor que 1% nos dois anos.

Embora não seja muito acentuada, existe uma diferença estatisticamente significativa entre os dois períodos.²⁷ Claramente, há uma tendência a maior disciplina no ano de 1995. Ou seja, a hipótese da maior visibilidade e relevância parece consistente. Em 1998 o percentual de indisciplinados corresponde a 6,2 % computando as faltas o montante atinge 22,9%. Por outro lado, em 1995, ano de menor número de projetos de emendas constitucionais na agenda, é registrada uma indisciplinada na ordem de 8,1%, adicionando os faltosos o percentual é de 27,4 %, precisamente 4,5 % menor que no ano final da série. Vale lembrar, os dois anos comparados são referentes ao governo FCH, resta saber se esse padrão se sustenta também para o governo Lula. Ou seja, a dúvida é se a diferença na composição de agenda tem impacto na disciplina partidária independentemente da coloração partidária do governo?

²⁷ Fez-se um teste de diferença entre médias, considerando a frequência dos posicionamentos mais comuns. O resultado apontou um nível de significância abaixo de 0,05, ou seja, registrou-se uma chance abaixo de 5% da diferença entre as médias serem derivadas de um erro amostral.

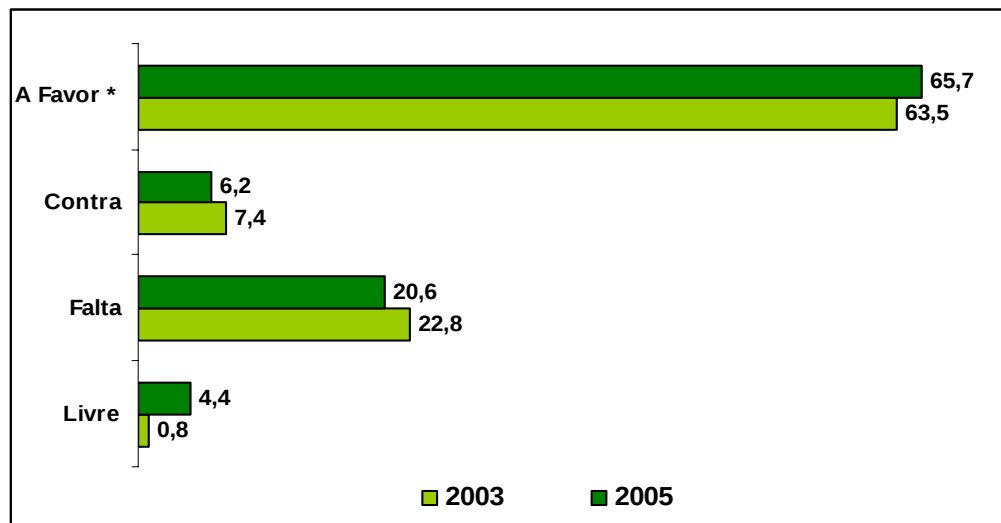
**Gráfico 4.5 – Composição da Agenda Parlamentar
2003 e 2005* (%)**



Fonte: Banco de Dados Legislativo CEBRAP / Câmara dos Deputados

* A comparação com 2005 é realizada por ser esse o último ano do governo Lula disponível.

**Gráfico 4.6 – Posicionamento do Voto dos Parlamentares em Relação
à Indicação do Voto do Líder e Composição da Agenda Parlamentar
2003 e 2005 (%)**



Fonte: Banco de Dados Legislativo CEBRAP / Câmara dos Deputados

* Abstenção está excluída por registrar uma frequência menor que 1% nos dois anos.

Os dois momentos do governo Lula analisados apresentam uma clara variação quanto à composição da agenda. Em termos de números absolutos 2003 é mais produtivo, 127 projetos são posto a votação contra 110 em 2005. Todavia, a diferença mais evidente é a frequência de MP's, nada menos que 51,8% da agenda parlamentar é gasta com esse tipo de projeto no ano de

2005. Contrariamente, em 2003 a agenda é mais compartilhada entre os projetos, com uma maior participação de projetos de emendas constitucionais (39,3%) seguidos de medidas provisórias (35,4%) e projetos de lei (14,6%).

De modo surpreendente, o impacto dessa mudança de composição não é sentido no comportamento dos parlamentares. A diferença entre disciplinados e indisciplinados nos dois períodos não apresenta significância estatística ($p < 0,05$). Ou seja, aos congressistas do biênio examinado faz pouca diferença votar uma projeto de emenda constitucional ou uma medida provisória, o comportamento deles tende a ser semelhante em votações com esses temas. Uma hipótese plausível para esse resultado é a existência da variável interveniente: interesse do Executivo. Para explicar, como as Projetos de emendas constitucionais em grande medida e as medidas provisórias na sua totalidade são protagonizadas pelo Executivo o parlamentar mediano não faria distinção ao votar qualquer um desses dois tipos de matéria. Por cautela, antes de checar esse tipo de explicação, melhor observar o que nos diz clivagens menos agregadas.

4.2 Governos e Coalizões as clássicas clivagens

Como já foi visto, a maioria das explicações sobre disciplina partidária no Brasil vincula esse fenômeno aos anseios do Executivo. O suposto é que esse último negocia suas demandas com os líderes partidários e termina por construir bases parlamentares disciplinadas. Esse argumento constitui a idéia central de AC e M (2003) e Amorim Neto (2002) e ocupa um lugar privilegiado em Figueiredo e Limongi (2001). Todavia, a maioria dos testes realizados por eles objetiva explicar o comportamento parlamentar das bancadas governistas na agenda proposta pelo Executivo. Por isso, não é muito claro como participar ou não da coalizão impacta na disciplina partidária de modo geral. Em outros termos, restam dúvidas se as bancadas governistas são menos indisciplinadas que as oposicionistas? E ainda, quem é mais eficaz na construção de um comportamento mais homogêneo das bancadas, o apoio ou não-apoio ao Executivo? Claramente, o marco central são os governos e a composição da sua base de sustentação. Portanto, o primeiro a fazer é observa como se comporta a disciplina partidária entre os diferentes governos. Depois disso, analisar qual o índice de *Rice* de partidos governistas e não-governistas.

**Tabela 4.8 – Posicionamento do Voto dos Parlamentares
em Relação à Indicação do Voto do Líder
1º Governo FHC (1995 – 1998)**

Posicionamento	(%)
A favor	70,4
Contra	7,6
Falta	19,3
Livre	2,7

Fonte: Banco de Dados Legislativo CEBRAP
/ Câmara dos Deputados

A disciplina partidária no primeiro mandato de FHC alcança um patamar de 70%, com 7,6% de indisciplina manifesta e 19,3 % de ausências não justificadas. Desagregando por partido é possível observar qual ou quais deles contribuem mais para esses resultados. Serão os governistas mais disciplinados que não-governistas, o inverso é verdadeiro ou não há diferença entre eles nesse período?

**Tabela 4.9 – Índice de *Rice* dos Partidos
Por Bloco 1º Governo FHC
(1995-1998)***

1ª Coalizão		1ª Não-coalizão	
Partidos	Índice	Partidos	Índice
PSDB	70,29	PCdoB	72,24
PFL	69,90	PDT	65,55
PMDB	55,49	PL	66,63
PTB	61,79	PPB	57,46
		PSB	50,28
		PT	80,42
Média	64,37	Média	65,43
2ª Coalizão		2ª Não-coalizão	
Partidos	Índice	Partidos	Índice
PSDB	69,53	PCdoB	82,69
PFL	70,23	PDT	69,09
PMDB	51,89	PL	33,44
PTB	61,46	PSB	51,53
PPB	52,45	PT	82,36
Média	61,11	Média	63,82

Fonte: Banco de Dados Legislativo CEBRAP
/ Câmara dos Deputados

* A classificação das coalizões é tomada de Figueiredo e Limongi (2007). Tanto o trânsito de partidos dentre os blocos quanto novas distribuições de Ministérios dentre eles são tomadas como critério para definir a formação de novas coalizões.

Cada mandato de FHC é marcado pela construção de duas coalizões. Em média, as bancadas não alinhadas com o governo são mais disciplinadas, apesar das diferenças não serem muito acentuadas. Precisamente, para a primeira coalizão FHC I a diferença é de 1,06 pontos percentuais. Já na segunda coalizão FHC I os partidos de fora da coalizão é 2,71 pontos percentuais mais disciplinados que a situação. Note-se que a composição dos blocos é alterada pelo movimento de um grande partido, a saber, o PPB. Ele passa a compor a segunda coalizão. O resultado é que a disciplina partidária é reduzida tanto dentro quanto fora dela. Isso sugere que essa alteração não é suficiente para esclarecer as razões da oscilação. Como há chance dessa diferença ser um aspecto circunstancial, antes de chegar às assertivas mais conclusivas vale observar o que acontece em outros governos.

**Tabela 4.10 – Posicionamento do Voto dos Parlamentares
em Relação à Indicação do Voto Líder
2º Governo FHC (1999 – 2002)**

Posicionamento	(%)
A favor	72,2
Contra	4,3
Falta	22,1
Livre	1,3

Fonte: Banco de Dados Legislativo CEBRAP
/ Câmara dos Deputados

O segundo mandato de FHC é um pouco menos conflituoso, o percentual de disciplina aumenta enquanto que a indisciplina manifesta é reduzida. Em contrapartida, a um acréscimo 2,8 % nas faltas não justificadas.

**Tabela 4.11 – Índice de *Rice* dos Partidos
Por Bloco 2º Governo FHC
(1999-2002)**

1ª Coalizão		1ª Não-Coalizão	
Partidos	Índice (%)	Partidos	Índice (%)
PSDB	73,23	PCdoB	79,86
PFL	69,70	PDT	79,64
PMDB	59,61	PSB	69,29
PTB	64,28	PT	82,51
PL	51,03		
PPB	62,45		
Média	63,38	Média	77,83
2ª Coalizão		2ª Não-Coalizão	
Partidos	Índice (%)	Partidos	Índice (%)
PSDB	65,35	PCdoB	72,81
PMDB	59,01	PDT	77,64
PPB	59,74	PL	43,82
		PSB	64,03
		PT	72,14
		PFL	60,86
		PTB	57,43
Média	61,37	Média	66,09

Fonte: Banco de Dados Legislativo CEBRAP
/ Câmara dos Deputados

Os partidos de fora da coalizão apresentam melhores índices de disciplina. Ao contrário do primeiro mandato, a diferença aqui é acentuada. Na coalizão inicial os não-governistas são 14,45 pontos percentuais mais disciplinados. Já para a segunda a vantagem se reduz. Nomeadamente, ela é de 4,7 pontos. Do ponto de vista da composição, o movimento de partidos é mais intenso, enquanto a primeira coalizão tem seis partidos a segunda tem apenas três. PTB, PL e PFL saem da base governista e o resultado é uma forte queda do índice de *Rice* dentre não-governistas, uma redução de 11,74 pontos. Dois resultados chamam a atenção: 1) todos os partidos migrantes apresentam melhores desempenhos na situação; 2) os partidos que se mantiveram todo o tempo fora do governo (PT, PCdoB, PDT e PSB) tem seus piores índices na segunda composição da coalizão, ou seja, quando PTB, PL e PFL são seus companheiros de bloco. Finalizando a análise, o governo Lula se caracteriza como o que enfrenta a mais alta indisciplina parlamentar.

**Tabela 4.12 – Posicionamento do Voto dos Parlamentares
em Relação à Indicação do Voto do Líder
Governo Lula (2003 – 2005)**

Posicionamento	(%)
A favor	67,1
Contra	6,4
Falta	24,0
Livre	2,2

Fonte: Banco de Dados Legislativo CEBRAP
/ Câmara dos Deputados

A *indisciplina manifesta* não é muito diferente, ainda mais quando se compara ao primeiro mandato de FHC. Em contrapartida, há uma clara redução da disciplina e um acréscimo das ausências. Em relação aos períodos chefiados por FHC o incremento nas faltas é da ordem de 4,7 e 1,9 pontos respectivamente. Como o índice de *Rice* não computa as ausências à disciplina das coalizões não retrata essa instabilidade.

**Tabela 4.13 – Índice de Rice dos Partidos
Por Bloco Governo Lula
(2003-2005)**

1ª Coalizão		1ª Coalizão	
Partidos	Índice (%)	Partidos	Índice (%)
PT	73,05	PSDB	55,61
PL	66,63	PMDB	60,21
PCdoB	78,24	PFL	52,99
PSB	64,3	PPB	21,05
PTB	62,92		
PDT	60,63		
Média	67,63	Média	47,47
2ª Coalizão		2ª Coalizão	
Partidos	Índice (%)	Partidos	Índice (%)
PT	70,03	PSDB	72,73
PL	60,39	PFL	75,67
PCdoB	73,23	PPB	49,07
PSB	59,45	PDT	50,79
PTB	59,07		
PMDB	50,96		
Média	62,19	Média	62,07

Fonte: Banco de Dados Legislativo CEBRAP
/ Câmara dos Deputados

Curiosamente, apesar de ser analisado apenas um mandato do Governo Lula são formadas quatro coalizões diferentes. Segundo Amorim Neto (2005) essa inconstância se dá, em especial, pelo padrão governativo adotado por Lula, seu gabinete concentrou grande parte dos ministérios nas mãos de poucos partidos, além de buscar apoio em partidos pequenos.

**Tabela 4.14 – Índice de *Rice* dos Partidos
Por Bloco Governo Lula (continuação)
(2003-2005)**

3ª Coalizão		3ª Coalizão	
Partidos	Índice (%)	Partidos	Índice (%)
PT	61,03	PSDB	65,98
PL	62,03	PFL	64,10
PCdoB	75,56	PPB	64,16
PSB	61,83	PDT	55,43
PTB	55,73		
PMDB	49,43		
Média	60,94	Média	62,42
4ª Coalizão		4ª Coalizão	
Partidos	Índice (%)	Partidos	Índice (%)
PT	81,78	PSDB	75,01
PL	63,9	PFL	72,53
PCdoB	87,74	PPB	68,78
PSB	57,31	PDT	64,04
PTB	48,12		
PMDB	43,12		
Média	63,66	Média	70,09

Fonte: Banco de Dados Legislativo CEBRAP
/ Câmara dos Deputados

Na primeira formação a coalizão é bem mais disciplinada que os partidos que estão fora do governo, uma diferença de 20,16 pontos, o maior desnível da série. Em contraste, os partidos de fora do governo apresentam o pior resultado de todo período analisado, o índice de *rice* médio do grupo fica abaixo dos 50% o que evidencia uma indisciplina média que ultrapassou os 25%. Nas demais formações os não-governistas se recuperam e passam a apresentar índices médios maiores que o grupo da base governista. Essa tendência é ratificada no final, 70,09 pontos é nada menos que o segundo melhor desempenho da não-situação durante todo o período. A composição muda significativamente na segunda formação (coalizão Lula 2), há a saída do PDT e a entrada do PMDB no bloco governista. Nas demais, as novas formações são resultado do trânsito de

partidos pequenos ou rearranjos na distribuição dos Ministérios. Quantitativamente, após a entrada do PMDB e saída do PDT na base aliada a disciplina se reduz em 5,44 pontos. De forma contrária, o índice cresce 14,60 pontos em meio aos não-governistas após esse movimento.

De acordo com os resultados apresentados pode-se observar que: 1) a base governista é na maior parte do tempo *menos disciplinada* que o grupo de partidos excluído do governo; 2) alterações na composição das coalizões tendem a surti efeitos tanto fora com dentro das coalizões. 3) a entrada de novos partidos nem sempre é eficaz para melhoria do índice de *Rice* do bloco governista. À primeira vista essas sentenças parece contradizer os estudos de AC e M (2003) e Amorim Neto (2002), todavia não se pode esquecer que o índice aqui é calculado para todas as votações, independentemente de ser ou não de interesse do Executivo. Portanto, o que se pode inferir é que o Executivo pode até ser capaz de garantir melhores índices da coalizão em assuntos propostos por ele, mas esse exercício não é refletido no comportamento geral da coalizão. Isso aponta para necessidade de novas explicações para o fenômeno da disciplina parlamentar, em especial, que busque argumentos fora da clivagem situação ou não.

4.3 Para que direção apontam as clivagens clássicas?

Afinal, porque os partidos fora do governo são no geral mais disciplinados? Por que o comportamento desviante é mais forte dentre os governistas considerando agenda parlamentar como um todo? Esta dissertação busca oferecer respostas a essas e outras indagações que se encontram em outro nível de análise.

Os principais achados deste capítulo apontam alguns caminhos importantes para investigação do fenômeno da indisciplina parlamentar. Primeiro, verificou-se que o grau de conflito das votações não tem uma relação significativa com a disciplina. Ou seja, o percentual de deputados indisciplinados não varia segundo a heterogeneidade de orientação dos líderes partidários, pouco importa se um, dois ou três partidos votam de forma diferente entre si. De modo contrário, o quorum apresenta significância. Em votações em que o quorum é qualificado o número de indisciplinados é menor. O mais plausível é que isso se deva a visibilidade das matérias, a fiscalização que os líderes fazem em apreciação de matérias cruciais, tais como aquelas que exigem quoruns qualificados. Quanto à composição da agenda, resta dúvida sobre

sua relevância para explicar a (in)disciplina, o mais provável é que o seu peso seja o reflexo de uma variável interveniente, a saber, o chefe do Executivo.

Por fim, foi analisada a mais clássica das clivagens - estar ou não na coalizão governista. Demonstrou-se de forma surpreendente que os membros dos partidos não-governistas são mais disciplinados. Ou seja, há evidências de que a maior disciplinada da situação, registrada em alguns trabalhos, apenas constata isso porque analisa apenas a agenda protagonizada pelo Executivo, deixando de fora da análise situações que apenas indiretamente tem haver com os interesses desse ator. Em conjunto, os achados desse capítulo, alguns dos quais contra-intuitivos, evidenciam que a análise da disciplina partidária tem muito que se aprofundar. Mais que isso, a disciplina precisar ser explicada com ênfase mais clara nos custos e recompensas que ela gera para os congressistas. Isso é tentando a partir de uma caracterização da trajetória política dos parlamentares. A aposta é que custos e recompensas da indisciplina se modificam segundo escolhas individuais realizadas pelo parlamentar durante sua carreira política.

CAPITULO 05

OS SETE PECADOS DA INDISCIPLINA: UMA EXPLICAÇÃO HETERODOXA

Apesar de ser a exceção, o comportamento indisciplinado se manifesta em 5,9 % dos votos em plenário durante o período de 1996 a 2005, isso sem computar os 20,4% das faltas não justificadas. Sabe-se até aqui que alguns fatores fazem diferença na incidência desse comportamento. Por exemplo, que a indisciplina é mais comum em meio aos parlamentares governistas, ao menos quando se considera toda a agenda parlamentar. Mas, uma explicação convincente do fenômeno precisa ir para além da descrição.

O primeiro passo é descobrir como a indisciplina interage com a meta de maximização de sobrevivência política dos parlamentares. Em termos mais precisos, como ela os auxilia a conseguir cargos, verbas e votos. O suposto é que toda a indisciplina tem seu preço e que por isso ela pode gerar tanto ganhos quanto perdas para quem a pratica. Como os atores são racionais, espera-se que os indivíduos com altos índices de indisciplina auferam benefícios por esse tipo de comportamento. Como já foi dito, o parlamentar que resolve enfrentar seu líder acaba por desafiar também a maioria da sua bancada. Resta saber que dividendos os indisciplinados auferem e que tipo de sanção eles podem receber.

Claramente, não é o intuito dessa dissertação responder a todas as indagações, mas introduzir no debate esse ângulo de análise que parte do parlamentar. O foco desse capítulo é precisar para que tipo de parlamentar a indisciplina se apresenta como mais atrativa. Dessa forma, opera-se uma síntese metodológica das explicações sobre indisciplina no Brasil. Na seqüência, são levantadas novas hipóteses sobre o fenômeno ao mesmo tempo em que se colocam os elementos da explicação construída nessa dissertação. Na terceira seção, as hipóteses são testadas a partir de um modelo de regressão linear e de um modelo de regressão logístico. Portanto, há um esforço de classificação e reclassificação do nível de análise para explicitar o que é que os indisciplinados têm. Mantendo sempre a perspectiva de explicar a indisciplina a partir do indisciplinado. Por fim, a quarta seção resume os resultados e examina como a explicação teórica construída durante todo o texto da dissertação se defrontou com a análise empírica da indisciplina, além de colocar as suas principais limitações.

4.1 Trajetória política e indisciplina partidária: uma nova interpretação para um antigo fenômeno

Que tipo de recompensa ou sanção os indisciplinados podem receber? Em capítulos anteriores ficou claro que dentre os principais analistas do sistema político brasileiro há duas formas de responderem a esta questão. Primeiro, a análise institucional ortodoxa afirma que a capacidade de sanção dos líderes é no mínimo tênue. Por isso, a indisciplina tem quase sempre custo zero, podendo ser utilizada ao sabor das vontades individuais (Ames, 2003; Mainwaring, 1995; Samuels, 2000). Fora disso, a alternativa é desqualificar a recompensa oferecida pelo comportamento. Por esse ângulo, o alinhamento partidário é considerado a única alternativa que os parlamentares têm para auferir cargos e verbas controlados pelo Executivo. Dessa forma, a indisciplina é vista como um comportamento pouco lucrativo, salvo raras exceções (Figueiredo e Limongi, 2001; 2007; Santos, 2003).

Por um lado, há uma sobrevalorização das vontades individuais como se elas estivesse absolutamente descontextualizadas. O jogo aconteceria da seguinte forma: o Executivo dispõe de recursos necessários ao desempenho eleitoral dos congressistas, por sua vez, os parlamentares utilizam seu voto em plenário como moeda de troca para conseguir esses recursos, independentemente do que o líder partidário deseja. As vontades individuais aqui são imperativas e plásticas. Ou seja, elas orientam todo o processo e não são cumulativas, a sequência de opções feitas pelos congressistas durante sua trajetória política é ignorada. Via de regra ele está sempre livre de constrangimentos para votar de acordo com barganhas circunstanciais.

Por outro lado, a tese da desqualificação não elabora nenhuma explicação para o ato indisciplinado. O máximo que se pode pensar é que ela é fruto de casos em que a orientação do líder gera custos concentrados nas bases eleitorais de alguns parlamentares.²⁸ Ainda assim, é necessário precisar qual o momento em que a indisciplina torna-se mais lucrativa que o seu oposto. Qual é exatamente o custo que encoraja o deputado a ser indisciplinado. Portanto, o mais razoável é que a explicação para indisciplina a partir do choque de principais seja apenas parcial.

²⁸ Em um exame que objetiva precisar choques entre os mandantes de um parlamentar, não apenas a *constituency* pode ser prejudicada pela orientação do voto do líder na apreciação das matérias, mas também, os interesses de determinados grupos financiadores da campanha do parlamentar podem ser afetados nessa dinâmica. Nesse cenário, o congressista ficaria entre votar contra o seu líder ou contra quem costuma financiar a sua campanha. Outra situação possível é um choque de interesses entre os grupos políticos locais e a orientação do líder de bancada. Em sistemas federalistas, o parlamentar pode ficar dividido entre o que desejam prefeitos e governadores e o que prefere o líder (Jones, 2007).

Metodologicamente, as explicações sobre indisciplina no Brasil homogeneízam a preferência dos parlamentares. Já foi visto nos dois primeiros capítulos que as abordagens incidem em níveis de análise diferentes e utilizam variáveis retiradas de *locus* distintos. Os trabalhos que foca a vontade individual do parlamentar, em geral, a busca da reeleição, baseiam suas premissas no impacto das regras eleitorais. Enquanto isso, os analistas que preferem observar o desenho institucional do sistema político constroem seu diagnóstico tendo por base a dinâmica parlamentar e os diversos aspectos da governabilidade brasileira. Por um lado, os parlamentares são vistos como maximizadores de cargos e verbas e com igual potencial a indisciplina. Por outro, são considerados atores racionais que cooperam com a bancada para maximizar suas chances de sobrevivência política.

O problema maior está na generalização, nem apenas lobos e nem exclusivamente carneiros. Uma explicação para indisciplina precisa diferenciar os parlamentares e a partir disso identificar quais deles são mais propensos ao comportamento indisciplinado. A hipótese é que para além das circunstâncias propícias à indisciplina, como visto no capítulo anterior, existem também agentes afeitos a ela. Portanto, espera-se que a trajetória política aproxime ou o afaste o congressista da indisciplina. Como foi posto no capítulo dois, a expectativa é que a maior dependência a bens privados aumente o potencial à indisciplina, enquanto que a construção de um *name recognitions* atrelado a bens coletivos (ou partidários) leve ao seu oposto. Mais especificamente, a hipótese central é que a indisciplina cresce em função da dependência do parlamentar em relação a bens que não são conquistados via partido. Contrariamente, espera-se que os deputados que buscam maximizar a sua performance partidária e acabam por aumentar sua ligação com bens coletivos, apresentem menores índices de indisciplina.

Três premissas básicas derivam desse raciocínio: 1) não há apenas um tipo de parlamentar, trajetórias políticas distintas são elementos que os diferenciam. Disso resulta 2) que não existe apenas um caminho para maximização da sobrevivência política. O congressista pode optar por incrementar sua performance eleitoral via partido ou independente dele. Na primeira alternativa, a disciplina é parte constituinte da estratégia. Já na segunda, ela pode até acontecer, mas apenas quando for lucrativa. Por isso, 3) nem sempre a indisciplina tem custo zero, ainda que o poder de sanção dos líderes seja baixo.

O suposto é que as opções feitas pelo parlamentar estarão registradas no histórico político do congressista. Ou seja, ele apenas permanecerá votando contra a maioria da bancada caso o seu

envolvimento com partido seja tênue. Em síntese, a recompensa à indisciplina muda de acordo com a trajetória política do parlamentar. Ela se mostra mais atrativa para congressistas que buscam garantir bens privados, fora do controle dos partidos. Contrariamente, a posta é que o interesse em bens públicos reduz o potencial para indisciplina.

4.2 O que potencializa a indisciplina: hipóteses e sumário das variáveis

Toda a construção teórica apresentada nessa dissertação precisa oferecer algumas respostas. Como foi dito na introdução desse trabalho, busca-se descobrir que mecanismos são capazes de explicar a indisciplina. Porque um deputado decide enfrentar seu líder? A indisciplina é dispersa ou apresenta um núcleo de deputados que se opõem de forma sistemática a indicação das lideranças partidárias? A explicação construída durante toda dissertação permitem chegar a três hipóteses centrais de onde se podem derivar possíveis respostas a essas indagações:

H1: Deputados que buscam maximizar a sua performance partidária e acabam por aumentar sua ligação com bens coletivos, apresentam menores índices de indisciplina.

H2: Quanto mais independente for o parlamentar frente ao seu partido mais indisciplinado ele será.

H3: Quanto maior o percentual de indisciplina por bancada, maior é a chance do parlamentar adotar o comportamento desviante.

A questão é saber quais os fatores que potencializam a indisciplina. Aponta-se como principal resposta às escolhas feitas pelo indivíduo durante a sua carreira política. Ou seja, acredita-se que a dependência frente a bens coletivos ou privados é determinada por escolhas registradas na trajetória política do congressista. Sendo assim, três das seis variáveis independentes mensuram o compromisso do deputado com o partido, enquanto que as demais buscam representar a autonomia do desempenho eleitoral do parlamentar.

Os testes das hipóteses serão efetuados em duas etapas. Primeiro, busca-se constatar qual a associação entre escolhas feitas durante a trajetória política dos congressistas e a indisciplina partidária. Isso através da construção de um modelo *OLS* tendo como variável dependente a indisciplina partidária manifesta junto com a ausência não justificada dos parlamentares no

período. Como pode ser notado, essa metodologia pretende ser válida também para explicar o comportamento dos parlamentares que decidem se omitir das decisões (Fabiano e Vilarouca, 2004, Ames, 2003). Na sequência, os 945 deputados que fazem parte da amostra são divididos em dois grupos (disciplinados e não disciplinados) tendo como parâmetro a média de indisciplina. Desta forma, pode-se analisar o comportamento das sete variáveis para cada um dos grupos e estimar, por meio de um modelo logístico, o quanto o desempenho em cada uma eleva ou diminui a razão de chance do parlamentar não apresentar disciplina.

Precisamente, as variáveis do modelo são:

Quadro 5.1 - Indisciplina Partidária Variáveis Básicas

Status	Nome	Definição	Tipo
Dependente	Indisciplina Partidária	Manifestação de votos contrários ao líder mais falta não justificada dos parlamentares.	Razão
Independente	<i>Antiguidade</i> partidária	Tempo de Filiação ao Partido	Razão
	<i>Expertise</i> partidária	Exercício de Cargo na Executiva do Partido durante sua vida política.	Dummy
	<i>Expertise</i> congressional	Ocupação de Cargo na Câmara (presidências das comissões, presidência e secretaria da Mesa diretora e líder de bancada.).	Dummy
	<i>Antiguidade</i> congressional	Número de mandatos parlamentares exercidos.	Razão
	Migração	Se o parlamentar migrou durante as legislaturas analisadas (sim ou não)	Dummy
	Tipo de Candidato	Status do parlamentar no pleito eleitoral que lhe conferiu o mandato (<i>incumbent</i> ou <i>desafiante</i>)	Dummy
	Bancada	Média anual do percentual de disciplinados na bancada do parlamentar.	Razão

Elaboração do Autor

4.3 Modelo de Regressão Linear: expectativas e resultados

Através de um modelo de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) analisa-se a relação entre o desempenho das sete variáveis independentes apresentadas e a indisciplina partidária. Acredita-se que tanto o empenho quanto o desleixo em relação à construção de bens coletivos podem ser sinalizados a partir desse conjunto de variáveis. Precisamente, o maior empenho será sinalizado pelo maior tempo de permanência no partido (*Antiguidade* Partidária) e o exercício de cargos na máquina partidária (*Expertise* Partidária). Adicionalmente, a ocupação de cargos de destaque na Câmara via partido (*Expertise* congressional) também demonstra a credibilidade que o

parlamentar dispõe frente a seus correligionários. Em síntese, espera-se que as três primeiras variáveis estejam negativamente correlacionadas com a incidência de indisciplina. A expectativa inversa é lançada sobre as demais variáveis independentes. Ou seja, espera-se que o maior número de mandatos parlamentar (*Antiguidade* congressional), o intenso movimento migratório (Migração) e o status de *incumbent* (Situação do candidato) esteja positivamente correlacionado com a indisciplina partidária.²⁹ Por fim, tendo por base o capítulo 05, espera-se também que o “efeito bancada” esteja positivamente correlacionada com indisciplina partidária, quanto maior o percentual de indisciplina na bancada maior a chance do parlamentar torna-se um desviante.

Com essas variáveis, o modelo de regressão linear resultante assume a seguinte forma:

$$\text{Indisciplina} = \beta_0 - \beta_1 \text{Antiguidade partidária} - \beta_2 \text{Expertise partidária} - \beta_3 \text{Expertise congressional} + \beta_4 \text{Seniorty congressional} + \beta_5 \text{Migração} + \beta_6 \text{Situação de candidato} + \beta_7 \text{Bancada} + \text{erro}.$$

Resultados

A tabela 5.1 apresenta os resultados da regressão. No modelo 1, o modelo completo, foram significantes quatro, das sete variáveis independentes mensuradas. Por ordem, *Antiguidade partidária*, *Antiguidade congressional*, *Situação do candidato* e *Bancada*. Todavia, o mais importante neste primeiro modelo é que todas, inclusive as que não foram significantes, apresentam sinais como havia sido previsto. Como se trabalhou dados de séries temporais, foi realizado teste para verificar a independência entre as variáveis aleatórias residuais, ou seja, observou-se o pressuposto da covariância nula.³⁰ Nenhum problema de foi detectado. No entanto, procura-se saber porque as demais variáveis do modelo (*Expertise congressional*, *Migração*, *Expertise partidária*) não apresentaram significância.

²⁹ Esta expectativa é reforçada a medida em que testes estatísticos realizados demonstrar que o *incumbent*, candidatos a reeleição, apresenta melhor performance eleitoral em relação aos *challengers* do seu partido ou mesmo da sua coligação. Mais que isso, essa diferença aumenta quanto maior for o número de mandatos. Ou seja, em geral, o maior número de mandatos tende a tornar o parlamentar mais independente da sua bancada.

³⁰ A violação deste pressuposto pode levar a um quadro ilusório, onde a estimação dos parâmetros do modelo parece mais precisa do que de fato é, uma vez que o erro padrão aparece com um valor inferior, ocasionando intervalos de confiança menores para os β .

Tabela 5.1 Regressão Linear - Indisciplina Partidária (1995-2005)*

	Coeficiente não padronizado		Coeficiente padronizado	t	
Variáveis	B	Erro padrão	Beta	B	Sig.
Constante	25,504	8,503		2,999	,003
Antiguidade Congressual	11,907	2,827	,131	4,212	,000
Situação do Candidato	-7,942	8,898	-,029	-,893	,372
Bancada	36,363	1,525	,698	23,837	,000
Expertise Partidária	-4,188	6,200	-,015	-,676	,500
Migração	,644	8,573	,002	,075	,940
Expertise Congressual	,220	7,726	,001	,028	,977
Antiguidade Partidária	-2,539	,576	-,151	-4,406	,000

* Variável Dependente: Indisciplina partidária (voto contra o líder + ausência não justificada); $R^2 = 0,579$ Adj $R^2 = 0,576$

Como se pode notar, dentre as sete variáveis apontadas como possíveis indicadores da indisciplina partidárias apenas três alcançaram significância estatística (Antiguidade Congressual, Bancada e Antiguidade Partidária). Todavia, o mais interessante é observar o sinal de cada uma das variáveis. Positivamente correlacionados com a indisciplina estão: o efeito da *Bancada*, Antiguidade Congressual, Migração e Expertise Congressual. Neste conjunto de relações o inesperado é o efeito da última variável, nesta dissertação esperou-se o inverso. Outros trabalhos são necessários para descobrir o razão deste efeito, a hipótese mais plausível é que esta variável está colocada num estágio muito grosseiro, precisando ser refinada. Em outros termos, é necessário observar esta relação por cargo exercido dentro da hierarquia legislativa. Por outro lado as duas primeiras variáveis corroboram a hipótese 2 e 3 levantadas anteriormente.

Por seu turno, negativamente correlacionadas à indisciplina estão as variáveis: Expertise Partidária, Antiguidade Partidária e Situação do Candidato. Aqui a surpresa é o comportamento da última variável. Por este resultado os desafiantes estão mais inclinados a indisciplina, contrariando a nossa hipótese. Ou seja, mesmo sendo razoável supor que os novatos teriam maior dependência frente ao seu partido, o seu comportamento é mais inclinado ao enfrentamento do líder. Uma hipótese plausível para este achado é que os novatos se deixam seduzir pelas

recompensas oferecidas mesmo que isso leve a enfrentar os líderes do seu partido. Por fim, vale salientar que as variáveis expertise e antiguidade partidária se comportam como o esperado. Parlamentares que exercem cargo e permanecem por mais tempo no partido tem menor tendência a indisciplina.

4.4 Modelo logístico: probabilidade e razão de chance da Indisciplina

Nesta etapa, os 945 deputados que fazem parte da amostra são divididos em dois grupos, indisciplinados e disciplinados. O parâmetro de classificação é a média da soma entre os votos contrários ao líder dentro do seu partido com as faltas não justificadas. Embora grosseira essa divisão permite estimar o efeito de cada variável na ocorrência de indisciplina, por meio de um modelo logístico. Vale dizer esse tipo de modelo utiliza um procedimento de estimação dos coeficientes que não está baseado no método dos mínimos quadrados ordinários, “o qual minimiza a soma das diferenças quadradas entre os valores reais e os previstos para variável dependente”. (Hair e *et alli*, 2005). Em especial, por conta da natureza não-linear da variável categórica dependente (nominal ou não-métrica). O procedimento logístico compara a probabilidade de que um evento ocorra com a probabilidade dele não ocorrer. Ou seja, calcula a *razão de desigualdade*.

A construção desse modelo parte da análise prévia do comportamento de cada uma das sete variáveis para os dois grupos (disciplinados e indisciplinados). Isso porque todas apresentam diferenças estatisticamente significantes entre eles. Foi mensurada a diferença entre as médias da *Antiguidade Congressual e Partidária e indisciplina média por bancada* entre os dois grupos.

Tabela 5.2 - Estatística dos Grupos em Relação à Disciplina Partidária

	Indisciplina	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
seniority congressional	Disciplinado	535	,81	1,201	,052
	Indisciplinado	360	2,05	1,493	,079
party seniority	Disciplinado	535	10,09	7,905	,342
	Indisciplinado	359	8,79	7,658	,404
Bancada	Disciplinado	561	3,4742	1,65499	,06987
	Indisciplinado	369	6,8247	2,20051	,11455

Fonte: Banco de Dados Legislativo CEBRAP / Câmara dos Deputados

Tabela 5.3 - Teste de Diferença entre Médias Disciplinados e Indisciplinados

		Levene's Test for Equality of Variances				
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)
Seniority Congressual	Equal variances assumed	11,663	,001	13,799	893	,000
	Equal variances not assumed			13,232	656,00	,000
Seniority partidária	Equal variances assumed	3,123	,078	2,445	892	,015
	Equal variances not assumed			2,460	784,21	,014
Bancada	Equal variances assumed	67,350	,000	26,445	928	,000
	Equal variances not assumed			24,969	635,01	,000

Fonte: Banco de Dados Legislativo CEBRAP / Câmara dos Deputados

Claramente, há uma diferença estatisticamente significativa entre as médias das três variáveis em relação aos dois grupos observados. Para ser mais preciso, as médias da *Antiguidade Congressual* e da *Indisciplina por bancada* é maior dentre o grupo dos indisciplinados. Por outro lado, os disciplinados levam vantagem quanto à média da *Antiguidade Partidária*. Esse quadro reforça a idéia de que as duas primeiras variáveis estão positivamente correlacionadas com a *indisciplina partidária* enquanto que a última apresenta a relação inversa.

Quanto às variáveis dicotômicas o quadro é semelhante. Primeiramente, é possível constatar que existe uma associação entre a *Situação do Candidato* e o comportamento dos deputados no plenário.

Tabela 5.4 Indisciplina Partidária e Situação do Candidato (1995-2005)

	Disciplinado (%)	Indisciplinado (%)	Total (%)
Desafiante	59,8	16,3	42,5
Incumbent	42,0	83,7	57,5

Pearson Chi-Square = 171,494***³¹

Fonte: Banco de Dados Legislativo CEBRAP / Câmara dos Deputados

Pelos dados, fica evidente que dentre os indisciplinados há muitos mais *incumbents* que *Desafianters*. Nada menos que 83,7% dos desviantes são *Incumbents*. Não sem razão, supõe-se que esse *status* aumenta a razão de chance do deputado adotar uma postura de enfrentamento do

³¹ * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$.

seu líder. Da mesma forma, a frequência de parlamentares que mudam de partido devem ser maior dentre os indisciplinados. O suposto é que a indisciplina é um dos fatores que fazem com que o parlamentar migre, deixando o rastro do conflito no seu histórico.

Tabela 5.5 Indisciplina Partidária e Mudança de Partido (1995-2005)

	Disciplinado (%)	Indisciplinado (%)	Total (%)
Não	36,0	29,4	32,1
Sim	64,0	70,6	67,9

Pearson Chi-Square 4,313 **

Fonte: Banco de Dados Legislativo CEBRAP / Câmara dos Deputados

Conforme previsto, há uma concentração de indisciplinados dentre os migrantes. No grupo dos desviantes 70,6 migraram contra 29,4 que permaneceram no mesmo partido. Ou seja, poucos são os parlamentares que decidem insistir no enfrentamento da liderança do seu partido.

Quanto a variável *Experiência Congressual* espera-se, ao contrário, que o maior frequência de cargos exercidos (resposta positiva) se registrará dentre os indivíduos que optam pelo comportamento disciplinado. Aposta-se que o fato do parlamentar ser indicado para representar o partido reduza a chance dele se voltar contra o chefe da sua bancada.

Tabela 5.6 Indisciplina Partidária e Experiência Congressual (1995-2005)

	Disciplinado (%)	Indisciplinado (%)	Total (%)
Não	87,6	81,8	85,3
Sim	12,4	18,2	14,7

Pearson Chi-Square = 5,915 **

Fonte: Banco de Dados Legislativo CEBRAP / Câmara dos Deputados

Ao contrário do que se esperava o percentual de parlamentares que exercem cargo em nome do partido e são indisciplinados é maior que o percentual daqueles que fazem o mesmo e adotam uma postura contrária em plenário. Uma explicação para esse quadro, como já foi dito antes, é a possível subnotificação dos registros em relação a esta variável.

Para finalizar, a chamada *Expertise Partidária*, exercício de cargo dentro do partido. Teoricamente, parlamentares que decidem assumir compromisso com o seu partido não estaria

disposto a seguir na contramão da maioria dos seus correligionários. Portanto, acredita-se que o exercício de cargo no partido reduza a razão de chance do parlamentar torna-se um desviante.

Tabela 5.7 Indisciplina Partidária e Expertise Partidária (1995-2005)

	Disciplinado	Indisciplinado	Total
Não	58,1	65,0	60,9
Sim	41,9	35,0	39,1

Pearson Chi-Square = 4,225**

Fonte: Banco de Dados Legislativo CEBRAP / Câmara dos Deputados

Confirmando a hipótese, o percentual de indisciplinado é muito maior dentre os deputados que não exercem cargos no partido. Neste grupo, a relação é muito menos equilibrada, 65% dos desviantes não exerceram cargo contra apenas 35% que assim procederam. Ou seja, pode-se dizer que comprometer-se com a máquina partidária é um indício do quanto o parlamentar está disposto a enfrentar o seu líder.

Resultados

Exceto quanto à *Expertise Congressional*, não há grandes surpresas. Em conjunto, as variáveis apontam para confirmação da hipótese de que deputados que buscam maximizar a sua performance partidária apresentam menores índices de indisciplina, sendo o contrário verdadeiro. Portanto, resta precisar o quanto o desempenho em cada uma das variáveis aumenta ou reduz a chance do parlamentar estar no grupo dos desviantes. Esse cálculo é estimado a partir de um modelo logístico.

Tabela 5.8 Regressão Logística (VD = Indisciplina partidária)

Variável	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Antiguidade Congressional	,281	,092	9,211	1	,002	1,324
Bancada	,737	,063	134,944	1	,000	2,089
Expertise Congressional	,086	,262	,107	1	,743	1,090
Migração	-,196	,281	,488	1	,485	,822
Situação do Candidato	,315	,296	1,131	1	,288	1,370
Expertise Partidária	-,133	,204	,426	1	,514	,875
Antiguidade Partidária	-,076	,020	13,820	1	,000	,927
Constant	-3,779	,313	146,119	1	,000	,023

Cox & Snell R Square = 0,430 / Nagelkerke R Square = 0,580 / Chi-square = 490,40

A exemplo do que acontece com o modelo linear a variável, apenas três variáveis apresentam significância estatística (Antiguidade Congressual, Bancada e Antiguidade Partidária). Mais que isso, o comportamento das variáveis são também semelhantes. A exceção é a variável Migração, no modelo logístico ter migrado contribui para que o indivíduo reduza a o chance de ser indisciplinado. Seja como for, pode-se perceber que cada mandato a mais eleva em 32,4% a chance do indivíduo vir a ser indisciplinado. De forma contrária, cada ano a mais na antiguidade partidária reduz em 7,3% a chance da indisciplina. Similarmente, ter exercido cargo no partido reduz em 12,5% a chance de o parlamentar assumir um comportamento indisciplinado.

Em síntese, esses resultados evidenciam as diferenças entre o grupo de parlamentares que estão acima e abaixo da média da indisciplina partidária, durante os dez anos analisados. Pelos dados, percebe-se que o efeito das variáveis para os dois grupos altera de modo significativo a chance do deputado estar em um grupo ou em outro. Ou seja, reforça a tese de que a carreira política é uma importante *proxy* para mensurar se o deputado está ou não propenso a uma postura indisciplina.

4. 5 Contando os resultados: a empiria e a explicação

Ao colocar uma nova perspectiva de análise da indisciplina partidária esse Capítulo encontra mais questões que respostas. Claramente, é necessário mais estudos para auferir a ligação entre o comportamento desviante e a performance eleitoral. Os líderes têm meios reais de interferir na sobrevivência política dos seus correligionários? Por outro lado, no que resultam as estratégias partidárias de maximização de sobrevivência política? Elas são eficientes ou não? Em síntese, é necessário mais pesquisas para que os ganhos e as perdas da indisciplina sejam estimados. Aqui o intuito foi mostrar que políticos há que estão mais comprometidos com bens de clube (partidários) que outros. Mais ainda, que esta gradação é capaz de explicar a tendência do parlamentar assumir uma postura de enfrentamento do seu líder.

Não sem motivo, tanto o modelo linear quanto o logístico demonstram que o exercício de cargo no partido e pelo partido e a permanência no mesmo são aspectos propícios aos parlamentares menos indisciplinados da amostra. As demais variáveis auferidas estão associadas à independência do deputado frente as seus correligionários, e teoricamente, a maior proximidade

do mesmo frente a bens privados (individuais). Por isso, elas se correlacionam positivamente com o fenômeno da indisciplina partidária, aumentando a chance do deputado figurar entre os desviantes.

Portanto, o esquema explicativo é simples e promissor. Em especial, por que trabalha um conjunto de variáveis pouco exploradas na análise da indisciplina no Brasil. Como já foi dito, o mais provável é que esta lacuna é devido à hipótese de que os partidos e suas lideranças são inócuos, desprovidos de mecanismos que garanta a realização de metas coletivas. Essa dissertação aponta para o oposto e vai buscar no desempenho eleitoral e, sobretudo, na performance partidária indícios do quão próximos da indisciplina está cada deputado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi visto, há muito a explicar no fenômeno da indisciplina partidária no caso brasileiro. Diferentes focos de análise são possíveis. E mais que isto, se mostram bastantes profícuos na pesquisa sobre a organização e ação legislativa. De partida, a inclusão de novas variáveis é a hipótese que anima essa dissertação. Portanto, esse trabalho alinha-se à sugestão oferecida por Nicolau (2000) de que “pesquisas mais detalhadas podem esclarecer uma série de aspectos do processo decisório no interior dos partidos que podem ter impacto sobre o seu grau de disciplina partidária” (p.4). Portanto, o apelo é feito em nome da reavaliação das variáveis partidárias nas considerações sobre disciplina e o seu oposto, a partir de teorias que tentem dar conta das importantes conexões entre os interesses individuais e coletivos. Nesta dissertação, o pressuposto é que por meio delas, e de algumas outras que se referem ao desempenho eleitoral dos parlamentares, torna-se possível esclarecer os mecanismos pelos quais opera a indisciplina.

Fundamentalmente, responder porque um deputado decide enfrentar seu líder, e se a indisciplina é dispersa ou apresenta um núcleo de deputados que se opõem de forma sistemática à indicação das lideranças partidárias são desafios que ocupam muitos dos cientistas políticos brasileiros contemporâneos. Entretanto, grande parte da literatura especializada está saturada de um saber convencional que busca em traços institucionais “universais” a resposta para essas questões. Deste viés, nasce explicações que são incapazes de incorporar peculiaridades do nosso sistema político, em especial, por estarem presas a axiomas. Certamente a coesão partidária em plenário significa o resultado de um conjunto de aspectos institucionais, sejam eles favoráveis: a coesão, a disciplina ou simplesmente ao controle de agenda. Todavia, no contexto brasileiro é pouco provável que ela seja resultado apenas de um dos três. Em conjunto as considerações sobre os trabalhos de Mainwaring (2001) Ames(2003), Limongi e Figueiredo e A C e M (2003) alertam que a disciplina partidária brasileira é no mínimo uma junção entre os acordos internos nas bancadas e o efeito do poder regimental dos líderes. O oposto seria verdadeiro para a indisciplina. Ela seria, ao menos, o contra-exemplo da “coesão” e da “disciplina”. Ou seja, o resultado da incompatibilidade de preferências nas bancadas mais as fragilidades de suas lideranças.

Entretanto, a avaliação conjunta desses estudos é pouco comum. O objetivo aqui é reconhecer essa oposição sem, no entanto, ficar preso a ela. O foco passa a ser os atores que executam o fenômeno e, mais importante, os mecanismos que conectam os interesses individuais e a produção da indisciplina. Ou seja, acredita-se que os deputados apresentam características que irão evidenciar a tendência à indisciplina ou ao seu oposto. Por isso, tempo, talento e energia são

gastos na análise da interação entre a bancada e seus líderes. Procurou-se representar situações em que esta interação pode gerar maior conflito e indisciplina. No entanto, o primeiro passo é a identificação de critérios de seleção dos líderes. Afinal qualquer correligionário estaria preparado para ocupar o cargo de liderança? Ou ainda, os deputados estariam dispostos a confiar em qualquer membro da sua bancada?

Embora esse enfoque seja novo, os trabalhos sobre indisciplina já faziam referência aos líderes, sem, contudo, retirá-los do apêndice da análise. Alguns os utilizam para evidenciar o quanto de personalismo, patronagem e clientelismo estão presentes no sistema político brasileiro (Novaes, 1996; Mainwaring, 2001; Ames, 2003). Outros para resgatar do esquecimento as regras e procedimentos do jogo parlamentar (Figueiredo e Limongi, 2001). Seja como for, em todos esses trabalhos as assertivas feitas sobre o líder e a relação com a sua respectiva bancada não são mais que refluxo da análise de outros objetos. Ou seja, embora parte da literatura especializada tenha concedido alguma atenção aos líderes, os resquícios de que ele é um elemento inócuo não permitiu a elaboração de uma tradição de estudos que o tenha como foco, a exemplo do que aconteceu na academia norte-americana.

Aqui se prepõe uma inversão, os líderes e bancadas estão no foco do debate. Os resultados deixam poucas dúvidas do quão promissor é essa mudança de prisma. Mais que isso, no capítulo três observou-se que buscar as características que levam um parlamentar a se tornar líder acaba sendo um importante indício da capacidade que ele terá de motivar disciplina na sua bancada. Segundo Silva e Britto (2007) a escolha é feita tendo por base parâmetros que maximize a capacidade de negociação e a credibilidade dos líderes. Ou seja, os critérios para a seleção são o prestígio e a credibilidade que o parlamentar conseguiu reunir durante a sua carreira política (Cf. Silva e Britto, 2007). As análises realizadas aqui apontam que quanto mais o líder e sua respectiva bancada reúnem *background* na dimensão da credibilidade mais elevado o escore do índice de *rice* do partido. Seguramente, é necessário mais investigações, mas não é absurdo supor que esse critério é também um importante elemento para predições sobre a relação que se dará entre o líder e a bancada - harmoniosa (disciplinada) ou conflituosa (indisciplinada).

Por trás dessa concepção está uma questão mais profunda que se coloca contra a possibilidade de uniformização do comportamento parlamentar. Embora se reconheça que todos buscam maximizar a sobrevivência política, essa premissa aqui é tida como insuficiente para padronizar os parlamentares. Isso porque se acredita que há diferentes estratégias para se alcançar

esse fim. Em algumas delas faz parte o maior compromisso com bens públicos, ou partidários. Em nível mais profundo essa dissertação questiona a certeza sobre: 1) o peso dos partidos na arena eleitoral; 2) a capacidade de generalização da conduta parlamentar. Primeiro, acredita-se que estimar o peso que os partidos brasileiros têm na organização da disputa eleitoral permanece sendo um grande desafio (Rodrigues, 2002; Meneguello, 1998). Concordo com Santos (2001) ao afirmar que “interpretações sobre a consistência dos partidos políticos brasileiros parecem obedecer a um padrão cíclico, enfatizando evidências ora de fragilidade, ora de consolidação das organizações partidárias nacionais.”(p.69).

Nesse sentido, pode-se admitir a existência de congressistas que preferem estratégias coletivas ou partidárias de maximização de votos. Ao contrário dos que preferem apegar-se a bens privados ou individuais. No entanto, é importante observar que as escolhas são feitas durante a carreira política do indivíduo, independente do seu histórico parlamentar. É, pois, basicamente dessa dimensão que se extrai os dados para explicar a indisciplina partidária nessa dissertação. Não sem razão, as hipóteses centrais trabalhadas formam: 1) Deputados que buscam maximizar a sua performance partidária e acabam por aumentar sua ligação com bens coletivos, apresentam menores índices de indisciplina; 2) Quanto mais independente for o parlamentar frente ao seu partido mais facilmente ele será indisciplinado e 3) Quanto maior o percentual de indisciplina por bancada, maior é a chance do parlamentar adotar um comportamento desviante.

Os resultados empíricos alcançados foram bastante promissores. De fato os deputados desenham carreiras políticas que os inclinam à disciplina ou ao desvio. Precisamente, no primeiro modelo de regressão linear, foram significantes três, das sete variáveis independentes mensuradas (*Antiguidade partidária*, *Antiguidade congressional* e *Bancada*). *Antiguidade partidária* (tempo no partido) e *Expertise Partidária* (Cargo no Partido) se correlacionaram negativamente com a indisciplina. Por outro lado *Antiguidade congressional* (Número de mandatos) Migração e Bancada (percentual de indisciplinados por bancada) estão positivamente correlacionado com ela. De forma Surpreendente, *Expertise Congressional* (Cargo na Câmara representando o partido) apresentou-se positivamente correlacionado com a indisciplina. Mais que isso, *Situação do Candidato* (*incumbent* ou *desafiante*) se mostra negativamente correlacionada com o comportamento desviante.

Na seqüência, o modelo logístico gera quadro semelhante. Novamente a maioria das expectativas é correspondida. Em especial, verifica-se que a *Antiguidade Congressional* e *Bancada*

aumenta a razão de chance da indisciplina. Enquanto que a *Antiguidade* e a *Expertise partidária* reduzem esta última.

Por fim, é fundamental afirmar que longe de ser a última palavra no assunto essa dissertação tem o objetivo simples de introduzir novas variáveis no debate. Para tanto, foi necessária uma mudança no nível de análise. Colocou-se o parlamentar, ou melhor, as suas escolhas, no centro da explicação. Todavia, outros estudos precisam ser feitos para investigar as reais potencialidades deste novo ângulo. Por exemplo, são muito bem-vindos trabalhos que correlacionem mais de perto a disciplina partidária e o desempenho eleitoral. Similarmente, são essenciais trabalhos que examinem como e em favor de quem os líderes usam as suas prerrogativas. Terá ele poder de intervir na sobrevivência política dos seus correligionários ou seu potencial nesse campo é tão nulo quanto dizem. Juntas, essas e outras indagações deixam a sensação de que há poucas respostas e muitas dúvidas. Isto pode até parecer um sinal de fraqueza deste trabalho, mas quem conhece o ofício científico deve saber que esse quadro chega a ser animador.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique (1988) “O presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional brasileiro”. *Dados*, 31, 1, 5-33.
- ALDRICH, J. H. (1995) *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago: The University of Chicago Press.
- ALDRICH, J. H., e BIANCO, W. T.. 1992. “A Game-Theoretic Model of Party Affiliation of Candidates and Office Holders.” *Mathematical Computer Modeling* 16(8–9):103–16.
- AMES, Barry (1995), “Electoral Strategy under open-list proportional representation” *American Journal Political Science*, 39, 406-33.
- AMES, Barry. (2003), *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- AMORIM NETO, Octavio (2002), “Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil”. *Dados*, 43, 3.
- AMORIM NETO, Octavio (2005), “A Crise Política de 2005: Causas e Consequências Político-Institucionais.” Palestra proferida no Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco Recife, 24 de novembro de 2005.
- AMORIM NETO, Octávio e SANTOS, Fabiano. (2003), “O Segredo Ineficiente Revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros” *Dados*, 46, 4, 661-698.
- AMORIM NETO, Octavio e TAFNER, Paulo (2002), “Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias” *Dados*, 45, 1, 5-38.
- AMORIM NETO, Octavio, COX, Gary e MCCUBBINS, Mathew (2003), “Agenda Power In Brazil’s Câmara dos Deputados, 1989–98. *World Politics*, 55, 550–78.
- AMORIM NETO, Otavio (2006), *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- AMORIM NETO, Otavio e SANTOS, Fabiano (2001) “Facções Pró e Anti-governo e Disciplina Partidária no Brasil” *Dados*, 44, 2.
- ARNOLD, Douglas (1990) *The Logic of Congressional action*. New Haven: Yale University Press.
- BENDOR, Jonathan et al. (2001), “Theories of Delegation.” *Annual Review Political Science*. 4: 253-269.

- BRITTO, Dalson F. e SILVA, José A. (2006), “Performance Partidária e Incentivos Eleitorais: Desvendando o Mistério dos Líderes” Trabalho apresentado no XXX Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, MG, 24-30 out.
- CAREY, J. M., e SHUGART, M. S. (1995), “Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas.” *Electoral Studies* 14(4):417–39.
- CAREY, John M. (2007), “Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting.” *American Journal of Political Science*, Vol. 51, No. 1, January 2007, Pp. 92–107
- CARREIRÃO, Yan de S. e KINZO, Maria D. G. (2004), Partidos Políticos, Preferência Partidária e Decisão Eleitoral no Brasil (1989/2002), *Dados*, 47, 1, 131-168.
- COLEMAN, James (1998). *Foundations of Social Theory*. Havard University Press.
- COASE, Ronald H. (1937), “The Nature of the firm.” *Economica*. 4: 386-405.
- COX Gary W. e MCCUBBINS, Matthew D. (1993), *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkley and Los Angeles: University of California Press.
- CALVERT, R. (1995), “The Rational Choice Theory of Social Institutions: Cooperation, Coordination, and Communication.” In: ANKS, Jeffrey S., HANUSHEK, Eric A. (orgs.) *Modern Political Economy*. New York: Cambridge University Press.
- CRISP, Brian F., and DESPOSATO, Scott. (2004), “Constituency building in multimember districts: Collusion of conflict?” *Journal of Politics* 66, 1, 136-56.
- CRISP, e et alli (2004), “Vote-Seeking Incentives and Legislative Representation in Six Presidential Democracies” *Journal of Politics*, 66, 3 823-846.
- DAVIDSON, Roger (1981), *Congress and its Members*. Washington: CQ Press.
- DESPOSATO, Scott W. (2004 A), “The Impact of Federalism on National Party Cohesion in Brazil.” *Legislative Studies Quarterly* 29(2):259–85.
- DESPOSATO, Scott W. (2004 B), “The Impact of Party-Switching on Legislative Behavior in Brazil.” 315 Social Sciences Tucson .
- DESPOSATO, Scott W. (2006), “Parties for Rent? Ambition, Ideology, and Party Switching in Brazil’s Chamber of Deputies.” *American Journal of Political Science*, Vol. 50, No. 1, January 2006, Pp. 62–80.
- DINIZ, Simone (2000), “As Migrações Partidárias e o Calendário Eleitoral” *Revista de Sociologia e Política*, 15, 31-45.

- DINIZ, Simone (2005), “Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Decisório: Avaliando Sucesso e Fracasso Presidencial” *Dados*, 48, 1, 333-369.
- DOWNS, Anthony (1999), *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo, Edusp.
- ELSTER, Jon (1999), “A Possibilidade da Escolha Racional” *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14, 39, 14-40.
- ELSTER, Jon (1994), *Peças e engrenagens das ciências sociais*. Rio de Janeiro: Relumê-dumará.
- EPSTEIN, David e O’HALLORAN, Sharyn (1999), *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making Under Separate Powers*. New York, Cambridge University Press.
- FEREJOH, Jonh e PASQUINO, Pasquale (2001), “A teoria da escolha racional na Ciência Política e na Sociologia” *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 12, n.35.
- FERRARA, Federico e Herron, Erik (2005), “Going It Alone? Strategic Entry Under Mixed Electoral Rules” *American Journal Political Science*, 49, 1, 16-31.
- FIGUEIREDO, Angelina C. (2001), “Instituições e política no controle do Executivo”. *Dados*. Rio de Janeiro: Iuperj, vol. 44, 3.
- FIGUEIREDO, Angelina C. e LIMONGI, Fernando (2001), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- FIGUEIREDO, Angelina C. e LIMONGI, Fernando (2007), “Instituições Políticas e Governabilidade: Desempenho do Governo e Apoio Legislativo na Democracia Brasileira” In: MELO, C. Ranulfo e SAEZ, M. Alcantara. (Org.), *A Democracia Brasileira? Balanço e Perspectiva para o Século 21*. Belo Horizonte, Ed. UFMG.
- FIGUEIREDO, Argelina C., e LIMONGI, Fernando. (2000), “Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil.” *Comparative Politics* 32(2):151–70.
- FIORINA, Morris (1974), *Representatives, roll call, and Constituencies*. Boston, Heath.
- HAIR, e *et alli*, (2005), *Análise Multivariada dos Dados*. Rio de janeiro, Ed. Bookman Companhia.
- HALL, Peter e TAYLOR, Rosemary (2003), “As três versões do neo-institucionalismo.” *Lua Nova*, 58, 193-223.
- HINCKLEY, Barbara (1970), “Congressional Leadership Selection and Support: A Comparative Analysis.” *The Journal of Politics*, Vol. 32, No. 2. (May, 1970), pp. 268-287.
- HIRCHMAN, Albert (1973), *Saída, voz e lealdade*. São Paulo: Perspectiva.

- HUNTINON, Samuel (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. New York, Cambridge University Press.
- IMMERGUT, Ellen (1998), "The Theoretical Core of the New Institutionalism" *Politics and Society*, 26, 1.
- JONES, Mark. e HWANG, Wonjae. (2004), "Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S. Congress" Paper apresentado no Encontro Anual da Midwest Political Science Association, Palmer House Hilton, Chicago, Illinois, Apr 15,
- KIEWET, D. Roderick, e MCCUBBINS, Matthew D. (1991), *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago: University of Chicago Press.
- KREHBIEL, Keith (1991), *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: Michigan University Press.
- LEONI, Eduardo e et alli (2004), "Political Survival Strategies : Political Career Decisions in the Brazilian Chamber of Deputies. *Latin American Studies*, 36, 109-130.
- LIMA JÚNIOR, Olávo Brasil (1993), "A representação política e a composição partidária do Legislativo." In : *Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo, Loyola.
- LIMONGI, Fernando (1994), "O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente." *BIB - Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, 37,1-100.
- LIMONGI, Fernando (2002), "Institucionalização Política." *O que ler nas Ciências Sociais (1970-1995)*. 2ª ed. Brasília, Sumaré.
- LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina (2005), "Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo" *Dados*, 48, 4, 737-776.
- MAINWARING, Scott (1995), "Presidencialism, and electoral systems: Brazil in comparative perspective". *Comparative Politics Studies* 26, 2, 198-228.
- MAINWARING, Scott P. (2001), *Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil*. Tradução: Vera Pereira. Porto Alegre: Mercado Aberto. Rio de Janeiro, FGV.
- MAINWARING, Scott P., LIÑAN, Aníbal P. (1997), "Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress." *Legislative Studies Quarterly* 22, 4, 453-83.
- MAYHEW, D. (1974), *Congress: The Electoral Connection*. New Haven, Yale University Press.

- MCGANN, A (2006), *The logic of democracy: reconciling equality, deliberation and minority protection*, Ann Harbor, University of Michigan Press.
- McGann, A, M Latner (2006), “Consensus without veto-players: testing theories of consensual democracies.” Working paper 03-06, Center for the Study of Democracy, University of California, Irvine.
- MELO, C. Ranulfo e ANASTÁSIA, Fátima (2005), “A Reforma da Previdência em Dois Tempos” *Dados*, 48, 2, 301-332.
- MELO, C. Ranulfo (2000), “Partidos e Migração partidária na Câmara dos Deputados” *Dados*, 43, 2.
- MELO, C. Ranulfo. (2004), *Retirando as Cadeiras do Lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*. Belo Horizonte: UFMG.
- MENEGUELLO, Rachel (1998), *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985 – 1997)*. São Paulo, Paz e Terra.
- MERSHON, C., e HELLER, W. B. (2003), “Party Switching and Political Careers in the Spanish Congress of Deputies, 1982-1996” preparado para apresentação em 2003 Annual Meetings of the Midwest Political Science Association, Chicago, IL, April 3-6, 2003.
- MERSHON, C., e HELLER, W. B. (2004), “Theoretical and Empirical Models of Party Switching” Preparado para a Dublin Meeting of the Research Work Group on Legislative Party Switching, Trinity College, 4–8 July 2004.
- MULLER, Gustavo (2005), “Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: Um Estudo sobre os Padrões Partidários de Recrutamento para as Comissões Permanentes” *Dados*, 48, 1, 371-394.
- NICOLAU, Jairo (2000), “Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)” *Dados*, 43, 4.
- NOVAES, C. A. Marques (1996), “Dinâmica institucional da representação? individualismo e partidos na Câmara dos Deputados” *Novos Estudos Cebrap*, 38, 99-147.
- OLSON, Mancur Jr. (1999), *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: Edusp.
- PEABODY, Robert L. (1976), *Leadership in Congress: Stability, succession, and change*. Boston: Little, Brown.
- PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo (2003), “Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil” *Dados*, 46, 4, 735-771.

- PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. (2002), “Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro”. *Dados*, 45, 2, 265-301.
- PEREIRA, Carlos e RENNO, Lucio (2001), “O que É que o Reeito Tem? Dinâmicas Político-Institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados” *Dados*, 44, 2.
- POLSBY, Nelson et alli (1969), “The Growth Antiquidade System in the U.S. House of Representatives.” *The American Political Science Review*, Vol. 63 Nº 3. 787-807.
- POLSBY, Nelson. (1968), “The institutionalization of the U.S. House of Representatives.” *American Political Science Review* 62 (1): 47-60.
- POSNER, Brian D. e RHODES, Carl M. (1997), “Pre-Leadership Signaling in the U. S. House” *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 22, No. 3. pp. 351-368.
- RENNO, Lucio e BOTERO, Felipe (2007), “Career Choice and Legislative Reelection Evidence from Brazil and Colombia” *Brazilian Political Science Review*. 1, 1 102-124.
- RIKER, William (1962), *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- RINGE, Nils (2005), “Policy Preference Formation in Legislative Politics: Structures, Actors, and Focal Points” *American Journal of Political Science*, 49, 4, 731-745.
- RODRIGUES, L. Martins (2002), *Partidos, Ideologia e Composição Social: um Estudo das Bancadas Partidárias na Câmara dos Deputados*. São Paulo, Edusp.
- SAMUELS, D. J. (1998), “Progressive Ambition, Federalism, and Pork-Barreling in Brazil.” Trabalho apresentado na Conference on Legislatures and Democracy in Latin America, Cidade do México.
- SAMUELS, David (2000), “The Gubernatorial Cattails Effect: Federalism and Congressional Elections in Brazil” *Journal of Politics*, 62,1, 240-253.
- SANTOS, André Marengo dos (2001), “Sedimentações de Lealdades Partidárias no Brasil: tendências de descompassos” *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 16, 45.
- SANTOS, Fabiano (1997). “Patronagem e Poder de agenda na política brasileira” *Dados*, 40, 3, 465-492.
- SANTOS, Fabiano (2003), *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- SANTOS, Fabiano e ALMEIDA, Acir (2005), “Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados” *Dados*, 48, 4, 693-735.

- SANTOS, Fabiano e VILAROUCA, Marcio (2004), “Relatório Primeiro Ano do Governo Lula: Alinhamento Partidário, Trocas de Legenda e (In)disciplina Partidárias”. IUPERJ.
- SARTORI, Giovanni (1976), *Partidos e Sistemas Partidários*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- SCHMITT, Rogério (1999), “Migração partidária e reeleição na Câmara dos Deputados”. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 54, p. 127-146, jul.
- SHUGART, Matthew e et alli (2005), “Looking for Locals: Voter Information Demands and Personal Vote-Earning Attributes of Legislators under Proportional Representation.” *American Journal of Political Science* 49, 2, 437–49.
- SHUGART, Matthew S. (1998), “The Inverse Relationship between Party Strength and Executive Strength: A Theory of Politicians’ Constitutional Choices.” *British Journal of Political Science* 28(1):1–29.
- SILVA, José A. e BRITTO, Dalson F. (2007), “Entre o Prestígio e a Credibilidade: Uma Tipologia dos Líderes Partidários” Trabalho apresentado no XXXI Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, MG, 24-30 out.
- SQUIRE, Peverill (1992), “The theory of legislative institutionalization and the California assembly.” *The Journal of politics* (54) 4, 1026-1054.
- TRUMAN, David B. (1959), *The Congressional Party: A Case Study*. New York: John
- TSEBELIS, George (1995), “Processo Decisório em Sistemas Políticos: *veto players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo” (incompleto)
- TSEBELIS, George (1998), *Jogos Ocultos*. São Paulo, Edusp.
- VARIAN, H. R. (2002), *Microeconomia: princípios básicos*. São Paulo: Macrombooks.
- YOUNG, Garry (2005), “Home Style Choices: House Members and the Distribution of Their Representational Allowances” Trabalho apresentado na Midwest Political Science meeting, Chicago.