

Do caos a ordem: Duas visões opostas sobre a atuação dos partidos no processo de decisão da Câmara dos Deputados

Riberti de Almeida Felisbino¹
UNITINS

RESUMO: O objetivo deste artigo é mostrar o que pensam os estudiosos brasileiros e brasilianistas sobre o sistema político do Brasil, especialmente sobre os partidos. Estes estudiosos podem ser colocados em dois grupos com visões opostas sobre a atuação dos partidos no interior da Câmara dos Deputados. Os pesquisadores do primeiro grupo acreditam que o sistema político produz parlamentares indisciplinados; enquanto para os estudiosos do segundo grupo, a organização legislativa estimula a disciplina entre os parlamentares. O argumento deste artigo aponta para uma combinação destas duas visões.

PALAVRAS-CHAVE: Partidos políticos; deputado federal; organização legislativa; liderança partidária.

ABSTRACT: The objective of this paper is to show what they think the brazilians specialists and brasilianistas on the Brazil's political system, especially on the parties. These specialists can be divided in two groups with opposite visions and that they have as central focus the performance of the parties in the Chamber of Deputies. The first group defends that the political system produces parliamentarians undisciplined; and the second group defends that the legislative organization produces parliamentarians disciplined. The argument of this paper it points to combination of these two visions.

KEYWORDS: Political party; federal deputy; chamber of deputies; legislative organization; party leadership.

INTRODUÇÃO

Com a Constituição Federal de 1988, com o resultado do plebiscito de 1993, com as pequenas reformas políticas e com as subseqüentes reformas constitucionais, as elites políticas experimentaram nos últimos anos mudanças significativas no sistema político. As mudanças definiram um desenho institucional que funciona até hoje e está composto pelas instituições descritas a seguir.

- Sistema de governo: presidencialista.
- Modelo de Estado: federal.
- Sistema eleitoral: a) representação majoritária com dois turnos (caso nenhum candidato receba pelo menos 50,0% dos votos no primeiro turno) e com maioria simples e b) representação proporcional com lista aberta. A representação com dois turnos é utilizada nas eleições para eleger o presidente da República, os governadores e os prefeitos de município com mais de 200 mil eleitores; já a maioria simples é usada nas eleições para eleger os senadores e os prefeitos de municípios com menos de 200 mil eleitores. A representação proporcional com lista aberta é aplicada nas eleições para eleger os deputados federais, estaduais e vereadores.

- Sistema partidário: multipartidário.
- Estrutura legislativa: bicameral, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

Este desenho institucional vem estimulando cada vez mais o interesse de cientistas políticos brasileiros e brasilianistas para entender a lógica do seu funcionamento. Este interesse tem produzido inúmeros estudos sobre o desempenho das instituições que compõem este desenho, em especial da Câmara dos Deputados e dos partidos. Os cientistas políticos que se dedicam a estudar o poder Legislativo brasileiro se dividem em dois grupos com visões distintas sobre o sistema político, sobretudo a atuação dos partidos no processo de decisão da Câmara dos Deputados.

Os estudiosos do primeiro grupo concentram suas análises no sistema de governo e nos sistemas eleitoral e partidário, e defendem a tese de que a combinação destas instituições produz instabilidade institucional e pouca governabilidade (Ames, 2003; Lamounier, 1989; Lamounier e Meneguello, 1986; Linz, 1991; Linz e Valenzuela, 1997). Já os estudiosos do segundo grupo analisam as regras do processo legislativo, e defendem a tese de que existem mecanismos institucionais que permitem a governabilidade e a estabilidade das decisões (Amorim Neto, 1994, 2000; Cheibub, Przeworski e Saiegh, 2002; Figueiredo e Limongi, 1995, 1998a, 1999; Meneguello, 1998; Pereira e Mueller, 2002; Santos, 1997, 2002a, 2003).

Estas duas visões são frutos das conclusões dos trabalhos publicados por Linz (1991) e outros sobre o sistema de governo, o presidencialismo, adotado pelos membros da elite política dos países da América Latina. Para Linz (1991), a

funcionabilidade do presidencialismo poderia criar dificuldades à atividade governamental e ameaçar a estabilidade do regime democrático. Todavia, se o presidencialismo é combinado com a representação proporcional de lista aberta e com um sistema multipartidário, a situação poderia aumentar os conflitos entre os poderes Executivo e Legislativo que, por sua vez, afetaria drasticamente a governabilidade (Mainwaring e Shugart, 1993). O Brasil apresenta esta combinação e se esperava que passasse, segundo Lamounier (1992), por uma síndrome da paralisia hiperativa, mas tal constatação não é confirmada.

O trabalho clássico de Abranches (1988) afirma que o conflito entre os poderes Executivo e Legislativo é crítico para a estabilidade da democracia. Este conflito é causado por dois fatores: a) pela alta fragmentação partidária no interior do poder Legislativo e b) pelo excesso de problemas imposto ao chefe do poder Executivo como agenda de trabalho (Abranches, 1988). O mais crítico dos dois fatores, segundo o autor, é a alta fragmentação partidária que comprometeria a formação de maiorias estáveis para aprovar as reformas propostas pelo presidente da República. A solução para isto seria criar coalizões governamentais e como se vê hoje, é a prática mais comum dos chefes do Executivo. Abranches (1988) chamou esta prática de presidencialismo de coalizão e o mais importante é que tal prática soube combinar com a representação proporcional de lista aberta, com o multipartidarismo extremado e com o presidencialismo em um mesmo arranjo estratégico que, por sua vez, provou que as proposições linzianas carecem de sustentabilidade empírica.

Apoiado nos trabalhos citados, o objetivo deste artigo é discutir a polêmica que envolve a literatura brasileira e brasilianista sobre as esferas representativas, abrangendo a arena eleitoral-partidária, e a governativa, envolvendo as relações institucionais nas esferas decisórias da Câmara dos Deputados. Com vistas a dar uma contribuição ao debate sobre a atuação dos partidos no processo de decisão da Câmara dos Deputados, o texto está organizado da seguinte maneira: na primeira parte, analisa os argumentos dos pesquisadores do primeiro grupo que acreditam no caos; na segunda parte, examina as teses dos estudiosos do segundo grupo que crêem na ordem; e na última parte, é reservada às considerações finais.

DO CAOS: DOS PARTIDOS INDISCIPLINADOS À INSTABILIDADE INSTITUCIONAL:

Antes de se dar início à discussão, julga-se necessário dizer que as afirmações dos cientistas políticos pertencentes a este grupo não se baseiam em estudos empíricos, mas são deduzidas das leis que constituem os sistemas eleitoral e partidário; ou seja, suas análises centram-se nos aspectos institucionais dos sistemas.

Dando destaque à explicação institucional centrada nos sistemas eleitoral e partidário, Carey (1997, p. 68) afirma que no Brasil, o atual sistema eleitoral "(...) cria fortes incentivos para os parlamentares cultivarem fidelidades pessoais com os seus eleitores, mesmo quando isto significa ignorar uma agenda mais ampla de seus partidos". O autor ressalta que os presidentes da República brasileira não contam com uma base estável no interior da casa Legislativa para produzir políticas públicas eficientes. Sartori (1993) também está de acordo com os argumentos de Carey (1997) e aponta que os políticos brasileiros trocam com frequência de sigla partidária, não seguem a indicação da liderança e recusam a disciplina partidária. Nestas condições, o autor conclui que no Brasil os partidos são instituições frágeis e sem poder de decisão e que o chefe do poder Executivo fica "(...) boiando num vácuo, sobre um parlamento incontrolável e eminentemente atomizado" (Sartori, 1993, p. 11).

Scott Mainwaring, talvez o brasilianista mais crítico do sistema político brasileiro, ressalta que a baixa disciplina dos principais partidos seria uma das características mais negativa do sistema político. Para este brasilianista, o sistema partidário brasileiro é o mais subdesenvolvido do mundo e as legendas partidárias são incapazes de dar sustentabilidade à democracia. Ainda para este autor, os responsáveis pelo mau funcionamento do sistema político são os partidos, pois agrupam políticos com vocação individualista e quando eleitos estão interessados em benefícios clientelistas (Mainwaring, 2003). Para Barry Ames, um outro brasilianista que também compartilha com as mesmas observações de Scott Mainwaring, na esfera nacional, o partido dificilmente poderia ser considerado uma verdadeira legenda partidária (Ames, 2003).

Para estes autores e outros, as mazelas do sistema político brasileiro são produzidas pelos aspectos institucionais da representação proporcional de lista aberta e também por outras instituições. Este sistema estimula o político a usar sua própria reputação pessoal ante os eleitores. Com relação a este comportamento individualista, o que prevalece no interior dos partidos latino-americanos é a ação individualista dos candidatos (Sáez, 2004).

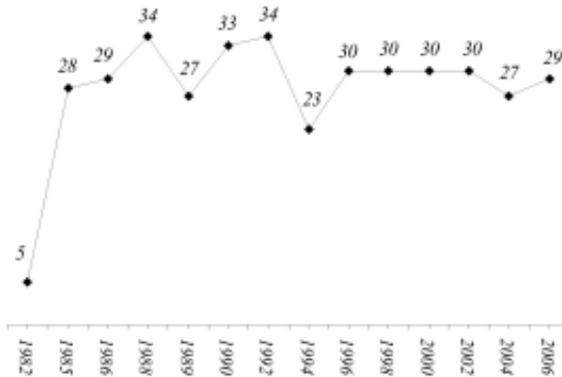
Segundo alguns resultados publicados por Felisbino e Miranda (2005), utilizando os dados da pesquisa '*Partidos políticos y gobernabilidad en América Latina*', sob direção do professor Manuel Alcántara Sáez do *Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal* da *Universidad de Salamanca* (Espanha), mostram que os políticos brasileiros buscam recursos em outras esferas da sociedade. A maioria dos membros do PFL, PMDB, PT e PDT obtém recursos fora da estrutura partidária, enquanto a metade dos membros do PSDB e PPB obtém recursos fora do domínio partidário. Ainda com relação a este comportamento, Carvalho (2003) constatou que para os parlamentares do PSDB, PFL, PMDB, PTB, PPB e PDT os esforços pessoais ajudaram a ganhar a corrida

eleitoral de 1998. Isto significa que cada candidato organizou individualmente sua estrutura de captação de votos; ou seja, buscou recursos fora da estrutura partidária. Do outro lado, para os deputados federais do PT, os esforços pessoais e partidários foram determinantes no sucesso eleitoral, enquanto para os legisladores eleitos do PC do B, os esforços partidários foram mais importantes na vitória. Para os estudiosos do primeiro grupo, o tipo de representação política (a representação proporcional de lista aberta) vigente no Brasil estimula os políticos a terem um comportamento individualista para conquistarem uma cadeira e depois de eleitos carregam para arena legislativa o sentimento individualista e neste local agem independentemente do partido o que, por sua vez, dificulta a construção de um programa partidário coerente (Kinzo, 1988). Isto pode dificultar a capacidade das lideranças partidárias de promover e assegurar o plano programático de ação do partido no interior do Congresso Nacional.

Também para os estudiosos deste grupo, o sistema eleitoral seria responsável pela alta fragmentação partidária, dando origem a um sistema partidário sem limites. O Gráfico 1 apresenta o número de partidos que participaram das eleições no período de 1982 a 2006. Ao longo destes anos aconteceram 14 eleições e ocorreram 389 participações partidárias com uma média de 27,8 participações por eleição, sendo que 78 partidos disputaram por cargos oferecidos nas esferas municipal, estadual e nacional. Destes 78 partidos, cinco participaram de todos os pleitos², enquanto 31 legendas participaram somente uma vez³. Dos principais partidos da Câmara dos Deputados (PMDB, PT, PP, PFL e PSDB), o PMDB, PT e PP participaram de todas as eleições, enquanto o PFL teve 13 participações e o PSDB II. Estes números indicam uma consolidação destas legendas nas disputas eleitorais.

No Gráfico 1, nota-se que a menor participação foi em 1982 com cinco partidos, mas esta participação subiu bruscamente para 28, em 1985, e chega a atingir 34, em 1984, mas no próximo pleito caiu para 27. Nas eleições municipais de 1992, este número subiu novamente para 34 legendas. Todavia, em 1994 a participação caiu para 23, mas em 1996 subiu para 30 e ficou estável até as eleições gerais de 2002 e na disputa eleitoral de 2004 caiu para 27 partidos, mas no último pleito, em 2006, este número subiu para 29 siglas partidárias.

Gráfico 1
Participação partidária em disputas eleitorais
Brasil, 1982-2006

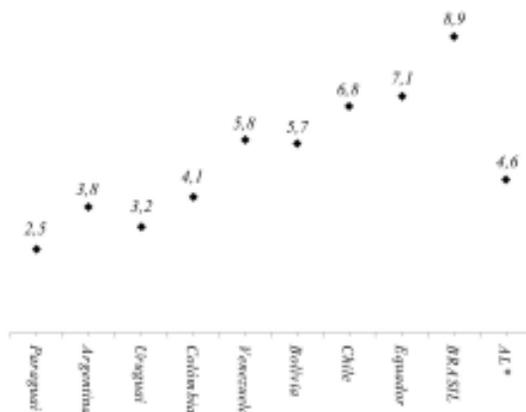


Fonte: <http://jairnicolau.iuperj.br/> e www.tse.gov.br.

Os dados deste gráfico informam quantos partidos participaram das eleições, mas, como se sabe, são poucos aqueles que realmente têm influência na arena eleitoral. Para observar isto, apresenta-se o Gráfico 2 que mostra, ao longo dos anos de 1990 a 2002, a média do Índice de Número Efetivo de Partidos dos países da América do Sul e da América Latina. No Gráfico 2, ao longo do período de 1990 a 2002, a dispersão partidária no Brasil é maior do que nos outros países sul-americanos, isto significa que entre os países multipartidários da América do Sul, o Brasil se mantém como o mais fragmentado, apresentando uma média de número efetivo de partidos igual a 8,9. É interessante assinalar que o Brasil está muito acima da média da América Latina, que corresponde a 4,6, isto revela que entre os países latino-americanos, o sistema partidário brasileiro é o mais fragmentado. Como foi visto, a média de partido por eleição, entre o período de 1982 a 2006, foi de 27,8, mas o Índice de Número Efetivo de Partidos mostrou que somente oito partidos são importantes na arena eleitoral e eles estão constantemente lutando pelo poder e pela preferência dos eleitores. Roma e Braga (2002), ao estudarem a nacionalização dos partidos brasileiros ao longo dos anos de 1986 a 1998, identificaram que o PMDB, PSDB, PFL, PT, PPB, PTB e PDT foram as legendas partidária que apresentaram uma maior penetração territorial nas eleições proporcionais. Estas siglas, segundo Roma e Braga (2002), controlam aproximadamente 75,0% das preferências eleitoras no Brasil.

Gráfico 2

Média do Índice de Número Efetivo de Partidos
América do Sul e América Latina, 1990-2002



Fonte: <http://www.democracia.undp.org/Default.asp>.

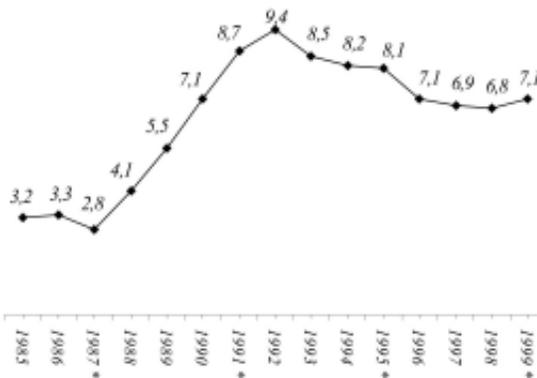
Obs.: * AL = América Latina.

Este aumento do número efetivo de siglas partidárias diminui a probabilidade de formar governos com partidos majoritários; ou seja, quem ganha não governa mais sozinho, tem que dividir, como diz um velho ditado popular, o 'bolo' com outros partidos para fazer uma boa gestão. O bom do sistema multipartidário ou pluralista, como preferem alguns cientistas políticos, é que os chamados freios e contrapesos têm uma "(...) forte efetividade, por meio de uma dinâmica complexa: a autoridade pública está mais dividida e os atores com capacidade de veto se multiplicam, de maneira que os processos de decisão exigem maior coordenação e um jogo de compromissos, mediante uma elaboração de consensos ampla e complicada" (Lanzaro, sem data, p. 5). Ademais, o poder não está concentrado em um só grupo, senão em vários, isto significa que outros grupos têm as mesmas condições de chegar ao poder pelo voto popular. A vitória do PT nas eleições gerais de 2002 é um bom exemplo de um sistema pluralista.

Em um regime democrático, o principal âmbito de atuação dos partidos é no interior do poder Legislativo e devido a isto, esta instituição acolhe a fragmentação do sistema partidário. O Gráfico 3 mostra o número efetivo de partidos com representação parlamentar no interior da Câmara dos Deputados no período de 1985 a 1999. É importante destacar que a mesma fórmula usada para calcular o Índice de Número Efetivo de Partidos no sistema partidário, também pode ser usada para encontrar o número efetivo de partidos com representação parlamentar.

No período de 1985 a 1999, a dispersão do poder nesta casa Legislativa quase triplicou, de 3,2 passou a 9,4. Entre 1986 e 1987 houve uma diminuição e o crescimento se manteve entre 1996 a 1999, mas a tendência principal neste período foi um aumento da fragmentação partidária.

Gráfico 3
Número efetivo de partidos no sistema parlamentar
Câmara dos Deputados, 1985-1999



Fonte: Amorim Neto (2000).

Obs.: * Primeiro ano de uma nova Legislatura eleita no ano anterior.

Este gráfico também mostra que a fragmentação é variável em uma mesma Legislatura, por exemplo, na 48ª Legislatura (1987-1990). O principal motivo da variação é a migração partidária, pois o troca-troca de legenda afeta a distribuição das cadeiras e o poder entre os partidos em uma mesma Legislatura. Depreende-se do Gráfico 3 que a migração partidária alcançou seu apogeu no final da década de 80 e alguns deputados federais, segundo Nicolau (1996), chegaram a mudar de partido duas vezes na mesma Legislatura. Para este autor, dos parlamentares eleitos nas eleições gerais de 1994, 64,6% mudaram de partido pelo menos uma vez desde 1980. Esta migração partidária pode ser observada na 48ª Legislatura (1987-1990): o número efetivo de partidos com representação parlamentar em 1987 foi de 2,8, enquanto devido à migração, este número pulou de 4,1, em 1988, para 5,5, em 1989, e no último ano desta Legislatura, em 1990, saltou para 7,1 (Amorim Neto, 2000).

Hoje, na Câmara dos Deputados, a fragmentação é alta e esta casa Legislativa contém 19 partidos: o PT, DEM, PSDB, PR, PTB, PV, PPS, P-SOL, PHS, PT do B, PRTB, bloco PMDB, PSC e PTC e o bloco PSB, PDT, PC do B, PMN e PRB. A Tabela I mostra o número de cadeiras de cada legenda e os

parlamentares sem partido da 53ª Legislatura (2007-2011) da Câmara dos Deputados nos anos de 2007 e 2008. É possível distribuir estes partidos em uma escala ideológica de três blocos: na direita, o DEM, PR, PTB, PHS, PT do B, PRTB, PSC e PTC; no centro, o PMDB e PSDB e na esquerda, o PT, PV, PPS, P-SOL, PSB, PDT, PC do B, PMN e PRB. Esta distribuição tem sido adotada pela maioria dos cientistas políticos brasileiros (Figueiredo e Limongi, 1999).

Tabela I
Partidos da 53ª Legislatura (2007-2011)
Câmara dos Deputados, 2007 e 2008

	Anos			
	2007		2008	
	N*	%	N	%
PMDB	90	17,5	-*	-
PT	83	16,2	80	15,6
PSDB	64	12,5	56	10,9
PFL	62	12,1	-	-
PP	41	8,0	40	7,8
PR	34	6,6	42	8,2
PSB	28	5,4	-	-
PDT	23	4,5	-	-
PTB	21	4,1	20	3,9
PPS	17	3,3	-	-
PV	13	2,5	14	2,7
PC do B	13	2,5	-	-
PSC	7	1,4	-	-
PAN	4	0,8	-	-
P-SOL	3	0,6	3	0,6
PMN	3	0,6	-	-
PTC	3	0,6	-	-
PHS	2	0,4	2	0,4

PT do B	1	0,2	1	0,2
PRB	1	0,2	-	-
PPS	-	-	14	2,7
DEM	-	-	58	11,3
PRTB	-	-	1	0,2
Bloco PMDB, PSC e PTC	-	-	104	20,3
Bloco PSB, PDT, PC do B, PMN e PRB	-	-	77	15,0
Sem partido	-	-	1	0,2
Total	513	100,0	513	100,0

Fonte: <http://www2.camara.gov.br/>.

Obs.: * Sinal para indicar N e porcentagem igual a zero.

Devido à grande fragmentação partidária, segundo os pesquisadores do primeiro grupo, o Brasil teria um quadro político composto por partidos poucos ideológicos e parlamentares com atitudes individualistas que, ao serem indisciplinados, nas votações no plenário, não seguiriam a orientação do líder. O comportamento parlamentar desregrado seria o maior obstáculo às ações do chefe do poder Executivo; ou seja, as dificuldades do presidente da República em estabilizar a economia e em reformar o Estado estariam na fragilidade do apoio parlamentar às propostas do Executivo. É importante ressaltar que mesmo na primeira experiência democrática brasileira (1946-1964) alguns autores já diziam que está instituição, o poder Legislativo, bloqueava as agendas de reformas do poder Executivo (Campos, 1974; Furtado, 1969).

Para os estudiosos deste grupo, os sistemas vigentes (eleitoral e partidário) produzem um Legislativo disperso com um processo decisório lento, negociações clientelistas, coalizões partidárias instáveis, entre outras mazelas que, por sua vez, criariam uma tensão permanente entre os poderes Executivo e Legislativo. De acordo com Ames (2003, p. 235), "(...) a estrutura política brasileira enche o Legislativo de partidos fracos e indisciplinados, assim como de centenas de deputados que se preocupam muito mais com seu eleitorado pessoal e seus interesses particulares do que com grandes questões nacionais". Em outras palavras, o caos estaria estabelecido, provocando instabilidades decisórias que deixariam o governo instável.

A ORDEM: PODER EXECUTIVO E LIDERANÇAS PARTIDÁRIAS FORTES:

Alguns estudos recentes, realizados por pesquisadores do segundo grupo, refutam as teses apresentadas na primeira parte. Estes cientistas políticos se contrapõem à visão do grupo anterior e resgatam a atuação dos partidos no processo decisório e a importância da organização legislativa no interior da Câmara dos Deputados. Eles apresentam evidências empíricas de que o processo legislativo é centralizado e favorável ao governo para que suas propostas sejam aprovadas. O argumento central que está presente nestas análises é que os problemas gerados pelos sistemas eleitoral e partidário, apontados pelos pesquisadores do primeiro grupo, são anulados por outra arena institucional, a legislativa. Esta arena garantiria mais estabilidade às decisões coletivas e produziria políticas públicas mais eficientes. Eles também apontam que nesta arena, o comportamento dos parlamentares estaria sendo influenciado pelos partidos, instituições representadas pela figura dos líderes. Também seria influenciado pelas regras do jogo parlamentar, que são altamente centralizadas em um pequeno grupo de parlamentares, chamado de colégio de líderes. É importante dizer que este colégio funciona como um órgão auxiliar da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, elabora a agenda de apreciação de proposições para o estabelecimento da 'ordem do dia' do plenário e, acima de tudo, interfere substantivamente nas decisões por meio do recurso de tramitação urgente (Figueiredo e Limongi, 1999). Isto significa dizer que esta instituição não apenas concentra poder de decisão, como controla a pauta dos trabalhos legislativos.

De acordo com Peres (1999, p. 92), a refutação das teses do primeiro grupo somente foi possível porque aqueles estudos, na sua maioria, se fundamentavam "(...) em teses formais, baseando suas argumentações nas expectativas lógicas que os modelos teóricos advogam para a realidade, sem, contudo atentar tanto para a realidade política em si quanto para outras variáveis não previstas pelos modelos". É exatamente esta a postura metodológica adotada por Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi, que propõem um novo direcionamento analítico, deslocando a análise dos sistemas eleitoral e partidário para o processo de decisão no interior do poder Legislativo; ou seja, identificar e analisar as regras institucionais que regulam a distribuição dos poderes legislativos entre Executivo e Legislativo e os direitos parlamentares no interior do Congresso Nacional (Figueiredo e Limongi, 1998b).

Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi foram os que deram o ponta pé inicial no estudo do comportamento dos partidos no interior da Câmara dos Deputados e eles queriam responder a seguinte pergunta: o partido explica o comportamento do parlamentar? Com o projeto 'Terra incógnita'⁴, estes estudiosos reuniram um conjunto de evidências que permitiram questionar as conclusões do

primeiro grupo sobre o funcionamento do sistema partidário e a representação política no Brasil. Os resultados deste estudo foram publicados no livro 'Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional' e as principais conclusões foram: a) o chefe do poder Executivo possui enormes poderes legislativos e recursos para formação de coalizões, b) estes poderes fazem com que o presidente da República controle a agenda da casa Legislativa, o que restringe ainda mais os poderes desta instituição, c) o chefe do Executivo controla recursos indispensáveis à sobrevivência dos parlamentares e d) as decisões na Câmara dos Deputados são altamente centralizadas em torno das lideranças partidárias, o que também restringe as ações individualistas e indisciplinadas dentro da coalizão de governo (Figueiredo e Limongi, 1999).

Orientados pelo neo-institucionalismo, em especial pela perspectiva teórica da teoria da escolha racional, até então pouco utilizada na Ciência Política brasileira, estes dois estudiosos interpretaram as estruturas e os procedimentos internos da Câmara dos Deputados como variáveis independentes do processo legislativo. Esta interpretação possibilitou observar as particularidades do jogo parlamentar engendrado pelos atores envolvidos. Com isto, Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi rechaçam as teses defendidas sobre a atuação dos partidos no processo de decisão. Assim, ao contrário do que os estudiosos do primeiro grupo prognosticaram, Figueiredo e Limongi (1999, p. 75) apontam que:

A consulta aos dados levou a conclusões totalmente em desacordo com as previsões feitas pela literatura. Os resultados (...) evidenciam a necessidade de revisar nossas expectativas quanto ao comportamento dos partidos no parlamento, quanto ao seu papel no processo legislativo e, forçosamente, quanto à questão dos pré-requisitos necessários à coerência interna no comportamento dos membros de um partido e, por extensão, ao funcionamento do poder Legislativo.

Ao analisarem as votações nominais do período compreendido entre 1989 e 1999 e as regras do processo decisório, Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi revelam que existe disciplina partidária na Câmara dos Deputados; ou seja, o caos está longe de ocorrer e o que se observa é uma ordem. De acordo com eles, "em média, 89,4% do plenário vota de acordo com a orientação de seu líder, taxa suficiente para predizer com acerto de 93,7% das votações nominais" (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 20). Continuando, eles mostram que "para uma votação qualquer na Câmara dos Deputados, a probabilidade de um parlamentar qualquer votar com a liderança de seu partido é de 0,894" (p. 27); ou seja, como a regra na casa é votar disciplinadamente, a manifestação dos parlamentares está longe de ser imprevisível. As disciplinas dos partidos estão expostas na Tabela 2.

Esta tabela apresenta, para o período de 1989 a 1999, a distribuição dos governos, por disciplina partidária.

Tabela 2

Partidos	Governos				TOTAL
	José Sarney	Collor de Melo	Itamar Franco	FHC	
PFL	88,2	90,3	87,4	95,1	93,4
PPB	85,2	90,9	87,4	84,3	85,8
PTB	79,5	84,6	83,9	89,7	88,0
PSDB	86,8	88,3	87,0	92,9	91,3
PMDB	83,7	87,5	91,2	82,3	84,1
PT	98,8	96,7	97,8	97,1	97,1
PDT	93,5	92,9	91,0	91,5	91,8
Plenário	84,1	89,3	89,6	90,3	89,9

Fonte: Figueiredo e Limongi (1999).

Obs.: * Até fevereiro de 1999, fim do primeiro governo de FHC.

No processo de votação na Câmara dos Deputados, as lideranças partidárias orientam seus liderados como devem votar e as opções são: sim, não, livre (o parlamentar pode votar seguindo a sua opinião) e a declaração pela obstrução da votação. Estas opções permitem observar se os parlamentares acompanham ou não a indicação do líder. Neste caso, a disciplina partidária é medida pelo Índice de Fidelidade à Posição do Líder Partidário nas votações em que a liderança encaminha favorável ou contrariamente à proposição que será votada. Para identificar a disciplina partidária, Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi usaram as votações nominais, pois elas expressam decisões importantes e polêmicas. O Índice de Fidelidade à Posição do Líder Partidário é calculado, para cada votação, dividindo-se o total de parlamentar de cada partido que votaram conforme a indicação da liderança pelo total de legisladores desse partido que compareceram para votar (Figueiredo e Limongi, 1999; Nicolau, 2000). Os dados apresentados na Tabela 2 indicam que as legendas partidárias são disciplinadas, refutando a principal tese do primeiro grupo, de que os partidos são indisciplinados nas votações em plenário e produzindo, como consequência, um processo decisório caótico. Também os

dados revelam que os partidos são importantes no processo de decisão. Ainda se pode dizer que o chefe do poder Executivo organiza seu apoio à agenda legislativa em bases partidárias, muito similares ao encontrado nos regimes parlamentaristas.

Uma outra informação importante neste período, que complementa a Tabela 2, é que a média da coesão de cada partido sempre esteve acima de 70, isto significa que em qualquer votação espera-se que 85,0% dos membros pertencentes às grandes legendas partidárias votarão da mesma maneira (Figueiredo e Limongi, 1999). Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi usaram o Índice de Rice como sinônimo de coesão. Este índice varia entre zero e 100 e é calculado subtraindo a proporção de votos minoritários dos majoritários. Quando 50,0% dos membros de um partido votam sim e a outra metade vota não, o Índice de Rice é igual a zero; se existe total coesão, este índice é igual a 100. Será igual a 70 se 85,0% dos membros de um partido estiverem de um lado e 15,0% do outro. A Tabela 3 apresenta a média do Índice de Rice, por partidos. Nota-se que o comportamento dos parlamentares está longe da visão do primeiro grupo de que os deputados federais atuariam em desacordo com o partido.

Tabela 3

	Partidos						
	PFL	PPB	PTB	PSDB	PMDB	PT	PDT
Índice	78,39	75,70	70,74	73,01	73,69	95,96	81,58

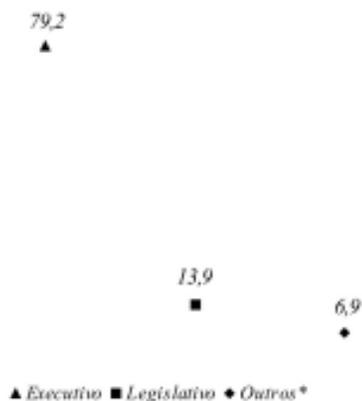
Fonte: Figueiredo e Limongi (1999).

Os estudos de Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi mostram que os estudiosos do primeiro grupo equivocaram-se ao prognosticar que o chefe do Executivo enfrentaria problemas para implementar sua agenda legislativa. Na América Latina, o presidente da República do Brasil é um dos que mais tem poderes para influenciar o processo de decisão e a formação de uma coalizão de apoio no poder Legislativo (Carey e Shugart, 1992). Com o atual arranjo constitucional, o presidente da República dispõe de prerrogativas legislativas capazes de influenciar significativamente o processo legislativo visando assegurar resultados satisfatórios às propostas do poder Executivo. Com este arranjo, o chefe do Palácio do Planalto tem a exclusividade de iniciativa em matérias administrativas, orçamentárias e fiscais.

Os dados do Gráfico 4 apresentam, ao longo dos anos de 1989 a 1994, a distribuição das propostas de lei aprovadas, por iniciativas. Estes dados indicam que o presidente da República não encontra dificuldades para aprovar sua agenda.

Os dados ainda sugerem que o chefe do Executivo recebe apoio do Legislativo. Observa-se que 79,2% das matérias aprovadas foram de iniciativa do chefe do Executivo, enquanto 13,9% foram de iniciativa dos parlamentares. Do total de 1.259, somente 6,9% das proposições foram de iniciativa conjunta do poder Judiciário, Tribunal de Contas da União e Ministério Público. Com estes dados pode-se supor que o poder Executivo impõe uma agenda legislativa determinando quando e quais propostas serão discutidas, pois o presidente da República detém de forma quase exclusiva o poder de propor projetos.

Gráfico 4
Distribuição das proposições aprovadas, por iniciativa
Congresso Nacional, 1989-1994



Fonte: Pessanha (1993).

Obs.: * Inclui o poder Judiciário, Tribunal de Contas da União e Ministério Público.

Uma outra informação relevante, que complementa os resultados do Gráfico 4, é o sucesso e a dominância do poder Executivo na produção de políticas públicas. O sucesso e a dominância são dois índices que Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi usaram para identificar o bom êxito do presidente da República na produção de leis. O Índice de Sucesso mede a capacidade do chefe do Palácio do Planalto de aprovar as propostas de lei que envia ao poder Legislativo. O cálculo do Índice de Sucesso é simples: divide-se o total de propostas transformadas em lei pelo total de projetos de lei enviados e multiplica-se por 100. Com relação ao Índice da Dominância, este mede o controle exercido pelo chefe do Executivo sobre a produção de novas leis. O cálculo deste índice também é simples: divide-se as propostas de lei, cuja proposição se deve ao chefe do poder Executivo, pelo

total de leis aprovadas e multiplica-se por 100. Convém dizer que estes índices são tanto maiores quanto mais estes se aproximam de 100. Os dados da Tabela 4 mostram, ao longo dos anos de 1989 a 2000, o Índice de Sucesso e o Índice de Dominância dos presidentes da República.

Tabela 4

Distribuição do Índice de Sucesso e do Índice de Dominância do poder Executivo
Câmara dos Deputados, 1989-2000

Governos	Alguns indicadores				
	A*	B	C	IS (%)	ID (%)
José Sarney	36,8	57,0	21,0	72,1	80,9
Collor de Melo	8,0	50,0	17,7	65,6	77,4
Itamar Franco	0,0	57,0	14,3	73,2	90,2
FHC 1	15,3	65,0	14,8	76,4	88,5
FHC 2	18,5	72,0	13,3	74,4	94,0
TOTAL	14,7	60,3	15,7	72,7	86,0

Fonte: Figueiredo e Limongi (2006).

Obs.: * A = Partido do presidente da República na Câmara dos Deputados (percentual de cadeira), B = Coalizão governista na Câmara dos Deputados (percentual de cadeira) e C = Propostas de lei sancionadas pelo chefe do poder Executivo (por mês).

Observa-se que o Índice de Sucesso no atual período democrático, na média, os presidentes da República conseguiram a aprovação de 72,7% das propostas de lei apresentadas. Vale dizer que este percentual significa que aproximadamente 73 em 100 propostas submetidas são aprovadas pelas duas casas do Congresso Nacional. Os governos de FHC foram bem-sucedidos, principalmente o seu primeiro governo, aprovou 76,4% e 74,4% das proposições apresentadas. De todos os presidentes da República, somente Collor de Melo ficou abaixo da média, com 65,6%; ou seja, este governo conseguiu aprovar 66 em 100 propostas de lei. Importa dizer que as altas taxas de sucesso dos presidentes da República do Brasil são similares ao encontrado em países parlamentaristas, por exemplo: ao longo dos anos de 1971 a 1976, os chefes do Executivo da Alemanha, Canadá e Israel obtiveram uma taxa de sucesso de 76,4%, 71,0% e 69,2%, respectivamente (Figueiredo e

Limongi, 2006). Com relação ao Índice de Dominância, na média, os chefes do poder Executivo foram responsáveis pela apresentação de 86,0% das propostas de lei sancionadas. Cabe ressaltar que este percentual significa que os chefes do poder Executivo dominam a produção de políticas públicas no país. O segundo governo de FHC e o governo de Itamar Franco obtiveram bons resultados, respectivamente, com 94,0% e 90,2%. Novamente, o governo de Collor de Melo ficou abaixo da média, com 77,4%. Interessa registrar que as altas taxas de dominância dos chefes do poder Executivo do Brasil também são similares ao encontrado em países parlamentaristas, por exemplo: no período compreendido de 1971 a 1976, os chefes do Executivo da Nova Zelândia, Irlanda, Finlândia, Austrália, Japão, Inglaterra, Canadá e Alemanha obtiveram, respectivamente, uma taxa de dominância de 88,3%, 88,2%, 84,3%, 84,1%, 83,2%, 83,1%, 83,0% e 81,1% (Figueiredo e Limongi, 2006). As altas taxas de sucesso e de dominância do Executivo brasileiro "(...)" indicam que a centralização do poder de decisão pode neutralizar os efeitos centrífugos da separação de poderes, da organização federativa do Estado e da legislação eleitoral" (Figueiredo e Limongi, 2006, p. 259). Em resumo, os resultados expostos na Tabela 4 apóiam a linha de raciocínio aqui apresentada, a de que o chefe do Executivo, com respaldo dos principais líderes da base governista, tem total controle do processo de produção de políticas públicas; ou seja, os poderes institucionais do presidente da República influenciam fortemente os trabalhos legislativos.

O chefe do Palácio do Planalto utiliza outras práticas para influenciar o processo de decisão e também adquirir o apoio do Legislativo, já que ele controla a distribuição de postos na administração federal e o orçamento. Para criar ou ampliar uma coalizão, o chefe do Executivo tem que colocar à disposição dos grandes partidos cargos e outras benesses do Estado. Estes recursos são indispensáveis à sobrevivência dos parlamentares na disputa eleitoral, pois eles dependem destes recursos para conseguirem a reeleição nas próximas eleições gerais. Mesmo sendo tão poderoso, o chefe do Executivo pode tomar a decisão de não criar e nem ampliar a coalizão de apoio e, conseqüentemente, não distribuir estes recursos.

Quanto a isto, Amorim Neto e Tafner (2002) argumentam que nem todo presidente da República tem incentivo para formar e nem ampliar a coalizão de governo. Quando o partido do chefe do Executivo tem uma pequena representação no poder Legislativo e ele não quer ceder às demandas dos grandes partidos, ele pode preferir governar unilateralmente; ou seja, governar por medidas provisórias ou, ainda, apelar diretamente à população como sustento da sua autoridade (Amorim Neto, 2000). A América Latina está repleta de exemplos, neste sentido, começando pelo Brasil, com Collor de Melo, com Alberto Fujimori no Peru, com Hugo Chávez na Venezuela e recentemente com Evo Morales na Bolívia. O fato de não buscar o

apoio das legendas partidárias no interior do poder Legislativo pode resultar em conflitos permanentes entre os poderes Executivo e Legislativo que, por sua vez, aumentam a probabilidade de ocorrer uma paralisia decisória e até mesmo uma ruptura do regime democrático. Porém, na maioria dos casos, como acontece no Brasil, o presidente da República sempre procura criar e ampliar a sua base de apoio, mesmo que tenha que atender às demandas dos grandes partidos.

O problema é manter a coalizão. Para isto, o presidente da República, apesar de muito poderoso, tem que trabalhar em sintonia com os líderes partidários da coalizão para mantê-la estável e garantir a aprovação dos projetos de interesse do Executivo. Para não precisar realizar este trabalho o tempo todo, os líderes estão constantemente monitorando a possibilidade de aumentar a base de apoio. Todavia, a alta instabilidade do jogo político, decorrente do pluralismo societário e do excesso de demanda, pode criar dificuldades ao presidente da República para montar uma ampla base. Para Meneguello (1998), os partidos são importantes na organização e, principalmente, no funcionamento dos governos na esfera federal. Para esta autora (1998), a coalizão é um instrumento político fundamental no processo de interação entre os poderes Executivo e Legislativo. Uma outra constatação da Meneguello (1998) foi o fortalecimento dos partidos no interior do Congresso Nacional, pois as legendas partidárias passaram a controlar as ações do chefe do Executivo; ou seja, a autonomia do presidente da República é limitada pela força dos principais partidos. Isto significa que o presidente da República passa a negociar com as legendas partidárias e não com o parlamentar individualmente.

É baixíssima a probabilidade de que o partido do presidente da República obtenha a maioria nas importantes votações legislativas, então, o governo utiliza os recursos mencionados para organizar "(...) sua base de sustentação através da distribuição de postos na estrutura do Executivo e verbas orçamentárias aos grandes partidos, e estes garantem os votos necessários à aprovação do programa de governo" (Santos, 2003, p. 191). Um bom exemplo do uso destes recursos é na hora das reformas ministeriais, onde o presidente da República distribuiu postos do primeiro e do segundo escalão aos partidos que estão dispostos a apoiar as iniciativas do Executivo. Em relação à distribuição de cargos, segundo Abranches (1988), os postos ministeriais, principais moedas de troca, são distribuídos conforme a necessidade de formação da coalizão para governar.

Uma outra moeda de troca do chefe do Executivo é a execução das chamadas emendas individuais (Pereira e Mueller, 2002). Hoje existe uma discussão entre alguns cientistas políticos de que este tipo de emenda é utilizado para manter a base de apoio do governo. Segundo Pereira e Mueller (2002, p. 12), as emendas realizadas pelos parlamentares no orçamento são utilizadas estrategicamente pelo presidente da República para coordenar e disciplinar os partidos membros da

coalizão. Os dados da Tabela 5 apresentam a distribuição das execuções das emendas individuais, por partidos no ano de 2000, referente ao segundo mandato do governo de FHC. Como registra esta tabela, os partidos (o PSDB, PFL, PMDB, PPB e PTB) da base do governo foram bem recompensados pelo apoio. Do total da execução, 83,7% ficaram com os partidos aliados; ou seja, eles receberam juntos um valor de 366.848.472,00. Das cinco legendas, o PFL e PMDB lideraram a execução das emendas, isto significa que estas legendas ganharam juntas um montante de 214.273.208,00: o PFL com 107.447.515,00 e PMDB com 106.825.693,00. A Tabela 5 ainda informa que dos partidos de oposição, o PT foi a legenda de esquerda que mais teve emendas liberadas, com 28.178.236,00, 1,3% acima do PTB, sigla partidária da base governista.

Tabela 5

Distribuição das execuções das emendas individuais, por partidos
Câmara dos Deputados, 2000

Partidos	Emendas executadas*	%
PFL	107.447.515,00	23,3
PMDB	106.825.693,00	23,1
PSDB	102.652.276,00	22,2
PPB	47.685.657,00	10,3
PT	28.178.236,00	6,1
PTB	22.373.311,00	4,8
PDT	12.177.180,00	2,6
PPS	7.008.076,00	1,5
PSB	6.736.077,00	1,5
PL	5.750.997,00	1,3
PST	4.930.221,00	1,1
PC do B	4.225.901,00	0,9
PV	1.499.027,00	0,3
PSD	959.999,00	0,2
PHDBS	939.000,00	0,2
PSL	690.000,00	0,2
PMN	570.000,00	0,1
Sem partido	1.170.000,00	0,3
TOTAL	461.819.166,00	100,0

Fonte: Pereira e Mueller (2002).

Obs.: * Valores expressos em Reais (R\$).

Os dados ainda informam que o chefe do poder Executivo adota duas estratégias de ação no processo de distribuição das verbas orçamentárias: a) os parlamentares aliados do governo obtêm maior grau de sucesso do que os considerados oposicionistas e b) o chefe do Executivo vai premiar os partidos de acordo com o seu tamanho e sua importância dentro e fora do Congresso Nacional (Figueiredo e Limongi, 2004; Pereira e Mueller, 2002).

Estas práticas (a distribuição de cargos e a execução das emendas) estabeleceriam um sistema de cooperação mútua entre o partido e o poder Executivo; ou seja, a legenda partidária apoiaria as iniciativas do chefe do Palácio do Planalto e este dá o que ela necessita para alavancar a carreira política dos seus membros.

O governo também interfere, por meio dos líderes da coalizão ou, ainda, por outros atores políticos como, por exemplo, os ministros do Estado e até mesmo o próprio chefe do Executivo, nas eleições às presidências da Mesa Diretora e das principais comissões permanentes da Câmara dos Deputados. O presidente da República tem grande interesse que seu candidato ocupe a presidência da Mesa Diretora e das principais comissões, pois o apoio do presidente destas instâncias às propostas de interesse do Executivo é sinônimo de tranquilidade (Abrúcio et al, 2000).

Ademais, o presidente da República conta com apoio dos principais líderes da coalizão para interferir no processo de decisão. Os estudos de Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi constatarem que, mesmo sem o voto de liderança, os líderes seguem desfrutando de poderes para conduzir o processo legislativo. Convém dizer que na Câmara dos Deputados, o voto de liderança foi suprimido, no entanto, no Senado Federal e no Congresso Nacional usa-se esta prática. As decisões na Câmara dos Deputados são altamente centralizadas em torno de alguns líderes partidários e a distribuição de direitos parlamentares favorece as principais lideranças. De acordo com Figueiredo (2001, p. 6), os líderes, juntamente com o presidente da Mesa Diretora:

(...) exercem um rígido controle sobre a agenda do Legislativo, sendo responsáveis pela definição da pauta. Além disso, podem representar suas bancadas e, com isto, controlar o plenário. Assim é que, na prática, tomam as decisões referentes às votações nominais, à apresentação de emendas, à pauta e à ordem de votação das propostas legislativas. O Regimento Interno beneficia, especialmente, os líderes dos maiores partidos.

É interessante destacar que o poder dos líderes também se manifesta de outras maneiras como, por exemplo, o controle das comissões permanentes e temporárias. Como salienta Santos (2002b, p. 5), no interior da Câmara dos Deputados, os líderes partidários dos principais partidos ajudam o presidente

desta casa Legislativa a organizar a 'ordem do dia' e a estipular o número de parlamentares das comissões. As lideranças controlam a distribuição de postos nas comissões, postos estes que são alocados a partir de uma negociação entre estes líderes partidários. Também cabe a eles criar as comissões temporárias e indicar seus presidentes e relatores (Novaes, 1994). A importância deste tipo de influência pode ser verificada na análise que Pereira e Mueller (2002) fizeram da relação entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento anual. Estes autores constataram que a indicação dos membros da comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização concentra-se nos líderes dos principais partidos, principalmente do presidente e dos três vice-presidentes.

Uma outra influência decisiva dos líderes no processo de decisão é o uso frequente do recurso de urgência. Cumpre notar que há dois tipos de urgências: a) a constitucional e b) a regimental. No novo ordenamento constitucional, art. 64, § 1º, o chefe do poder Executivo pode solicitar urgência para as propostas de lei de sua iniciativa. Segundo o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 154, incisos I, II e III, o requerimento de urgência pode ser solicitado por 2/3 dos membros da Mesa Diretora, por líderes que representem 1/3 da casa Legislativa ou, ainda, por 2/3 dos membros de comissões permanentes. Com relação aos líderes partidários, se eles reconhecerem que um projeto tem que tramitar urgentemente, o regime de tramitação pode ser alterado de ordinário para regime de urgência. Em regime de urgência, o projeto é retirado da comissão permanente e incluído na 'ordem do dia' para apreciação do plenário. Esta alteração pode trancar a pauta e impedir a votação das demais proposições. Geralmente, o regime de urgência é usado nas propostas de lei de iniciativa do poder Executivo e, como foi dito acima, 1/3 dos membros da Câmara dos Deputados ou de líderes que representam este número pode pedir este regime. Este tipo de regime retira das comissões sua prerrogativa decisória e também as faz perder a função de elaborar e de melhorar as propostas de leis. Para constatar esta influência das lideranças partidárias apresentam-se os dados da Tabela 6. Esta tabela mostra a distribuição dos governos, por tipos de tramitação das propostas de lei.

Tabela 6

Distribuição dos governos, por tipos de tramitação Câmara dos Deputados, 1989-2004

Governos	Tipos de tramitação			TOTAL
	Com urgência	Ordinária	Poder terminativo	
José Sarney	49,2	42,1	8,6	100,0
Collor de Melo	53,7	8,4	35,5	100,0
Itamar Franco	61,9	8,5	29,6	100,0
FHC 1	62,8	8,9	28,3	100,0
FHC 2	44,9	16,7	38,5	100,0
Lula	74,6	9,9	16,4	100,0

Fonte: Figueiredo e Limongi (2006).

Depreende-se desta tabela que a tramitação das propostas de lei é por meio do regime de urgência. De todos os presidentes da República, os dois primeiros anos do governo de Lula superaram os outros governos; ou seja, foi o que mais usou a tramitação urgente, com 74,6% do total. O primeiro governo de FHC aparece em segundo lugar, com 62,8%, enquanto o seu segundo governo ficou em último lugar no uso deste artifício institucional, com 44,9% do total. O ponto de destaque desta tabela é que o local de decisão é no chão do plenário e não nas comissões, pois este tipo de tramitação retira a proposição da comissão e a envia diretamente ao plenário impondo prazos apertados, muitas vezes de apenas 24 horas, para a votação final (Figueiredo e Limongi, 2006). Segundo Figueiredo e Limongi (2006), se o local de decisão é no plenário, então, o presidencialismo de coalizão praticado no Brasil está próximo dos governos parlamentaristas e não do presidencialismo norte-americano, pois o local de decisão na *House of Representatives* e no *Senate* estadunidense é no interior das comissões.

Deve-se salientar que além dos líderes interferirem nas comissões, eles também decidem se uma proposta de lei deve ser aprovada ou não. Na Câmara dos Deputados praticamente nenhum projeto de lei é submetido ao plenário sem que os líderes façam uma prévia avaliação política da proposta (Limongi e Figueiredo, 1999). Antes das sessões da Câmara dos Deputados, especialmente nos dias em que ocorrem votações, as lideranças partidárias discutem as matérias em votação e tentam chegar a um acordo sobre a posição a ser tomada em plenário. Chegando a um acordo, o projeto é referendado pela maioria dos deputados. Como é possível perceber, a institucionalização do colégio de líderes como instância com poder de decisão alija a maioria dos parlamentares do processo legislativo. Quanto a isto,

Figueiredo e Limongi (1999, p. 68) ressaltam que "(...) a participação dos parlamentares em plenário depende dos resultados das negociações entre os líderes. No mais das vezes, cabe-lhes tão-somente referendar acordos previamente firmados. A participação dos parlamentares ocorre somente quando se encerram todas as possibilidades de um acordo e a matéria é submetida a voto". Isto significa que os líderes neutralizam a participação das comissões e também do próprio plenário.

Diante destas reflexões, surge uma pergunta: será que a Câmara dos Deputados é controlada por um cartel parlamentar? Segundo Amorim Neto et al (2003), que estudaram este fenômeno, sim; ou seja, esta casa Legislativa é controlada por um cartel. Cartel, termo usado basicamente pelos estudiosos da Ciência Econômica, é a associação entre empresas do mesmo ramo de produção com um único objetivo: dominar o mercado e disciplinar a concorrência. Assim definido, a palavra cartel pode ser aplicada, com alguns ajustes, na esfera política. A existência ou não do cartel está relacionada com o comportamento adotado pelo presidente da República ante o poder Legislativo. Isto significa que para fazer uso do cartel parlamentar, o chefe do poder Executivo tem que distribuir os recursos mencionados nos parágrafos anteriores. Um destes recursos, considerados estratégicos pelos estudiosos, é a distribuição de postos ministeriais. O partido que aceitar um ministério deve retribuir em votos quando o presidente da República precisar para aprovar um determinado projeto.

Para Amorim Neto et al (2003), no Brasil, o cartel parlamentar só existiu depois da promulgação da Constituição Federal de 1988 e ocorreu somente nos governos de FHC, pois apenas nestes governos, quando comparados com os de seus antecessores Collor de Melo e Itamar Franco, apresentou-se uma coalizão majoritária (condição necessária que caracteriza o cartel parlamentar) nas duas casas Legislativas do Congresso Nacional. Há duas características que definem o funcionamento do cartel legislativo: a) os membros do cartel controlam alguns projetos da agenda de trabalho da casa Legislativa e b) estabelecem regras para determinar quais e quando os projetos irão ao plenário (Amorim Neto et al, 2003). Isto significa que os membros do cartel parlamentar impõem uma agenda legislativa determinando quando e quais propostas serão discutidas.

DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Os partidos são importantes para o bom funcionamento da democracia, pois são eles que melhor desempenham as principais funções neste regime; ou seja, estas instituições constituem mecanismos de expressão e de representação e ao mesmo tempo cumprem as funções de governar. Se concordarmos com as observações do grupo que acredita no caos, o Brasil viveria ininterruptas crises e a democracia estaria condenada ao fracasso, mas tal diagnóstico não corrobora

com a realidade. O segredo da estabilidade estaria na própria organização legislativa e no controle rígido que alguns atores institucionais - o presidente da República, o presidente da Mesa Diretora e das principais comissões permanentes e, especialmente, as lideranças partidárias - exercem sobre a maioria dos parlamentares do Congresso Nacional, sobretudo da Câmara dos Deputados.

O objetivo do artigo foi discutir a literatura brasileira e brasilianista sobre as esferas representativas, abrangendo a arena eleitoral-partidária, e a governativa, envolvendo as relações institucionais nas esferas decisórias da Câmara dos Deputados. Para os estudiosos do primeiro grupo, a combinação do presidencialismo com outras instituições do sistema político não é vista com bons olhos; ou seja, é uma combinação espinhosa. Segundo os pesquisadores deste grupo, os problemas produzidos por esta combinação contaminariam a Câmara dos Deputados e produziriam políticas públicas ineficientes e crise de governabilidade. Concorde-se com as observações do primeiro grupo sobre os problemas produzidos por esta combinação, mas existem argumentos e dados empíricos consistentes para considerar que estes problemas não atravessam as grossas paredes da Câmara dos Deputados.

O argumento desenvolvido neste artigo direciona o raciocínio para uma combinação das duas visões sobre a atuação dos partidos no interior da Câmara dos Deputados. Isto significa dizer que os estudiosos do segundo grupo complementam as opiniões dos pesquisadores do primeiro grupo. As observações realizadas pelos estudiosos do primeiro grupo sobre a atuação dos partidos no interior da casa Legislativa foram realizadas sem o respaldo das pesquisas empíricas sobre as características do poder Legislativo, sobretudo pesquisas sobre a organização legislativa. Suas análises são deduzidas das leis que constituem os sistemas eleitoral e partidário.

Os estudiosos do segundo grupo compartilham com problemas (voto personalizado, individualização na ação política, entre outros) apontados pelos pesquisadores do primeiro grupo, mas os problemas são anulados assim que o parlamentar eleito põe os pés na Câmara dos Deputados. Fora do poder Legislativo quem manda é o parlamentar, mas dentro desta instituição os partidos ditam as regras do jogo e quem não for fiel às diretrizes partidárias não recebe as benesses do Estado. Estes dois extremos do sistema político brasileiro é um grande, segundo Carvalho (2003), 'Minotauro':

(...) de um lado, uma cabeça legislativa inglesa - Congresso com partidos disciplinados, estrutura interna centralizada e agenda monopolizada pelo Executivo - de outro, um corpo eleitoral norte-americano - voto personalizado, individualização e atomização do processo político e, sobretudo, um único conjunto de incentivos se dirigindo à arena legislativa: a lógica do

particularismo, a perseguição, por parte dos eleitos, de benefícios desagregados como caminho de reprodução de seus respectivos mandatos (Carvalho, 2003, p. 211).

É a 'cabeça legislativa inglesa' do 'Touro de Minos' que estabelece a ordem no interior do grande labirinto que é o Congresso Nacional. Dentro da Câmara dos Deputados quem estipula as regras é o poder Executivo e os partidos, que são representados pela figura do líder partidário. Também os parlamentares entram em contato com um processo decisório centralizado nos líderes da coalizão que apóia o presidente da República. Em outras palavras, a 'cabeça legislativa inglesa' garante maior estabilidade às decisões e a governabilidade desejada pelo chefe do poder Executivo.

Por fim, a garantia de estabilidade e de governabilidade traz dois problemas institucionais para o exercício do governo da maioria. A centralização de decisões importantes em poucos líderes partidários, apesar de aumentar a governabilidade, provoca um redirecionamento do poder da maioria do Legislativo para um pequeno grupo de políticos que controlam seus partidos e suas bancadas. Isto significa que a maioria dos legisladores não participa do jogo parlamentar constituindo assim uma oligarquização do poder. Também a maioria dos parlamentares sofre perdas políticas em decorrência da delegação de seu poder de decisão acerca de medidas importantes. Embora a 'cabeça legislativa inglesa' gere estes problemas, acredita-se que ela (a cabeça) é necessária para manter a ordem e evitar que as mazelas do 'corpo eleitoral norte-americano' do 'Minotauro' estabeleça o caos no interior da Câmara dos Deputados, abalando a harmonia entre os poderes.

NOTAS

1 Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar); Filiação institucional: Fundação Universidade do Tocantins (UNITINS); E-mail: ribertialmeida@yahoo.com.br; Endereço: Rua Coimbra, nº 257, Edifício Patrícia, Apartamento 33, Centro, Cep 09910-120, Diadema, São Paulo, Brasil.

2 Os partidos que participaram cinco vezes foram: o PDS/PPR/PPB/PP, PDT, PT, PTB e PMDB.

3 As legendas que participaram somente uma vez foram: o PNR, PSP, PNAB, PNA, PHN, PP, PLP, PDN, PDC do B, PBN, PEB, PSU, PAP, PNT, PD, PLH, PRS, PAS, OS do B, PTC, PMSD, PPN, PLT, PCDN, PES, PNTB, PLC, PFC, PTRB, PRB e P-SOL.

4 No início da década de 90, pouco se sabia sobre o Congresso Nacional, sobretudo da Câmara dos Deputados. Devido a isto, Guillermo O' Donnell sugeriu que o projeto de pesquisa chamasse 'Terra incógnita'; ou seja, uma área de pesquisa totalmente desconhecida e que se procurava conhecer.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. 1988: *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. RJ: Dados - Revista de Ciências Sociais, vol. 31, p. 5-34.

AMES, Barry. 2003: *Os entraves da democracia no Brasil*. RJ: Editora FGV.

AMORIM NETO, Octávio. 1994: *Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooperação*. SP: Revista Nova Economia, nº 4, p. 5-38.

AMORIM NETO, Octávio. 2000: *Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil*. RJ: Dados - Revista de Ciências Sociais, vol. 43, p. 479-519.

AMORIM NETO, Octávio e TAFNER, Paulo. 2002: *Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisória*. RJ: Dados - Revista de Ciências Sociais, vol. 45, p. 5-38.

AMORIM NETO, Octávio et al. 2003: *Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989 to 1998*, Trabalho apresentado no Encontro da Associação Americana de Ciência Política, Washington, D.C. (EUA).

ABRÚCIO, Fernando et al. 2000: *Análise da dinâmica legislativa da ALESP*, Trabalho apresentado no 2º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, SP.

CAMPOS, Roberto. 1974: *O poder Legislativo e o desenvolvimento*, Em MENDES, Cândido (org.), *O Legislativo e a Tecnocracia*, RJ: Editora Imago.

CAREY, John. 1997: *Institutional design and party system*, en DIAMOND, Larry (org.), *Consolidating the third wave democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

CAREY, John e SHUGART, Matthew. 1992: *President and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

CHEIBUB, José António, PRZEWORSKI, Adan y SAIEGH, Sebastian. 2002: *Governo de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentaristas*. RJ: Dados - Revista de Ciências Sociais, vol. 45, p. 187-218.

CARVALHO, Nelson Rojas. 2003: *E no início eram as base: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. RJ: Editora Revan.

FELISBINO, Riberti de Almeida e MIRANDA, Francisco José L. 2005: "¿Qué piensa la elite política latinoamericana sobre la actividad de los partidos políticos: Brasil y Guatemala en perspectiva comparada", Trabalho apresentado no XI Encuentro de Latinoamericanistas: La Comunidad Iberoamericana de Naciones, Tordesillas (Espanha).

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. 2001: *Instituições e política no controle do Executivo*. RJ: Dados - Revista de Ciências Sociais, vol. 44, p. 689-727.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. 1995: *Partidos políticos na Câmara dos Deputados 1989-1994*, RJ: Dados - Revista de Ciências Sociais, vol. 38, p. 497-525.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. 1998: "*Presidential power, legislative organization and party behavior in the Legislature*". Trabalho apresentado no Departamento de Ciência Política, SP: Universidade de São Paulo.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. 1998: "*Bases institucionais do presidencialismo de coalizão*". SP: Revista Lua Nova, nº 44, p. 81-106.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. 2006: "*Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário*". Em SOARES, Glauco Ary D. e RENNÓ, Lúcio R. (orgs.). *Reforma política: lições da história recente*. RJ: Editora FGV.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. 1999: *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. SP: Editora FGV.

FURTADO, Celso. 1969: "*Political obstacles to economic growth*". Em VELIZ, Cláudio (org.), *Obstacles to change in Latin America*. Londres: Oxford University Press.

KINZO, Maria D'Alva G. 1988: *O quadro partidário e a constituinte*, Série Textos, SP: IDESP, nº 28, p. 1-50.

LAMOUNIER, Bolívar. 1989: *Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 90*. SP: Editora Loyola.

LAMOUNIER, Bolívar. 1992: "*A democracia brasileira dos anos 80 e 90: a síndrome da paralisia hiperativa*". Em VELLOSO, João Paulo dos Reis (org). *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. RJ: Editora José Olympio.

LAMOUNIER, Bolívar; MENEGUELLO, Rachel. 1986: *Partidos políticos e consolidação democrática*. SP: Editora Brasiliense.

LANZARO, Jorge. "*Presidencialismo y democracia en América Latina: alternativas pluralista y coaliciones de gobierno*". Trabalho apresentado no Departamento de Ciência Política, Universidad de la República.

LINZ, Juan. 1991: "*Presidencialismo ou parlamentarismo: faz diferença?*". Em LAMOUNIER, Bolívar (org.), *A opção parlamentarista*, SP: Editora Sumaré.

LINZ, Juan; VALENZUELA, Arturo. 1997: *La crisis del presidencialismo*. Madrid: Editora Alianza.

MAINWARING, Scott. 2003: *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. RJ: Editora FGV.

MAINWARING, Scott P.; SHUGART, Matthew. 1993: *Presidencialismo e democracia: uma avaliação crítica*, RJ: Revista Novos Estudos CEBRAP, nº 37, p. 191-213.

MENEGUELLO, Rachel. 1998: *Partidos e governos no Brasil contemporâneo*. RJ: Editora Paz e Terra.

NICOLAU, Jairo Marconi. 2000: *Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)*. RJ: Dados - Revista de Ciências Sociais, vol. 43, p. 709-735.

NICOLAU, Jairo Marconi. 1996: *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário Brasileiro (1985-94)*. RJ: Editora FGV.

NOVAES, Carlos Alberto Marques. 1994: *Dinâmica institucional da representação: individualismo e partidos na Câmara dos Deputados*. SP: Revista Novos Estudos Cebrap, nº 38, p. 99-144.

PESSANHA, Charles. 1997: *“Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994”*. Tese de Doutorado em Ciência Política, SP: Universidade de São Paulo.

PERES, Paulo Sérgio. 2000: *“O espectro da instabilidade: sistema partidário e volatilidade eleitoral no Brasil democrático”*. Dissertação de Mestrado Ciência Política, SP: Universidade de São Paulo.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. 2002: *Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo-Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro*. RJ: Dados - Revista de Ciências Sociais, vol. 45, p. 265-301.

SÁEZ, Manuel Alcântara. 2004: *¿Instituciones o máquinas ideológicas? origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*, Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

SANTOS, Fabiano. 2003: *O poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. MG: Editora UFMG.

SANTOS, Fabiano. 2002: *“Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão”*. RJ: Dados - Revista de Ciências Sociais, vol. 45, p. 237-264.

SANTOS, Fabiano. 2002: *“The selection of committee leadership in the chamber of deputies”*. Trabalho apresentado na Politic reform in Brazil in comparative perspective, RJ: Candido Mendes University.

SANTOS, Fabiano. 1997: *Patronagem e poder de agenda na política brasileira*. RJ: Dados - Revista de Ciências Sociais, vol. 40, p. 465-492.

SARTORI, Giovanni. 1993: *Nem presidencialismo, nem parlamentarismo*. SP: Revista Novos Estudos Cebrap, vol. 35, p. 3-20.

REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. 2000: Resolução n II, 5ª Edição.

ROMA, Celso; BRAGA, Maria do S. 2002: *“Sistema partidário, eleições e a questão federativa no Brasil”*. Em PINTO, Céli Regina Jardim e SANTOS, André Marengo (org.), Partidos no cone Sul: novos ângulos de pesquisa, Porto Alegre: Editora Konrad Adenauer Stiftung.