

A SAÚDE E O LEGISLATIVO: COMO SE COMPORTAM OS PARLAMENTARES?¹²

Barbara Salatiel Borges – Universidade Federal de Goiás³

Área Temática: Instituições Políticas e Conflito Interinstitucional

RESUMO

Quais os fatores induzem o comportamento dos nossos legisladores? As respostas a esta questão se dividem em duas grandes áreas. A primeira enfatiza uma forte relação entre as regras eleitorais e a atuação do parlamentar. A segunda admite que o sistema eleitoral não é a única variável explicativa, e que ele não influencia, de forma significativa, a arena legislativa. Para esta perspectiva, o poder de agenda do Executivo e as prerrogativas institucionais dos líderes partidários condicionariam o comportamento dos congressistas. O presente trabalho tem o objetivo de revisar a produção acadêmica no que se refere ao comportamento do parlamentar brasileiro.

Palavras-chave: Legislativo brasileiro; Comportamento parlamentar; Câmara dos Deputados.

¹ Trabalho preparado para apresentação no VIII Congresso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela Associação Latinoamericana de Ciência Política (ALACIP). Pontifícia Universidade Católica do Peru, Lima, 22 a 24 de julho de 2015.

² Este artigo faz parte de uma versão preliminar do capítulo teórico da minha dissertação de mestrado, que está sendo desenvolvida junto ao Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Goiás. A pesquisa, que está em andamento, tem o objetivo maior de identificar o peso do *background social* sobre o comportamento parlamentar. Todavia, por limitações metodológicas e de tempo, não será possível apresentar alguns resultados empíricos prévios. Ademais, qualquer disparate que tenha aparecido no texto é de minha inteira responsabilidade.

³ Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Goiás – UFG.
e-mail: barbarasalatiel.borges@gmail.com

INTRODUÇÃO

Grande parte dos estudos sobre o sistema político brasileiro aponta para uma relação entre as regras eleitorais e a atuação do parlamentar. Sendo assim, a forma como, em uma determinada eleição, os eleitores podem fazer suas escolhas, e como os votos são contabilizados para serem transformados em mandatos, interfere no comportamento dos atores políticos e no sistema partidário (Ames, 1995a; 1995b; 2001; Mainwaring, 2001; Haggard, 1995). Os trabalhos de Anthony Downs (1957) e David R. Mayhew (1974) foram os primeiros a ressaltar esta conexão eleitoral, qual seja: as eleições como fator modulador do comportamento dos políticos.

Dentre as principais e iniciais contribuições sobre conexão eleitoral, temos o estudo de David R. Mayhew (1974). De acordo com este autor, existem duas arenas (*“two-arena model”*): a eleitoral e a legislativa, sendo que a primeira condiciona o comportamento dos políticos na segunda.

A partir dos anos 90, outros estudos começaram a ser feitos em direção oposta a esta orientação analítica. Eles assinalavam para dois problemas: o conceitual e o empírico. O conceitual porque variáveis como o papel dos partidos políticos, o desempenho das lideranças e as regras regimentais internas do Congresso eram excluídas da análise (FIGUEIREDO, LIMONGI, 1995; SANTOS, 1997). O empírico porque havia evidências de que não é só a arena eleitoral que condiciona a arena legislativa, tampouco a produção legislativa do Congresso Nacional é caracterizada apenas por projetos de lei de cunho parouquial (FIGUEIREDO, LIMONGI, 1999).

Diferente da perspectiva de conexão eleitoral, esta nova abordagem empírica pressupõe que os elos entre as arenas eleitoral e legislativa são extremamente fracos – é o que Shaun Bowler (2000) chama de *“one-arena model”*. O comportamento dos parlamentares não seria determinado pelos incentivos da arena eleitoral, mas orientado pela restrição das regras e procedimentos centralizadores da arena legislativa. Os partidos políticos teriam, assim, vantagem sobre os deputados individualmente - a sobrevivência política dependeria dos partidos, na figura de seus líderes.

O objetivo deste trabalho é revisar esta literatura especializada que faz parte da grande área dos estudos legislativos. Para a abordagem que se propõe, o artigo irá, na primeira seção, discutir o neoinstitucionalismo e seus pressupostos teóricos; a seção seguinte apresentará a perspectiva teórica que prevê uma relação entre o sistema eleitoral e o sistema partidário; na terceira seção, em contraste com a segunda, terão lugar as interpretações que apontam para o poder de agenda do Executivo e para a centralidade do processo decisório em torno dos líderes das bancadas. Por fim, são tecidas algumas considerações finais sobre o tema.

1. O NEOINSTITUCIONALISMO E SEUS PRESSUPOSTOS TEÓRICOS:

Os resultados políticos e os produtos sociais são implicações das preferências dos indivíduos ou são processos induzidos por instituições políticas e sociais? As leis e as políticas públicas são decorrentes das preferências da população ou das regras de seleção dos políticos? Tentando responder esta questão, Paulo Sérgio Peres (2008) em seu trabalho *Comportamento ou Instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política* faz uma reconstrução histórica do desenvolvimento teórico e metodológico do paradigma neo-institucionalista e das duas abordagens explicativas precedentes, quais sejam: o institucionalismo e o comportamentalismo.

A abordagem predominante na Ciência Política até meados de 1940 era o institucionalismo ou antigo institucionalismo – assim chamado para fazer uma diferenciação com o neo-institucionalismo que surgiu posteriormente, na década de 70 (Somit e Tanenhaus, 1967; March e Olsen, 1984; Dryzek e Leonard, 1988; Dimaggio e Powell, 1991; Sened, 1991; Almond, 1996; Hall e Taylor, 1996; Remmer, 1997; Nee, 1998; Peters, 1998; Lane e Ersson, 2000). Nesta perspectiva teórica, as análises dos fenômenos políticos eram especulativas, descritivas e formalistas, inspiradas pela Filosofia Política e pelo Direito.

Os estudiosos desta corrente percebiam as instituições como objetos de uma “engenharia constitucional” e, através de prescrições normativas do que deveria ser a política, elencavam as vantagens e desvantagens de cada modelo para a realização do bem comum. Ademais, os dados empíricos e a dinâmica real entre os atores e seus comportamentos eram ignorados nestes trabalhos (Somit e Tanenhaus, 1967; Farr, 1995; Peters, 1998; Gunnell, 2005, 2004a). Assim sendo, como é possível presumir, esta orientação explicativa foi ficando cada vez mais defasada e deficiente, não conseguindo esclarecer de forma satisfatória os novos fenômenos políticos que surgiram a partir da década de 30 – o nazismo, o fascismo, as crises do liberalismo e da representação, a apatia e a alienação política. Foi assim que, depois da Segunda Guerra Mundial, as análises voltaram-se para a dinâmica real da política, através de investigações factuais, da proposição de hipóteses testáveis, e da busca de generalizações empíricas (Dahl, 1963; Somit e Tanenhaus, 1967; Dryzek e Leonard, 1988; Farr, 1995; Almond, 1996).

Nos termos de Thomas Kuhn (1962), esta mudança de enfoque na formação e na postura epistemológica e metodológica dos cientistas políticos caracterizou uma revolução científica de paradigmas: era a virada comportamentalista ou *behaviorista*, que teve seu auge durante os anos de 1950 e persistiu de maneira hegemônica até metade da década de 60. Dessa maneira, o comportamentalismo significou uma rejeição acadêmica - e, portanto, às análises e aos métodos empregados – ao antigo institucionalismo. Diante da incongruência entre as proposições teóricas e a realidade política; e do apelo por uma maior cientificidade, a escola *behaviorista* emerge e é reconhecida.

Por sim, sua preocupação em tornar a Ciência Política mais científica foi basilar para a adoção i) de teorias empiricamente orientadas, especialmente as indutivas, intrínsecas ao individualismo metodológico; ii) de técnicas mais apuradas de pesquisa, com a aplicação de testes quantitativos; iii) e de um rigor conceitual. Foi assim que o foco de investigação foi deslocado radicalmente das instituições jurídicas e administrativas para os atores políticos, seus comportamentos, seus valores e seus objetivos.

No contexto do movimento *behaviorista*, a tradição institucionalista passou a ser vista como uma anátema para a lógica indutiva, para a quantificação e para a teorização. Ao invés de analisar consciência e estados mentais, os estudiosos *behavioristas* estavam preocupados com as ações dos indivíduos, bem como suas relações com o ambiente que poderiam ser observadas (WILSON, 2005). O foco sobre as instituições foi criticado e este

paradigma foi colocado como contrário à boa ciência política e ao estudo científico da política.

Todavia, não demorou muito para que uma crise se abatesse sobre abordagem comportamentalista, ao passo que, já no final da década de 1960, outro paradigma começava a se sobrepor – o neoinstitucionalismo⁴. Os fatores que desencadearam este colapso podem ser encontrados tanto nas insuficiências analíticas – ou seja, a distância entre as pretensões teóricas do behaviorismo e os achados empíricos; quanto no seu ecletismo disciplinar, que acabou prejudicando a especificidade da Ciência Política enquanto área delimitada do conhecimento.

Com a incorporação dos pressupostos da Economia Comportamental, principalmente a partir de 1950, tem-se que os indivíduos decidem com base em princípios da escolha racional, sendo este mecanismo calculista e egoísta. Isto significa que quando um indivíduo decide por um curso de ação, ele geralmente o faz com um determinado objetivo em mente. Em outras palavras, um procedimento é racional quando segue uma lógica de consequência: os indivíduos antecipam os efeitos futuros de suas ações atuais e, com base em suas preferências transitivas, avaliam as consequências de forma ordenada (MARCH, 2009, p. 2)⁵.

Contudo, mesmo supondo que todos os indivíduos sejam racionais, ou seja, tenham preferências transitivas e completas, em um contexto de decisão coletiva que empregue a regra da maioria as escolhas produzirão ou resultados irracionais, ou instáveis, ou injustos. Essa constatação foi possível com a simulação matemática de Kenneth Arrow (1951), em que ele demonstrou a “transitividade das preferências” e as maiorias cíclicas e incoerentes.⁶ Assim, os paradoxos inerentes à ação coletiva evidenciaram, em termos lógicos, que a racionalidade individual não produziria racionalidade coletiva. Pelo contrário, escolhas racionais causariam instabilidade coletiva.

Apesar disso, os resultados empíricos apontavam para outro caminho, em que as decisões coletivas tinham certo grau de estabilidade, ao contrário do que preconizava a teoria do comportamentalismo econômico. As pesquisas sobre o Congresso norte-americano, pioneiras na contestação empírica da validade do paradigma comportamental, revelaram que os parlamentares, votando por regra majoritária, não produziam ciclos irracionais. O questionamento feito foi: a demonstração matemática de Kenneth Arrow (1951) estaria errada ou haveria uma variável interveniente que anularia o efeito esperado de decisões coletivas irracionais e instáveis?

A resposta encontrada foi que as instituições políticas eram a variável fundamental que não havia sido incluída na análise *behaviorista*, e que seriam elas as responsáveis por esta estabilidade. Mais do que isso, as instituições condicionariam o comportamento dos atores, seja através de incentivos, seja através de constrangimentos ou restrições. Por sim, as instituições tornaram-se variáveis explicativas centrais dos processos e das decisões.

⁴ O movimento neoinstitucionalista nasceu no seio da academia norte-americana, mas, obviamente, tem tomado espaço entre outras academias. Todavia, seus pressupostos não são os mesmos em todos os lugares. É assim que a literatura especializada destaca três ramificações deste paradigma: os novos institucionalismos histórico, sociológico e da escolha racional. A ciência política europeia tem-se utilizado mais dos dois primeiros novos institucionalismos; enquanto que a ciência política dos Estados Unidos se divide, principalmente, entre a tradição histórica e a da escolha racional (NASCIMENTO, 2009, p. 99).

⁵ Ainda, segundo James March (2009, p. 2) as escolhas são feitas com base nas respostas a quatro questões fundamentais: 1) quais ações são possíveis; 2) quais as consequências futuras poderiam decorrer de cada alternativa; 3) qual o valor das consequências associadas a cada uma das alternativas; 4) e, finalmente, como é possível escolher entre alternativas em relação aos valores de suas consequências.

⁶ O Marquês de Condorcet, em 1785, já havia exposto um paradoxo associado ao uso da regra da maioria - é o que convenciou-se chamar de Paradoxo de Condorcet.

A ideia básica que serve de apoio epistemológico e metodológico é que a ação dos atores jamais ocorre em um vácuo institucional – os atores respondem estratégica ou moralmente a um conjunto de regras, sejam elas formais ou informais, que são circunscritas às instituições. É por isso que os neoinstitucionalistas investigam, de maneira positiva e analítica, as implicações dos desenhos institucionais sobre o comportamento dos atores e sobre os resultados políticos.

Há outra premissa teórica do institucionalismo da escolha racional que merece ser mencionada, qual seja: os indivíduos, neste caso os atores políticos, compartilham um conjunto determinado de preferências transitivas e se comportam de maneira utilitária com o intuito de maximizar a satisfação das suas preferências. Para tanto, estes atores, dotados de racionalidade, realizam um número significativo de cálculos (benefícios – custos da sua ação).

Ademais, de acordo a literatura especializada que incorpora os modelos de análise congressual norte-americano, a maximização das preferências dos atores políticos brasileiros gira em torno de sua reeleição (AMES, 2003; MAINWARING, 1993, 1999; PEREIRA; MUELLER, 2002, 2003, 2006; PEREIRA; RENNÓ, 2001).

Sendo assim, quando usados os pressupostos teóricos e os postulados básicos do paradigma neoinstitucionalista da escolha racional na análise dos fenômenos legislativos - que é o que nos interessa - as explicações da ação legislativa e do comportamento parlamentar encontram-se tanto i) nas preferências individuais dos atores políticos, que são racionais e buscam sua reeleição; ii) como nas instituições que moldam sua conduta⁷.

Por conseguinte, o próximo passo é distinguir quais incentivos são gerados por quais instituições e quais incentivos prevalecem em determinadas combinações institucionais.

2. OS SISTEMAS ELEITORAL E DE GOVERNO E SUAS IMPLICAÇÕES PARA O SISTEMA POLÍTICO

O estudo das interações entre sistema eleitoral e sistema político tem-se tornado uma das subáreas mais importantes da Ciência Política contemporânea. A literatura especializada vem tentando compreender como os sistemas eleitorais condicionam e interferem na dinâmica e no funcionamento da representação política, bem como no sistema partidário e na vida democrática do país⁸.

Em regimes democráticos, sistema eleitoral pode ser definido como o conjunto de regras (método) que transformam votos em cargos (poder político). Estas regras podem variar – e de fato variam – de país para país, gerando uma multiplicidade de sistemas eleitorais. Diante das inúmeras possibilidades de classificação dos sistemas eleitorais, a mais clássica foi a de Douglas Rae (1967), o qual definiu três componentes básicos: i) a magnitude eleitoral, que significa o número de cadeiras por circunscrição eleitoral; ii) a estrutura da cédula, ou seja, a forma como os eleitores expressam suas escolhas; e iii) a fórmula eleitoral, isto é, a equação matemática que converte votos em representação política (cadeiras). Esse último componente resulta em três tipos de sistemas eleitorais: de representação proporcional; majoritário; e de representação mista.

O sistema de representação proporcional tende a reproduzir, de forma mais fiel, a vontade do eleitor, pois o número de cadeiras conquistado pelos partidos reflete, com menor distorção, o número de votos que eles receberam. É nesse sentido que os defensores desse sistema afirmam seu caráter democrático, representativo e inclusivo. Em contrapartida, o sistema majoritário garante ao partido que obteve o maior número de votos, de forma desproporcional, a maioria das cadeiras. A formação desta maioria legislativa seria, para

⁷ Este trabalho faz uso das premissas teóricas do neoinstitucionalismo.

⁸ Nos termos de Cleber de Deus e Vítor Eduardo Veras de Sandes-Freitas (2014, p. 21), “as regras eleitorais importam, mas não são suficientes para explicar a forma como os atores políticos se organizam”.

alguns teóricos, mais eficiente para as democracias ao possibilitar a governabilidade e ao fornecer, previamente, alternativas de governo coerentes aos eleitores. Assim, a discussão sobre qual o melhor sistema eleitoral gira em torno do *trade-off* governabilidade (eficiência) *versus* representatividade.

Em países que adotam o sistema proporcional para cargos do Legislativo, há duas maneiras possíveis do eleitor votar, que variam conforme o tipo de lista. Se a lista é não-preferencial ou fechada, o eleitor vota na sigla em vez de escolher o candidato. Este tipo de voto, chamado de partidário, fortaleceria o partido na arena eleitoral, uma vez que seus membros e suas lideranças partidárias seriam as responsáveis por organizar a lista eleitoral – os candidatos dispostos na parte superior da lista seriam eleitos. Neste modelo os laços entre os eleitores e os partidos seriam estreitados. São exemplos de países que adotam a lista fechada: Espanha, Portugal, Argentina, Itália e África do Sul.

Em contrapartida, se a lista é preferencial ou aberta, o eleitor pode escolher dentre todos os candidatos do partido, sem nenhum *ranking* pré-estabelecido. Neste tipo de voto, chamado de nominal, o eleitor tem mais influência na definição das bancadas do Parlamento (MARENCO, 2006, p. 722). Todavia, como o voto torna-se personalizado, as relações clientelísticas passam a ser recorrentes.

Nas eleições para a Câmara dos Deputados, o Brasil adota, desde 1945, o sistema proporcional de lista aberta. Nele é oferecido duas opções aos eleitores: votar em um nome ou em um partido (legenda)⁹. As cadeiras que cada partido (ou coligações entre partidos) obtiver serão ocupadas pelos candidatos mais votados de cada lista¹⁰. Um fato curioso e distinto de outros países que empregam o voto preferencial – Holanda, Bélgica, Dinamarca, Áustria e Finlândia, por exemplo – é que a cédula brasileira nunca apresentou uma lista completa de todos os candidatos. Ou seja, nas eleições para a Câmara dos Deputados, o eleitor sempre escreveu (ou digitou, após a implantação da urna eletrônica) o nome ou o número do candidato, sem que houvesse menção aos demais componentes da lista. Ademais, nesta mesma eleição são escolhidos outros cargos pelo sistema majoritário. De acordo com Jairo Nicolau (2006), estes fatores contribuem para “reforçar nos eleitores a falsa impressão de que as eleições para a Câmara dos Deputados são feitas segundo uma regra majoritária em que todos os candidatos concorrem entre si”.

Destarte, há um consenso entre os especialistas de que o modelo de lista aberta oferece incentivos para que os candidatos à Câmara dos Deputados cultivem a reputação personalizada, em detrimento da reputação partidária. Como é o sistema majoritário que distribui as cadeiras intralista, os membros de uma mesma legenda tornam-se concorrentes e competem entre si. Para tanto, é natural que a campanha seja centrada no candidato e que este, por sua vez, reforce seus atributos pessoais para se distinguir dos colegas do partido. Pode-se afirmar que estas regras institucionais que estimulam as campanhas centradas em candidato e não em partidos produzem: i) eleições extremamente personalizadas e; ii) partidos fracos na arena eleitoral.

Neste sentido, espera-se uma associação entre este predomínio de campanhas eleitorais personalizadas para a Câmara dos Deputados (Ames, 1995a; 1995b), e a fraqueza do sistema partidário (Mainwaring, 2001; Ames, 2001), com a adoção de políticas paroquiais, com efeito limitado ao reduto eleitoral do legislador (*pork barrel politics*). Ou seja, as nossas

⁹ Como nos informa Jairo Nicolau (2006), “O voto de legenda é contado apenas para distribuir cadeiras entre os partidos, mas não tem nenhum efeito na distribuição das cadeiras entre os candidatos”.

¹⁰ As regras para distribuição de cadeiras entre partidos ou coligações obedecem aos seguintes passos: 1) primeiramente, faz-se o cálculo do quociente eleitoral (divisão entre o total de votos válidos pelo número de cadeiras em disputa. Neste caso específico, são 513 cadeiras); 2) o passo seguinte é fazer a divisão dos votos que cada partido recebeu pelo quociente eleitoral. O número inteiro resultante da divisão é o número de cadeiras que cada partido obterá.

“regras eleitorais incentivam os parlamentares a desenvolver relações personalísticas e individuais com suas bases eleitorais, em vez de mediá-las via partidos políticos” (PEREIRA, MUELLER, 2003, p. 736). Ainda, como nos aponta Scott Mainwaring (1999): “quando os legisladores são eleitos pelo voto pessoal, como é o caso do Brasil, eles se tornam devedores do distrito que os elegeu. Eles têm mais incentivos para atitudes paroquialistas que o presidente”. Ou, nas palavras de Cain et alii (1987 apud PEREIRA, MUELLER, 2003, p. 736), “se as ações e serviços orientados para beneficiar as bases eleitorais têm um papel importante na sobrevivência política dos políticos, estes tenderão a focalizar suas ações e decisões políticas essencialmente nos seus redutos eleitorais”.

Desta compreensão, parte da literatura especializada traz uma avaliação negativa sobre a conjunção dessas características no sistema político. Assim, para esta vertente, a combinação do voto proporcional com a lista aberta causaria a fragilidade e a fragmentação partidária, o baixo grau de *accountability*, a incerteza no jogo eleitoral, e a corrupção em regimes democráticos (DEUS; SANDES-FREITAS, 2014, p. 30-34).

Além das instituições eleitorais, a forma de governo também teria implicações sobre o comportamento dos partidos na arena decisória e, de uma maneira mais ampla, sobre o sistema político.

Para Giovanni Sartori (1994, p. 99), o sistema presidencialista é aquele em que o chefe de Estado, ou seja, o presidente, i) é eleito pelo voto popular; ii) não pode ser despedido do cargo por uma votação do parlamento ou Congresso durante o período de cumprimento do mandato; iii) encabeça e dirige de alguma forma o governo que designa. Alguns anos antes, Arend Lijphart (1989, 1991) definiu o presidencialismo como o sistema em o Poder Executivo i) não depende do voto de confiança da Assembleia; ii) tem mandato fixo; iii) é eleito popularmente; iv) e é unipessoal. A conceituação de Matthew Shugart e John Carey (1992) difere em um ponto, qual seja: a incorporação dos poderes legislativos que são outorgados ao presidente. Assim, estes autores vão dizer que as características nucleares do presidencialismo são: i) eleição popular do chefe do Executivo; mandatos fixos para Executivo e Parlamento, sendo que estes dois poderes não estão sujeitos à confiança mútua; iii) o Executivo eleito nomeia e dirige a composição do governo; iv) e ao presidente é deferido algum tipo de autoridade legislativa, preferencialmente o poder de veto.

Esses atributos, especialmente as eleições separadas e os mandatos fixos, induziriam a ausência de cooperação entre os partidos e o presidente. É o que Juan Linz (1991) vai chamar de conflito latente entre o Legislativo e o Executivo – os partidos derrotados nas eleições além de não apoiar o presidente, se esforçam para seu fracasso, e isto porque visam as eleições seguintes, e não o bom funcionamento do governo¹¹. Em contrapartida, este cenário não estaria presente em regimes parlamentaristas uma vez que, através do voto de confiança e do controle da agenda legislativa pelo Executivo, os dois poderes seriam “fundidos”, estimulando a cooperação e a disciplina parlamentar.

A combinação do presidencialismo com o multipartidarismo e o federalismo agravaria este quadro. Sendo o chefe de Estado eleito por um partido minoritário, sem uma maioria parlamentar, o Executivo teria dificuldades na aprovação e implementação de seus projetos, impasse que não seria resolvido com a distribuição de pastas ministeriais. Destarte, o presidente flutuaria em um vazio sobre um parlamento ingovernável e fortemente fracionado, ao mesmo tempo em que os políticos manteriam relações do tipo “aluguel” com os partidos (SARTORI, 1993, 1994).

Em outras palavras, a existência de um Executivo sem sustentação parlamentar é potencializada pelo sistema proporcional de lista aberta que cria incentivos para o comportamento individualista dos parlamentares.

¹¹ Giovanni Sartori (1994, p. 107 apud MIRANDA, 2008, p. 20) afirma que o presidencialismo é uma “maquinaria constitucional desenhada para a paralisia governamental”.

Igualmente, a fragmentação partidária, expressa em um alto número de partidos efetivos, dificulta a formação de uma base de apoio para o governo. Nesta última eleição para a Câmara dos Deputados, por exemplo, 28 partidos conseguiram eleger seus candidatos – um recorde na história brasileira. Além do elevado número de partidos com representação política, a dispersão de poder também é grande. O PT, que tem o maior número de cadeiras dentro do Legislativo e que elegeu a chefe do Executivo, tem apenas 69 deputados nesta 55ª Legislatura, ou seja, 14% dos 513 assentos. Isso significa que, mesmo não havendo estudos que comprovem uma associação entre o número de partidos representados no Legislativo e a qualidade das políticas públicas ou estabilidade da democracia, a alta fragmentação partidária suscita em altos custos políticos para o Poder Executivo na organização da sua base.

Por sua vez, o federalismo contribuiria para a ingovernabilidade ao fortalecer as lealdades políticas de caráter local e regional.

Nesta combinação institucional, teríamos executivos débeis e um congresso fragmentado e direcionado para políticas localistas e paroquiais. As emendas orçamentárias de alocação de recursos públicos para localidades específicas, além do controle sobre uma enormidade de cargos públicos pelos parlamentares, seriam exemplos paradigmáticos da relação de barganha estabelecida entre estes dois poderes, e sinais de patronagem e clientelismo (GAY, 1994; FOX, 1997; AMES, 1995).

A partir dessas premissas, Arend Lipjhard (1991) afirma que a combinação institucional brasileira está entre as piores possíveis. Mark Jones (1995) corrobora com esta perspectiva, argumentando que as instituições brasileiras produzem dois efeitos disruptivos, quais sejam: o presidente tende a não ceder poder à oposição, e esta, por sua vez, se interessa no fracasso do governo. Scott Mainwaring (1993) vai além e diz que a combinação de presidencialismo, sistema proporcional de lista aberta, federalismo e distritos de grande magnitude estimula a fragmentação do sistema partidário, o paroquialismo na formulação de políticas públicas, a personalização dos mandatos parlamentares, o faccionalismo e a falta de disciplina dos partidos, as altas taxas de migração partidária, e a formação de coalizões de governo via ampla utilização de patronagem. Essas características, combinada ainda com a cultura política brasileira, multiplicaria o número de atores com poder de veto e influenciaria negativamente o comportamento do parlamentar, tornando-o corrupto, indisciplinado e com ações do tipo distributivistas (AMES, 2003).

Dentro desta perspectiva negativa que prevê o impacto do sistema eleitoral e de governo no sistema partidário e, de maneira mais restrita, no comportamento parlamentar, a próxima seção irá expor duas abordagens teóricas de maior destaque, quais sejam: “A baixa institucionalização partidária de Mainwaring” (2001) e “Os entraves democráticos de Ames (2003).

2.1. SCOTT MAINWARING E BARRY AMES: ENTENDENDO A INDISCIPLINA PARTIDÁRIA

Em seu trabalho “Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil”, Scott Mainwaring (2001) analisa o nível de institucionalização do sistema partidário nas democracias da terceira onda da democratização. Isto é importante porque:

São significativas as diferenças entre as democracias que possuem sistemas partidários fluidos e aquelas em que os partidos são mais institucionalizados. Nesse último caso, os sistemas partidários estruturam bem o processo político. Nos casos de maior fluidez, os partidos são atores importantes em certos aspectos, mas não têm o mesmo efeito estruturador. Avaliar ou comparar os sistemas partidários das democracias contemporâneas sem fazer

referência ao seu nível de institucionalização é omitir um aspecto tão importante quanto o número de partidos (MAINWARING, 2001, p. 54).

Para avaliar o nível de institucionalização do sistema partidário, Scott Mainwaring (2001) não faz uso de nenhum modelo econométrico, mas chama a atenção para a organização interna do partido, o seu peso no processo eleitoral, e sua relação com a sociedade – *social embeddedness*. A observação destas variáveis para o caso brasileiro leva ao diagnóstico de que nosso sistema é frágil e débil: i) os partidos não são reconhecidos pelo eleitorado; ii) a facilidade com que acontece a migração partidária aumenta a autonomia dos políticos em detrimento dos partidos; iii) a participação dos partidos nas campanhas é mínima, dado o baixo montante do fundo partidário – isso suscita na personalização do processo eleitoral; iv) e as diretorias nacionais dos partidos reúnem-se pouco e decidem temas pontuais. Também, o líder partidário não consegue interferir de maneira significativa na sobrevivência política de seus pares e, por isso, a conduta parlamentar passa a ser guiada por razões majoritariamente individuais. Assim, o autor vai dizer que:

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 (MAINWARING, 2001, p.180).

A justificativa para este cenário encontra-se, segundo Mainwaring (2001 *apud* SILVA JÚNIOR, 2008), nas regras institucionais e nos fatores macro-históricos. Destes, teríamos a pouca tradição democrática das elites governantes, e uma sociedade civil marcada pelo patrimonialismo e clientelismo. daquelas, teríamos a representação proporcional com lista aberta (RPLA), o federalismo, a alta fragmentação partidária e o baixo enraizamento social dos partidos. Um ponto importante que deve ser esmiuçado é que, para este cientista político, existe uma relação intrínseca entre o sistema eleitoral e o sistema partidário.

Assim, para Scott Mainwaring (1991), a regra eleitoral de lista aberta, por não promover uma ordem prévia dos candidatos a cargos do Legislativo, estimula a autonomia dos parlamentares sobre seus partidos, uma vez que sua eleição não depende da indicação partidária, mas da quantidade de votos personalizados que conquistou.

Como consequência, os líderes partidários não teriam controle sobre seus correligionários e, por isso, o nível de disciplina seria abaixo da média encontrada nos países de industrialização avançada – cerca de 80%. Ademais, para Scott Mainwaring (2001), o líder não puniria o desertor com receio de perdê-lo, ao mesmo tempo em que o parlamentar não teria custos em se desviar da orientação do partido já que este não afeta, de maneira significativa, seu desempenho eleitoral. Destarte, como o Brasil apresenta um subdesenvolvimento institucional e político dado o peso dos partidos na arena eleitoral, e como não há obstáculos para o comportamento indisciplinado, votar contra o líder torna-se uma opção comum para a maioria dos deputados.

Não muito longe deste prognóstico, Barry Ames (2003) vai dizer que o sistema proporcional de lista aberta no Brasil produz partidos fracos e uma política personalizada, que se reflete em indisciplina dentro do Parlamento. Assim como pensado por Scott Mainwaring (1991, 2001), para este autor existe uma conexão entre a arena eleitoral e a arena legislativa: o controle partidário é fraco durante a campanha e, posterior e conseqüentemente, dentro do Legislativo. Isto é, não há incentivos para a cooperação dos deputados frente às lideranças partidárias, o que obriga o Executivo a negociar, diretamente, com os parlamentares.

Em sua obra “Os Entraves da Democracia no Brasil”, Ames (2003) propõe, logo de início, a reflexão sobre a agenda legislativa do Executivo e o papel intervencionista do Congresso. Seu questionamento é: se, em um país formalmente democrático que enfrenta crises de inflação, desperdício e corrupção no governo, déficits no sistema previdenciário, serviços sociais de má qualidade, violência e desigualdade social, as propostas do governo para sanar esta série de problemas parecem ter apoio da população e da maioria dos parlamentares, qual a razão dos projetos raramente saírem incólumes do processo legislativo. O pressuposto assumido é que dificilmente o Executivo pode evitar o alto preço a pagar pelo apoio parlamentar, que se dá através de benefícios clientelistas e patronagem, quais sejam: redistribuição de políticas distributivas e cargos. (AMES, 2003, p. 15). Nesta ótica, os líderes partidários têm uma baixa capacidade de organizar seus correligionários.

Para saber qual o dispêndio do Executivo com o apoio do Legislativo, Ames (2003) elenca um conjunto de variáveis, sendo a principal o desempenho eleitoral do congressista. A hipótese é que “deputados que recebem votos de modo mais concentrado ou agrupado em feixes devem ter laços mais estreitos com seus eleitores e, por isso, têm mais motivos para desertar” (AMES, 2003, p. 259). A segunda hipótese, decorrente da primeira, é que estes deputados são mais caros ao Executivo porque precisam atrair mais benefícios para sua *constituency*. Todavia, antes que se incorra ao erro, a hipótese não é que quanto maior a liberação de verbas, maior a cooperação, e sim que “quanto maior a importância do desembolso como determinante da cooperação, mais fraco é o controle do partido sobre cada um dos seus membros” (AMES, 2003, p. 262 *apud* SILVA JÚNIOR, 2008, p. 46).

Os resultados de seu estudo que nos interessa são: i) existe uma associação positiva entre cooperação e deputados mais vulneráveis. Ou seja, deputados que dependem do partido para a sobrevivência política são mais disciplinados; ii) e a conquista do apoio é inflacionada frente a parlamentares mais autônomos – o governo gasta mais em projetos de interesses dos deputados com maior probabilidade de desertar. Ou seja, o desempenho eleitoral afeta a autonomia do parlamentar, o que valoriza seu apoio.

Portanto, em um cenário onde “os deputados em exercício do mandato têm vagas garantidas na 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”, há restritas possibilidades de influência do líder sobre a sua bancada, de tal forma que a negociação acontece de forma individual, assunto por assunto (AMES, 2003, p. 256- 257).

O comportamento parlamentar disciplinado nada mais é, nesta perspectiva, que um processo de barganha bem sucedido, aonde os deputados que votam com o líder ficam satisfeitos com as recompensas recebidas; seguindo este raciocínio, a indisciplina é a consequência de negociações fracassadas. Ademais, este autor chama atenção para o seguinte fato: o Índice de *Rice*, o qual calcula a disciplina em relação às votações nominais, podem representar a última fase de um processo intenso de negociação e barganha e, ao mesmo tempo, podem não revelar os custos de transação incorridos¹².

Dessa maneira, a baixa institucionalização partidária, a ausência de mecanismos de coesão e disciplina, em que a influência é exercida de baixo para cima, ou seja, dos membros do partido para as lideranças, é o que faz Barry Ames (2003) e Scott Mainwaring (2001) normalizarem o comportamento desviante.

¹² Como nos explica José Alexandre da Silva Júnior (2008, p. 31), “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 líder e 15% votaram contra o índice de *Rice* é de 70%”.

3. O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E AS REGRAS REGIMENTAIS DA CÂMARA FEDERAL

Uma outra leitura sobre o comportamento dos partidos na arena legislativa e, conseqüentemente, sobre o comportamento parlamentar, foi apresentada à comunidade acadêmica da Ciência Política brasileira em 1999¹³. Nesta nova tese, o sistema eleitoral não deveria ser a única variável a explicar todos os problemas do sistema partidário. A estruturação do processo decisório no Legislativo bem como o tipo de poder constitucional disponível ao Presidente deveriam ser considerados na análise.

O termo presidencialismo de coalizão foi formulado por Sérgio Abranches em 1988 para descrever o modelo institucional típico da América do Sul: o presidente constrói sua base de apoio através da concessão de ministérios a partidos com representação no Legislativo, e os parlamentares, em troca, fornecem os votos necessários para aprovar a agenda do Executivo.

Com o intuito de evitar a paralisia decisória que culminou, segundo a literatura especializada, no golpe de Estado em 1964 (SANTOS, 1986), a Constituição de 1988 concedeu vários recursos de poder ao Executivo, tais como o controle sobre o orçamento, uma burocracia repleta de cargos comissionados, e mecanismos de controle da agenda do legislativo - exclusividade na iniciativa de projetos de lei em matérias sobre a organização da administração federal e o orçamento; possibilidade de adoção de medidas provisórias; e poder de solicitar urgência na tramitação de uma determinada matéria. Todavia, combinou-se a isso “uma maior capacidade de veto, de investigação e de influência na formulação de leis do Legislativo” (RENNÓ, 2006, p. 259). Nesse momento de transição e redemocratização, o Parlamento volta a ser a arena de debate político e de negociação última para a aprovação de leis. Isso significa que:

Esses recursos facilitam que o Executivo seja o iniciador das propostas legislativas e de formulação de políticas públicas. Mas, as novas regras deixam claro que o Executivo necessita do apoio do Legislativo para governar (...) O Executivo precisa negociar com o Legislativo para ter sua agenda aprovada. O eixo da questão, portanto, passa a ser a formação de maiorias no Congresso (RENNÓ, 2006, p. 259).

Como já foi falado anteriormente, o nosso sistema eleitoral produz o multipartidarismo, de maneira que, após as eleições presidenciais de 1989, nenhum partido do Presidente obteve isoladamente maioria no Congresso. Neste cenário, o Executivo precisa fazer coligações com diversos partidos para conseguir aprovar seus projetos no Legislativo. Esta inferência encontra respaldo na observação sobre os governos pós-redemocratização – os presidentes se empenharam em formar, em maior ou menos grau, ministérios de acordo com a força e o peso relativo dos partidos no Parlamento (Abranches, 1988; Meneguello, 1998; Amorim Neto, 2000)¹⁴. Até mesmo o governo Collor, com sua postura antipartidária, adotou esta estratégia no final de seu mandato.

Além da distribuição de ministérios, que pode ser entendida como patronagem, o presidente e os líderes partidários detêm prerrogativas institucionais que induzem a

¹³ Ver o livro “Executivo e legislativo na nova ordem constitucional”, de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999).

¹⁴ De acordo com Meneguello (1998 *apud* SANTOS, 2006, p. 226) “a necessidade de adequar a formação ministerial à heterogeneidade de interesses conduz os governos a modificarem, com certa frequência, a estrutura organizacional dos órgãos ministeriais – aumentando seu número, desmembrando ministérios, fato que visa muito mais à pressão da diversidade de interesses do que propriamente à critérios técnicos”.

cooperação dos parlamentares. Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999, p. 38) argumentam que:

A escassa autonomia do Poder Legislativo na formulação de políticas públicas torna a participação no governo ainda mais importante para os parlamentares interessados em garantir retornos eleitorais. Sendo assim, o controle de cargos fornece mecanismos que permitem cobrar disciplina partidária. Os parlamentares podem incorrer em custos, votando a favor de medidas contrárias aos seus interesses imediatos, em função dos ganhos que podem auferir como membros da coalizão de governo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 38).

O poder de agenda do Executivo, combinado com a patronagem, fornece uma base estável de apoio parlamentar. Destarte, quando há a possibilidade do Presidente manipular estrategicamente a distribuição de preferências dos deputados e controlar a agenda do plenário através de medidas provisórias e requerimento de urgência, tem-se um maior grau de disciplina dos partidos que pertencem à coalizão de governo.

O direito de requerer urgência aumenta as chances de sucesso do Executivo porque i) estipula prazos para a apreciação da matéria – 45 dias em cada uma das Casas Legislativas; ii) modifica o fluxo legislativo ordinário; iii) e diminui o tempo da Câmara para discutir suas próprias matérias (SANTOS, 2006, p. 228). Por sua vez, as medidas provisórias têm efeitos ainda mais consistentes sobre o poder de agenda do Executivo pois permitem ao Presidente governar sem consultar o Legislativo. Por outro lado, e não menos importante, as medidas provisórias podem significar uma proteção aos membros da coalizão da repercussão de medidas impopulares. Argelina Figueiredo (2000) esclarece que nas reedições das medidas provisórias os líderes partidários participam das modificações feitas no texto legal, embora não assumam os custos pela sua aprovação¹⁵.

Outro fator que contribui para a cooperação dentro do Parlamento é a centralização do processo decisório em torno dos líderes partidários. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê a distribuição de direitos parlamentares a partir de critérios partidários: i) a composição da Mesa Diretora e das comissões é determinada pelo princípio da proporcionalidade dos partidos; ii) o Colégio de Líderes, instância decisória que atua de forma centralizada na determinação da pauta dos trabalhos legislativos juntamente com a Mesa Diretora, é reconhecido pelo regimento; iii) além disso, cabem aos líderes a nomeação e destituição dos membros e dirigentes das comissões e relatores de projeto. Eles podem, também, usar a palavra nas sessões durante um tempo proporcional ao tamanho da sua bancada, participar dos trabalhos de qualquer comissão, encaminhar votações em plenário, registrar os deputados do partido como candidatos aos cargos da Mesa, orientar o voto de sua bancada no plenário, incluir e retirar projetos da pauta, determinar se sua tramitação terá caráter de urgência, inscrever membros para as comunicações parlamentares antes da ordem do dia e, fundamentalmente, negociar junto ao Executivo as demandas de seus correligionários (PACHECO; MENDES, 1998 *apud* SANTOS, 2006, p. 231).

O Executivo, através de seus poderes legiferantes e de seu poder de agenda, consegue barganhar apoio político do Congresso. E, por sua vez, são os líderes partidários que intermediam esta troca, negociando a demanda de ambos. Logo, não é racional os parlamentares agirem individualmente no Congresso, da mesma forma que o Executivo, pelo alto custo transacional que acarretaria, não negocia ou barganha individualmente o voto de cada parlamentar – “a organização legislativa não foi otimizada para tratar as demandas dos

¹⁵ Como mostram os indicadores, a taxa de sucesso dos projetos do Executivo no período pós-88 fica em torno de 70%, variando muito pouco nos diferentes governos (FIGUEIREDO, 2000).

parlamentares individualmente” (FIGUEIREDO, LIMONGI, 1999 *apud* SANTOS, 2006, p. 232). Dessa forma, é natural pensar que o líder irá agir como intermediário das demandas dos membros do seu partido junto ao Executivo se for seguida sua indicação de voto para uma determinada medida. Segundo Carlos Pereira e Bernardo Mueller (2003, p. 740) “É nesse momento que os partidos – frágeis elos entre os representantes e os eleitores – se tornam fortes atores. Fortes sim, mas no espaço congressual e governamental.”.

3.1. ARGELINA FIGUEIREDO E FERNANDO LIMONGI: POR QUE OS DEPUTADOS COOPERAM?

Os estudos de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999) refutaram a tese da ingovernabilidade do sistema político brasileiro. Através dos dados da produção legal e das votações nominais no período pós-88 na Câmara dos Deputados, estes cientistas políticos mostraram que, diferente do que a literatura especializada previa, o Executivo foi capaz de implementar sua agenda e realizar seus principais interesses programáticos.

Os dados arrolados demonstram que, sob a constituição 1988, o Executivo se constitui no principal legislador de jure e de fato. O principal argumento é que essa preponderância legislativa do Executivo decorre diretamente da sua capacidade, garantida constitucionalmente, de controlar a agenda – o timing e o conteúdo – dos trabalhos legislativos. Os mecanismos constitucionais que ampliam os poderes legislativos do presidente – ou seja, a extensão da exclusividade de iniciativa, o poder de editar medidas provisórias com força de lei e a faculdade de solicitar urgência para os seus projetos – estabelecidos pelas reformas constitucionais militares e ratificados pela Constituição de 1988, não só lhe permitem definir a agenda legislativa, mas o colocam em posição estratégica para a aprovação de seus projetos. Argumentamos ainda que as normas que regulam a distribuição de direitos e recursos parlamentares dão origem a um padrão altamente centralizado de organização do Congresso que se harmoniza com o papel preponderante do Executivo. Além disso, mostramos que o eixo a estruturar esse padrão centralizado são, por força regimental, os partidos políticos. As evidências apresentadas negam o diagnóstico dominante na literatura, segundo o qual o país viveria uma crise de governabilidade decorrente de um conflito entre um Executivo institucionalmente frágil e um Legislativo fortalecido pelo texto constitucional mas incapaz de agir devido à ausência da necessária estrutura partidária (FIGUEIREDO, LIMONGI, 1999, p. 11)

Os achados empíricos desta investigação apontaram para a força das lideranças partidárias na condução das votações no Legislativo – das 221 votações analisadas, o grau de disciplina é, em média, 89,9%. A hipótese sustentada é que o líder utiliza seu poder regimental para incentivar o comportamento disciplinado de sua bancada. Isso é ainda mais eficaz quando o partido faz parte da coalizão do Executivo. Nas palavras de Figueiredo e Limongi (2001, p. 10), “O controle de agenda exercido pelos líderes partidários e pelo Executivo reduz as chances de sucesso das iniciativas individuais dos deputados”. Nesse sentido, a possibilidade dos parlamentares adotarem comportamento do tipo *free-rider* seria minada.

É importante lembrar que esta cooperação dos nossos legisladores não acontece por meio da imposição. Dado o poder regimental de agenda disponível tanto aos líderes partidários quanto ao Executivo, as estratégias individualistas são neutralizadas. Ou seja, em um sistema partidário fragmentado, os membros do Congresso podem até perseguir objetivos particularistas, mas as instituições conspiram para seu insucesso. Portanto, restam aos

congressistas duas opções: i) votar com o líder e ganhar poder de barganha em negociações com o Executivo ou ii) agir individualmente e ser esmagado pela força deste último (SILVA JÚNIOR, 2008, p. 37).

Diante desse panorama, o preço pela indisciplina é muito alto e, por isso, o comportamento desertor é uma opção pouco usual entre os parlamentares, sendo assumido apenas quando o custo político em seguir o líder for muito elevado. Isso acontece em situações onde os projetos em votações recaem em setores sociais e/ou regiões importantes para a reeleição do deputado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi visto, há diferentes formas de análise sobre o comportamento parlamentar – por um lado os parlamentares precisariam atender as demandas de suas respectivas circunscrições eleitorais; por outro, eles estariam restringidos pela vontade dos líderes de suas bancadas.

Os trabalhos de Mainwaring (2001), Ames (2003) e Limongi e Figueiredo (1999) podem ser considerados como os principais para a compreensão deste fenômeno e, em um sentido mais restrito, para a compreensão da disciplina partidária. Enquanto para o primeiro a indisciplina é um ato isento de sanções partidárias e, por isso, sempre acessível a qualquer deputado, para Limongi e Figueiredo o comportamento disciplinado é a norma, sendo a indisciplina uma opção de alguns poucos parlamentares. Em direção semelhante à de Mainwaring (2001), Ames (2003) afirma que a indisciplina é o resultado de negociações fracassadas entre parlamentares, líderes e Executivo.

Estes estudos clássicos chegaram a conclusões distintas e apresentam algumas limitações - conforme nos indica Nicolau (2000), pesquisas mais detalhadas são valiosas para esclarecer o processo decisório em torno dos partidos e o fenômeno da disciplina partidária.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA:

- ABRANCHES, Sérgio (1988). Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n. 1, p. 5-33.
- AMES, Barry. (1995a), “Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation”. *American Journal of Political Science*, vol. 39, no 2, pp. 406-433.
- _____. (1995b), “Electoral Rules, Constituency Pressure, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress”. *Journal of Politics*, vol. 57, no 2, pp. 324-343.
- _____. (2001), *Institutions and Politics in Brazil*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- _____. (2003), *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- AMORIM NETO, Octavio (2000). Gabinetes residenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, v. 43, n. 3, p. 479-519.
- ARROW, Kenneth. (1951), *Social choice and individual values*. Nova York, John Wiley.
- BOWLER, Shaun. (2000), “Parties in Legislatures: Two Competing Explanations”, in R. Dalton e M. Wattenberg (eds.), *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford, Oxford University Press, pp. 157-179.
- 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.
- 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.
- COX Gary W. e MCCUBBINS, Matthew D. (1993), *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkley and Los Angeles: University of California Press.
- CRISP, e et alli (2004), *Vote-Seeking Incentives and Legislative Representation in Six Presidential Democracies*. *Journal of Politics*, 66, 3 823-846.
- DAHL, Robert (1961), “The behavioral approach in political science: epithaf for a monument to a successful protest”. *American Political Science Review*, 55 (4): 763-772.
- DEUS, Cleber de; SANDES-FREITAS, Vítor Eduardo Veras de. (2014), *O Debate sobre a Teoria e as Práticas do Sistema Eleitoral Brasileiro*. In: BONIFÁCIO, R; CASALECCHI, G; DEUS, C (Org). *O voto para presidente no Brasil: 1989 a 2010, condicionantes e fatores explicativos*. Curitiba: Ithala, 2014; Teresina: Edufpi, 2014. p. 21-51.
- DIAMOND, Larry. (1999), *Developing democracy: toward consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- DOWNS, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*. New York, Wiley.
- DUVERGER, Maurice. *Os Partidos Políticos*. Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- HAGGARD, S. (1995), *The Reform of the State in Latin America*. Trabalho apresentado na Annual World Bank Conference on Development in Latin America and Caribbean. Rio de Janeiro.
- HALL, Peter A; TAYLOR, Rosemary C. R. *As três versões do neoinstitucionalismo* (2003), Lua Nova n. 58, p. 193-224.
- FIGUEIREDO, Argelina C. (2000). *Government performance in multiparty presidential systems: the experiences of Brazil*. Paper prepared for the XVIIIth World Congress of Political Science, International Political Science Association. Québec City, August.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; Fapesp.
- _____. (1995), *Mudança Constitucional, Desempenho Legislativo e Consolidação Institucional*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 10, no 29, pp. 175-200.
- _____. (2001), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- _____. (2000), "Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil." *Comparative Politics* 32(2):151–70.
- FOX, Jonathan. 1997. *The difficult transition from clientelism to citizenship: Lessons from Mexico*. In: DOUGLAS, Chalmers et al. (Ed.). *The new politics of inequality in Latin America: Rethinking participation and representation*. Oxford: Oxford University Press.
- GAY, Robert. 1994. *Popular organization and democracy in Rio de Janeiro: a tale of two favelas*. Philadelphia: Temple University Press.
- JONES, Mark. *Electoral laws and the survival of presidential democracy*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1995.
- KIEWEIT, D. Roderick, e MCCUBBINS, Matthew D. (1991), *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago: University of Chicago Press.
- KLEIN, Philip. (1993), "The institutionalist challenge: beyond dissent". In: Tool, Marc (ed.), *Institutional economics: theory, methods, policy*. Boston; Londres: Kluwer Academic.
- KHREBIEL, K. (1991), *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- LEMOS, L. B. de S. (2001), *O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista*. *Revista Dados*. Rio de Janeiro. vol. 44,

n.3. p. 561-605. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v44n3/a04v44n3.pdf>> Acesso em: 13 set. 2014.

- LIMONGI, Fernando. (1994), O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. BIB, 37: 3-38.

- _____. (2006), Presidencialismo e Governo de Coalizão. In: Leonardo Avritzer e Fatima Anastasia. (Org.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora da UFMG. p. 237-257. 2006. Disponível em: http://www.democraciaparticipativa.org/files/livro_reformaPol.pdf> Acesso em: 17 abril. 2014.

- LIJPHART, Arend. (1989), As democracias contemporâneas. Lisboa: Gradiva.

- LIJPHART, Arend. (1991), Constitutional choices for new democracies. Journal of democracy, v. 3, n. 2.

- MAINWARING, Scott P. (1999), Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The Case of Brazil. Stanford, Stanford University Press.

- _____. (1993), Democracia presidencialista multipartidária: O caso do Brasil. Lua Nova, São Paulo, n. 28/29, p. 21-74.

- _____. (2001), Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil. Tradução: Vera Pereira. Porto Alegre: Mercado Aberto. Rio de Janeiro, FGV.

- _____. (1991), Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n. 29, p.34-58.

- MANCUSO, W. P. (2007). O Empresariado como Ator Político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. Rev. Sociol. Política, Curitiba, 28, p. 131-146, jun. 2007

- MARCH, James G. (2009), Como as decisões realmente acontecem: princípios da tomada de decisões. 1º ed. São Paulo: Leopardo.

- MARENCO, André. (2006), Regras eleitorais importam? Modelos de listas eleitorais e seus efeitos sobre a competição partidária e o desempenho institucional. Dados. Rio de Janeiro, v. 49, n.4, p. 721-749.

- MAYHEW, D. (1974), Congress: The Electoral Connection. New Haven, Yale University Press.

- MENEGUELLO, Rachel (1998). Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997). São Paulo: Paz e Terra.

- MIRANDA, Geralda Luiza de. (2008), O comportamento dos partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (1991-2007). 204f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2008.

- NASCIMENTO, Emerson Oliveira do.(2009), Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 1. Brasília, janeiro-junho de 2009, pp. 95-121.
- NICOLAU, Jairo Marconi. (2006), O Sistema Eleitoral de Lista Aberta no Brasil. Dados, v. 49, n. 4, Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582006000400002&lng=en&nrm=iso Acesso em: 24 de outubro de 2013.
- _____. (2015), Uma proposta de reforma do sistema eleitoral brasileiro.
- _____. (1996), Multipartidarismo e Democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.
- NORTH, D. C. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge: Cambridge University Press. 1990.
- PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. (2001), O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. Dados, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 323-362.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. (2002), Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: As relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. Dados, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301.
- _____. (2003), Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: A conexão eleitoral no Brasil. Dados, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 735-771.
- _____. (2006), Regras eleitorais e poderes do presidente no Congresso: duas dimensões complementares da capacidade governativa. In: SOARES, Gláucio A. D; RENNÓ, Lúcio R. (Org.). Reforma Política: lições da história recente. Rio de Janeiro: Ed. FGV, p. 296-315.
- PERES, Paulo Sérgio Peres. (2008), Comportamento ou Instituições. A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. Vol. 23 nº 68 outubro/2008.
- RAE, Douglas (1967), The Political consequences of electoral laws. New Haven/London: Yale University Press.
- RENNO, Lucio R. (2006), Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos? In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fatima (Org.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006, v., p. 259-271
- SANTOS, Fabiano. (1997), “Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira”. Dados, vol. 40, no 3, pp. 465-492.
- _____. (2003), O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão. Belo Horizonte, Editora UFMG.

- _____ . (2006), Governos de Coalizão no Sistema Presidencial: o caso do Brasil sob a Égide da Constituição de 1988. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fatima (Org.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006, v., p. 223-236.
- SANTOS, Wanderley G. dos. (1986), Sessenta e quatro: anatomia da crise. São Paulo: Vértice.
- SARTORI, Giovanni. (1982), Partidos e Sistemas Partidários. Tradução de Waltensir Dutra. Brasileira. Rio de Janeiro: Zahar.
- _____ . (1993), Nem presidencialismo, nem parlamentarismo. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n. 35, p. 3-14.
- _____ . (1994), Ingeniería constitucional comparada: Una investigación de estructuras, incentivos y resultados. México: Fondo de Cultura Económica.
- SILVA JÚNIOR, José Alexandre. (2008), As sementes da discórdia. Regras e exceções da indisciplina partidária. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco. Departamento de Ciência Política.
- SHEPSLE, Kenneth. (1989), Studying institutions: some lessons from the rational choice approach. *Journal of Theoretical Politics*, v.1, p: 131-147.
- SHUGART, Matthew, CAREY, John. (1992), Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics. Cambridge: Cambridge University Press.
- STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen & LONGSTRETH, Frank. (1997), Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge, Cambridge University Press.
- TSEBELIS, George. (1998), Jogos ocultos: Escolha racional no campo da política comparada. São Paulo: Edusp. 1998.
- WILSON, Matthew. (2005), “Institutionalism, critical realism, and the critique of mainstream economics”. *Journal of Institutional Economics*, v. 1, nº 2, p. 217-31.