

# DISCIPLINA PARTIDÁRIA E APOIO AO GOVERNO NO BICAMERALISMO BRASILEIRO<sup>1</sup>

Pedro Robson Pereira Neiva

## RESUMO

*O artigo avalia a disciplina dos partidos políticos no poder Legislativo brasileiro e o apoio que proporcionam ao governo, sob uma perspectiva bicameral. Busco dois objetivos principais. O primeiro é o de incluir o Senado na discussão sobre o relacionamento entre o poder Executivo e o poder Legislativo no país, comparando-o com a Câmara dos Deputados. Em segundo lugar, procuro avaliar os partidos individualmente, levando em consideração as suas características peculiares, que não são inerentes ao sistema partidário. A análise foi feita a partir das votações nominais realizadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal no período de 1989 a 2008, comparando o comportamento dos partidos entre si e com eles mesmos, ao longo do tempo. A abordagem cross-section e longitudinal permitiu observar resultados até então não identificados pela literatura que trata do relacionamento entre o poder Executivo e o poder Legislativo no país. Apesar de reforçar a corrente da literatura que afirma serem os partidos coesos, disciplinados e previsíveis, argumento que eles diferem substancialmente entre si, seja em suas estratégias, seja em sua forma de articulação. Dada a elevada fragmentação e as características peculiares de cada um dos partidos, não parece apropriado falar-se em atributos sistêmicos, que se estendam para todos eles; menos ainda quando se leva em consideração as duas casas legislativas.*

**PALAVRAS-CHAVE:** bicameralismo; Senado; partidos; poder Legislativo; governabilidade.

## I. INTRODUÇÃO

Existe hoje uma extensa literatura no Brasil que trata do funcionamento dos partidos na Câmara dos Deputados e do seu relacionamento com o poder Executivo. O debate vem estendendo-se há aproximadamente duas décadas, envolvendo duas correntes principais. De um lado, estão os autores que consideram o sistema político-partidário brasileiro como quase caótico, constituído por partidos frágeis, inconsistentes e indisciplinados, e impregnado por barganhas e relações clientelistas e individuais entre o governo e os parlamentares (LAMOUNIER & MENEGUELLO, 1986; LIMA JÚNIOR, 1993; SARTORI, 1993; MAINWARING, 2001; AMES, 2003). De outro

lado, há um grupo de autores que mostram uma situação muito diferente: partidos disciplinados, ideologicamente consistentes e previsíveis. Segundo tais autores, a relação com o poder Executivo dá-se em bases partidárias e por intermédio de seus líderes, em um contexto bem diferente do apresentado pelo grupo a que se opõem (MENEGUELLO, 1998; FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999; 2000; SANTOS, 2002). Para facilitar a discussão, e por falta de expressão melhor, chamarei o primeiro grupo de “pessimista” e o segundo de “otimista”.

Esse debate tem gerado uma produção acadêmica avançada e profícua, tornando essa área uma das mais produtivas da Ciência Política brasileira no momento. No entanto, ao voltar-se exclusivamente para a câmara baixa, ele deixou uma lacuna importante. Conforme alerta Binder (2003), quando tratamos os legislativos bicamerais como se fossem unicamerais, subestimamos como os conflitos entre a Câmara e o Senado moldam as principais mudanças políticas. A situação vem mudando paulatinamente – o melhor exemplo disso é o livro organizado por Leany Lemos em 2008 (LEMOS, 2008b) – mas nosso conhecimento sobre

<sup>1</sup> Essa pesquisa foi financiada com a bolsa de pós-doutorado da Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) n. 2007/663-9, realizado no Centro Brasileiro de Análise e Pesquisa (Cebrap) de junho de 2007 a maio de 2010. Agradeço a Fernando Limongi e a Argelina Figueiredo a oportunidade de participar do programa e a ajuda fundamental de Andréa Freitas, Júlio César da Costa e Maurício Izumi na organização do banco de dados sobre o Senado, o qual deu origem a esse artigo.

o funcionamento dos partidos em nossa câmara alta, principalmente no que diz respeito ao relacionamento com o poder Executivo, ainda é absolutamente precário<sup>2</sup>.

Além de ser pouco estudado, o Senado tem sido avaliado como uma instância decisória menos importante do que a Câmara dos Deputados. Por exemplo, Figueiredo e Limongi (1996, p. 5-6), que deram uma contribuição ímpar para o entendimento do relacionamento entre o poder Legislativo e o Executivo no país, afirmam que a Câmara tem a primazia como instância deliberativa, cabendo a ela pronunciar-se, em última instância, sobre as eventuais alterações realizadas no Senado. Já esse último, na condição de segunda casa de apreciação, usa de maneira restrita sua prerrogativa de alterar os projetos da Câmara, não dando uma contribuição muito significativa nas leis que tramitam no poder Legislativo. De acordo com os dois autores, “o Senado não exerce de forma muito ativa o seu papel de instância revisora dos projetos apreciados pela Câmara, tendendo a ratificar as suas decisões [...]. Ele não parece desempenhar um papel autônomo como instância deliberativa, nem mesmo como casa revisora” (*idem*, p. 8-10).

Em parte, Figueiredo e Limongi têm razão, já que a câmara baixa coloca para votação um número bem maior de matérias do que o Senado. Vale dizer também que o grau de discordância entre os deputados é maior: a proporção de matérias que chegam à unanimidade ou quase unanimidade é menor. Além disso, a Câmara dos Deputados tem a função de iniciar os projetos provenientes do poder Executivo, do poder Judiciário e da população, cabendo a ela pronunciar-se sobre eventuais alterações efetuadas no Senado. Essa é uma prerrogativa importante, já que quem inicia a dis-

cussão pode interferir estrategicamente no rumo dos resultados.

No entanto, essa visão precisa ser melhor discutida. Se até mesmo as câmaras altas fracas são capazes de influenciar o processo legislativo (HAMMOND & MILLER, 1987; TSEBELIS, 1995; HELLER, 1997; THIES, 1998; LIJPHART, 1999)<sup>3</sup>, é de esperar-se que um Senado forte como o brasileiro tenha um papel mais relevante<sup>4</sup>. Ainda que a câmara baixa tenha a prerrogativa de iniciar os projetos do poder Executivo, o Senado também pode iniciar propostas legislativas, ficando, nesse caso, com a palavra final. Pode ainda rejeitar os projetos aprovados pela Câmara, o que leva ao seu arquivamento. Além disso, ao atuar como instância revisora, ele tem maior capacidade de agir estrategicamente, levando em consideração o grau de conflito verificado na primeira casa. Em outras palavras, o Senado não precisa rediscutir os pontos menos relevantes de uma matéria, o que lhe permite concentrar-se sobre as questões efetivamente importantes, seja do ponto de vista do mérito, seja em suas implicações políticas.

Cabe acrescentar que se trata da única câmara alta no mundo que tem a prerrogativa de aprovar endividamentos externos da União, dos estados e dos municípios (NEIVA, 2004)<sup>5</sup>, que foi fundamental para o processo de ajuste fiscal implementado no país nos últimos anos (LOUREIRO, 2001). Exerce também um papel de destaque em políticas de Estado, que envolvem o equilíbrio geral do sistema político, e na área econômica (*idem*; NEIVA, 2006).

O Senado brasileiro conta ainda com as funções exclusivas de aprovar o nome de autoridades expressivas, tais como Presidente e diretores do Banco Central, diretores das agências executi-

<sup>2</sup> A situação é explicada pelo fato de o Senado, ao contrário da Câmara dos Deputados, não disponibilizar seus dados em formato eletrônico. Para poder trabalhar com as votações nominais da Casa, foi necessário coletá-las e digitá-las uma a uma. A partir de meados de 1999, elas podem ser recuperadas em seu sítio da *internet*. Antes disso, somente em seus arquivos físicos em Brasília. O problema foi solucionado com a coleta e organização dos dados que fizemos para a elaboração dessa pesquisa no âmbito do Cebrap. Esperamos que, com a disponibilização desses dados, a situação seja revertida e que a Ciência Política possa definitivamente abrir essa “caixa preta”, tão importante para o funcionamento da nossa democracia.

<sup>3</sup> Segundo Tsebelis e Money (1997), isso acontece por que “paciência” é também recurso de poder, já que a “impaciência” obriga que a câmara mais forte (a câmara baixa, na opinião dos dois autores) ceda no intuito de ter sua proposta aprovada mais rapidamente.

<sup>4</sup> Em países parlamentaristas, Coakley e Manning (1999) e Druckman e Thies (2002) mostraram que a perda de maioria na câmara alta pode gerar problemas para o governo ou até reduzir sua duração, ainda que elas não tenham a prerrogativa de destituí-lo.

<sup>5</sup> O extinto Senado do Equador também tinha essa prerrogativa.

vas, embaixadores e ministros de tribunais superiores. Embora quase sempre sejam aprovados, isso não quer dizer que, ao fazer suas indicações, o poder Executivo não leve em consideração as preferências dos senadores. A eventual rejeição de um nomeado pode ser fatal para a percepção de força do Presidente ou pode ter consequências danosas para a sua capacidade governativa. É possível imaginar, por exemplo, o impacto negativo que poderia ter a rejeição, ou postergação da aprovação, de um Presidente do Banco Central, uma instituição fundamental para o equilíbrio macroeconômico e, conseqüentemente, para a estabilidade política.

No entanto, para avaliar a importância da câmara alta (e do bicameralismo) não basta olhar para os seus poderes. É necessário verificar também a sua composição política, a distribuição dos partidos e de suas preferências. Em outras palavras, para usar as expressões de Lijphart (1999), é necessário verificar tanto a simetria quanto a congruência. Segundo o autor, o bicameralismo ganha relevância à medida que os poderes da câmara alta aproximam-se dos encontrados na câmara baixa (simetria) e à medida que aumenta a diferença na composição política das duas casas (incongruência).

Na mesma linha, Tsebelis (1995) afirma que a estabilidade depende da distância entre as duas câmaras. Como mostra o autor, em um jogo bicameral, o movimento dos jogadores principais, distantes um do outro, reduz o *winset* do *status quo*, isto é, o conjunto de pontos que pode mudar a situação estabelecida. Dessa forma, à medida que as preferências das duas câmaras divergem, a estabilidade política aumenta e a mudança do *status quo* torna-se menos provável. Em outras palavras, para que o bicameralismo afete os resultados políticos, é preciso que ele provoque a existência de pontos de vistas que se oponham. Quando isso não acontece, ou seja, quando a composição da câmara alta reflete a da câmara baixa, ela não passa de redundante ou incômoda (KREHBIEL, 1996; BRADBURY & CRAIN, 2001; DE DIJN, 2005; HELLER, 2007).

A idéia é que, assim como existe cooperação, competição e conflito entre o poder Executivo e a câmara baixa, o mesmo acontece entre esta e o Senado. A cooperação é prevista pela Constituição ao estabelecer a necessidade de que uma proposta legislativa seja aprovada pelas duas casas.

No entanto, o conflito é eminente, dada a sua diferença de composição e à ausência de uma autoridade central que coordene os acordos. Segundo Heller (2007), não foram apenas os conflitos entre o poder Executivo e o Legislativo que definiram os impasses na política norte-americana após a II Guerra Mundial, mas também as diferenças entre a *House* e o Senado.

Os amplos poderes do Senado brasileiro fazem que o bicameralismo no país seja bastante simétrico. Ele é também muito incongruente, haja vista os diversos elementos que enfatizam as distinções entre as duas câmaras e que tendem a aumentar o seu potencial de veto. Em primeiro lugar, cabe destacar que a forma de seleção dos membros das duas casas é diferente: enquanto os deputados são eleitos pelo sistema proporcional, os senadores o são pelo sistema majoritário. Além disso, a renovação parcial (de um terço e dois terços, a cada quadro anos) faz que haja uma proporção razoável de senadores eleitos em momentos diferentes dos deputados, sob pressões, restrições conjunturais e demandas distintas por parte dos eleitores.

Outra diferença importante diz respeito ao tamanho das duas casas. Segundo Heller (*idem*), quanto maior for tal diferença maior será a probabilidade de que as suas preferências também sejam diferentes, ainda que a composição partidária seja a mesma. No caso brasileiro, cabe destacar que a nossa câmara alta é uma das menores do mundo, proporcionalmente à câmara baixa, contando com apenas 16% do número de membros desta última.

Um terceiro elemento que contribui para a incongruência entre as duas casas é o forte caráter federativo do Senado brasileiro, dado pela Constituição, ao reservar-lhe a representação dos estados e ao definir igual representatividade dessas subunidades federativas<sup>6</sup>. Tendo em vista a grande diferença entre o tamanho das populações dos estados, a destinação de três senadores para cada um deles acaba fazendo que a desproporcionalidade seja muito grande: a segunda maior do mundo nas câmaras altas, logo após a Argentina (SAMUELS & SNYDER, 2001, p. 662).

<sup>6</sup> É verdade que a desproporcionalidade está presente também na câmara baixa, mas é muito maior na câmara alta.

Há autores que alertam para as consequências dessa situação. Segundo Backes (1999, p. 9), 51% dos senadores – representantes de apenas 15% da população – podem vetar projetos apoiados por representantes de 85% dos cidadãos. Na opinião da autora, isso seria reforçado pelo fato de suas funções não estarem relacionadas à defesa estrita dos interesses dos estados. Backes sugere que o discurso “regional” esteja na verdade legitimando o fortalecimento do poder Executivo nacional, já que, negociando com uma minoria de senadores, ele pode aprovar suas propostas de caráter nacional. Tais afirmações vão ao encontro da sugestão de Samuels e Snyder (2001) de que a desproporcionalidade na representação pode trazer incentivos importantes para a construção de coalizões baseadas em apoios “baratos” de legisladores oriundos de distritos sobre-representados. De fato, Neiva e Soares (2010) encontraram evidências de que isso ocorreu nas matérias que passaram pelo Senado brasileiro no período posterior à Constituinte, sejam elas de natureza federativa ou não. Esse não é, no entanto, o tema desse artigo; limito-me aqui a verificar a incongruência no que diz respeito ao seu caráter partidário.

Ainda que as legendas partidárias principais na Câmara dos Deputados sejam também as do Senado, há uma variação entre elas e também ao longo do tempo. A sua avaliação conjunta, e por um período relativamente longo (20 anos), permitirá que se observe como acontece de fato o relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil. A predominância do Executivo no processo legislativo, originalmente percebida por Figueiredo e Limongi (1999) e confirmada por outros autores, pode ter o seu impacto reduzido, caso ela não seja mantida na câmara alta.

## II. DESCRIÇÃO DOS DADOS E ASPECTOS METODOLÓGICOS

A análise de votações nominais está sujeita a diversas críticas. Uma delas é de que ela envolve apenas a versão final dos projetos aprovados, sem

considerar as alterações que foram feitas. Outra crítica é que ela não considera as propostas que foram retiradas ou as que permaneceram durante um longo período de tempo. Um terceiro questionamento refere-se ao nosso desconhecimento sobre a real intenção do proponente da matéria, ou seja, não sabemos se ele quer realmente aprová-la ou se espera aprová-la na íntegra. Outra diz respeito às chamadas “não-decisões”, ou seja, que a análise de votações desse tipo não consideram as propostas que deixaram de ser apresentadas porque os atores reagiram antecipadamente, prevendo que seriam derrotados (BACHRACH & BARATZ, 1962; STEPAN, 1999; AMES, 2003). Ainda que tais críticas não devam ser completamente desconsideradas, votações nominais são amplamente utilizadas para análise de comportamento em alguns legislativos no mundo.

Nesta pesquisa, analiso as votações nominais realizadas nas duas casas legislativas no Brasil entre os anos de 1989 a 2008, cobrindo seis legislaturas e sete mandatos presidenciais, exercidos por cinco presidentes diferentes, quais sejam: Sarney (1989), Collor (1990-1992), Itamar (1993-1994), Fernando Henrique (1995-2002) e Lula (2003-2008). Nesse período, foram realizadas 1 322 votações nominais no Senado e 2 152 na Câmara dos Deputados.

Foram excluídas as votações que apresentaram menos de 10% de discordância – aqui chamadas de “unânicos” – por não envolverem conflito relevante e, conseqüentemente, perderem interesse analítico. Esse é o patamar que tem sido utilizado por pesquisadores que analisaram a Câmara dos Deputados no Brasil (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999; NICOLAU, 2000; AMORIM NETO & SANTOS, 2001). Penso que é um ponto de corte suficiente, tendo em vista que as matérias que são decididas em votações nominais já envolvem algum grau de conflito. No quadro abaixo, apresento uma descrição dos dados, comparando as duas casas legislativas.

QUADRO 1 – VOTAÇÕES NOMINAIS REALIZADAS NO CONGRESSO (1989-2008)

	CÂMARA		SENADO	
	N	%	N	%
Unânicos	696	32,3	825	62,4
Não Unânicos	1 456	67,7	497	37,6
Total de Matérias Votadas	2 152	100	1 322	100

FONTE: Diário do Senado Federal. Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

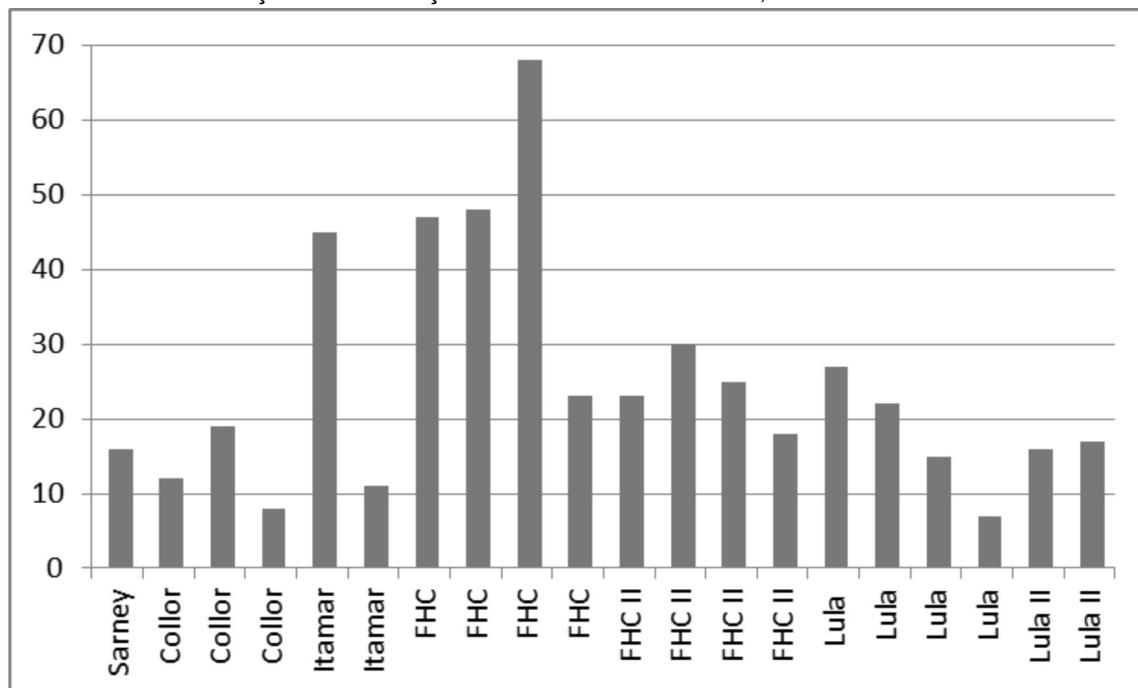
Os dados acima sinalizam algumas diferenças importantes entre as duas casas. Em primeiro lugar, observa-se que o número de votações realizadas na Câmara é maior do que no Senado: 2 153 e 1 322, respectivamente. Em parte, isso pode ser explicado pelo fato de o número de deputados ser bem maior do que o número de senadores, o que aumenta a quantidade de proponentes potenciais. Outra explicação vem do fato de que as matérias oriundas dos poderes Executivo e Judiciário iniciam-se pela câmara baixa.

Uma segunda informação importante é a diferença entre os níveis de consenso nas duas casas legislativas: na Câmara, pouco mais de 32% das matérias apresentaram alto grau de concordância (menos de 10% de discordância); no Senado, esse número passa de 62%. Tais resultados sugerem que o Senado, de fato, tem uma função de casa

revisora. Eles mostram que boa parte do conflito observado na câmara baixa não se repete na câmara alta. Neste artigo, limitaremos nossa análise às 497 votações que tiveram um grau maior de conflito, ficando de fora as outras 825, que ficaram abaixo dos 10% de discordância.

No gráfico abaixo, apresento a distribuição das votações nominiais no Senado por ano e governo. Mais da metade delas foi realizada durante o governo do Presidente Fernando Henrique, sendo 37% no primeiro mandato e 19% no segundo. No governo Lula, foram realizadas 21% das votações, sendo 14% no primeiro mandato e 7% nos dois anos do segundo mandato. Nos anos do impedimento do Presidente Collor e no último ano do primeiro mandato do Presidente Lula, a frequência de votações foi muito baixa: menos de dez, em cada um deles.

FIGURA 1 – DISTRIBUIÇÃO DAS VOTAÇÕES NOMINAIS NO SENADO, POR ANO E GOVERNO



FONTE: Diário do Senado Federal. Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

Existem diferenças importantes entre as duas casas no que diz respeito à relação entre os líderes partidários e seus liderados. Uma delas refere-se ao encaminhamento de voto em plenário. Na Câmara, ela acontece quase sempre; no Senado, o procedimento é bem menos freqüente, embora venha aumentando nos últimos anos. Provavel-

mente, isso tem a ver com o tamanho pequeno da Casa, que possibilita que a comunicação e a interação entre os senadores sejam realizadas face-a-face e de maneira informal. A formalidade está prevista no regimento da Câmara dos Deputados, que reserva aos líderes o prazo de um minuto para que orientarem sua bancada. Já o regimento do

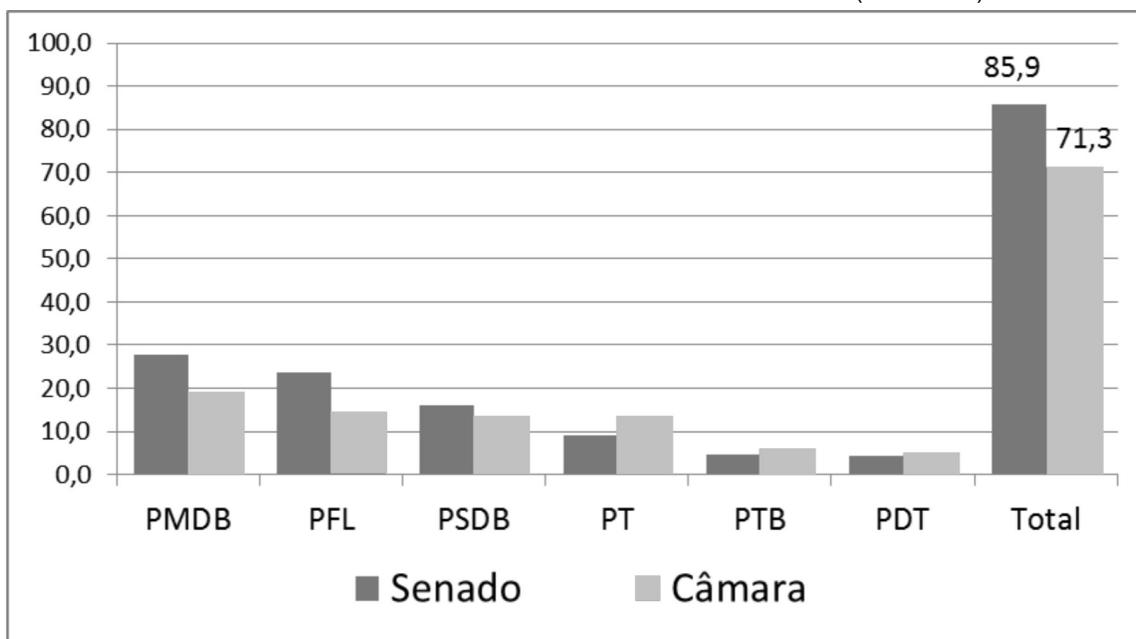
Senado diz simplesmente que os líderes votarão em primeiro lugar e que, conhecidos os seus votos, votarão os demais senadores.

Por esse motivo, utilizo formas diferentes para avaliar disciplina em cada uma das casas. Na Câmara, os votos dos deputados serão comparados com a indicação feita pelos líderes, dos partidos respectivos ou do governo. No Senado, tomarei como base de comparação os votos efetivamente dados pelos líderes. Caso optasse por utilizar a indicação de liderança, teria de abrir mão de mais da metade das votações que estão no banco de dados do Senado.

A análise foca apenas sobre os partidos reais ou efetivos, aqui considerados aqueles que conta-

ram com pelo menos quatro senadores, isto é, 5% do número total, em pelo menos três legislaturas. Dado que o Senado é uma casa legislativa relativamente pequena, não faria muito sentido analítico, mormente no que diz respeito à disciplina, concentrar a energia sobre partidos que contam com apenas dois ou três parlamentares. Sendo assim, embora 17 partidos tenham passado pela instituição no período analisado, foco a atenção sobre os seis maiores, a saber: PMDB, PFL, PSDB, PTB, PDT e PT<sup>7</sup>. Eles respondem por cerca de 86% de todos os votos realizados no Senado de 1989 a 2008. No gráfico abaixo, apresento informações detalhadas sobre o percentual de votos dados por cada um dos partidos no período analisado.

GRÁFICO 2 – VOTOS DADOS PELOS PARTIDOS NA CÂMARA E NO SENADO (1989-2008)



FONTE: Diário do Senado Federal. Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

### III. ANÁLISE DOS DADOS

Nesta seção, a análise dos votos dos senadores será feita levando em consideração três tipos diferentes de informações, sempre em comparação com a Câmara dos Deputados: a disciplina em relação ao partido, em relação ao governo e o peso efetivo que o partido teve nesse apoio. No quadro que se segue, apresento a média da disci-

plina partidária em todo o período que está sendo analisado.

<sup>7</sup> Respectivamente, Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido da Frente Liberal (PFL), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Democrático Trabalhista (PDT) e Partido dos Trabalhadores (PT).

QUADRO 2 – DISCIPLINA AO PARTIDO (1989-2008)

PARTIDO	CÂMARA DOS DEPUTADOS		SENADO FEDERAL		TESTE "T"
	MÉDIA	DESVIO PADRÃO	MÉDIA	DESVIO PADRÃO	
PMDB	84,9	5,0	76,4	5,5	5,12 ***
PFL	89,4	6,1	82,4	6,1	3,63 ***
PSDB	90,0	5,1	81,7	11,2	2,98 ***
PTB	86,2	4,0	76,0	20,0	2,25 **
PT	94,9	3,8	92,6	4,7	1,56
PDT	89,6	6,2	86,2	10,2	1,20

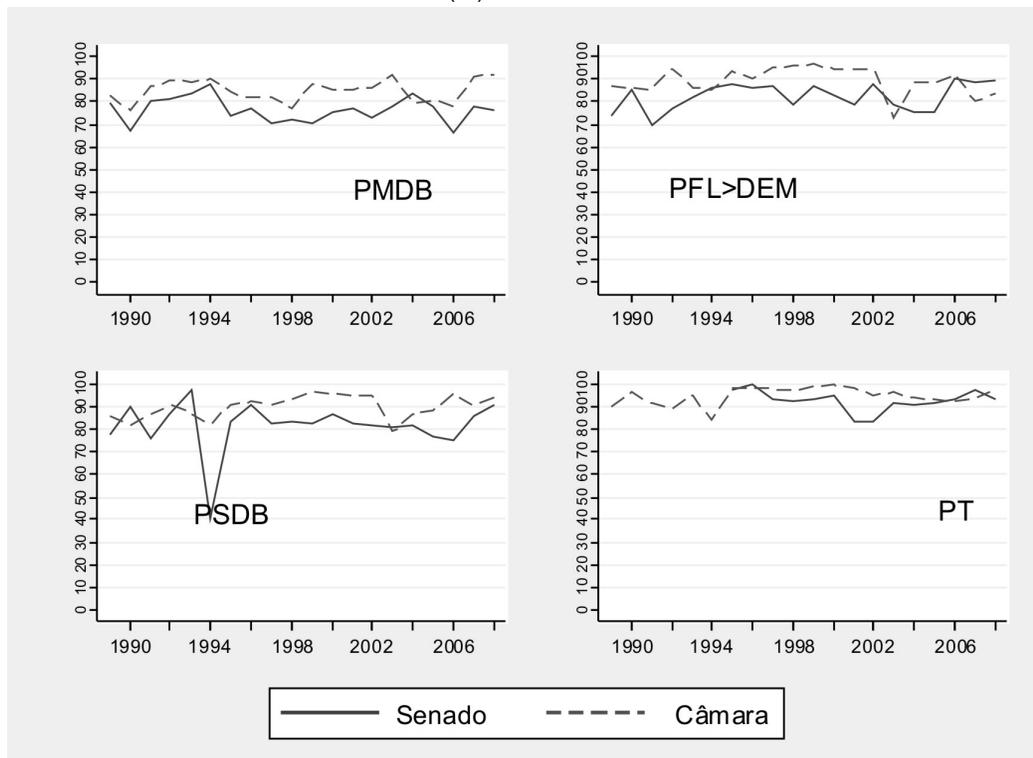
FONTE: Diário do Senado Federal. Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

NOTA: \*\*\* p> 0.001; \*\* p>.05.

Os dados mostram que todos os partidos são menos disciplinados e apresentam maior dispersão dos votos no Senado do que seus congêneres na Câmara. Nos dois partidos de esquerda (PT e PDT), essa diferença não chega a ser estatisticamente significativa. No PMDB, no PFL e no PSDB, ela foi bastante expressiva no período analisado. Para que tenhamos uma idéia melhor da evolução

do comportamento dos partidos nas duas casas, apresento nos gráficos a seguir a disciplina partidária dos quatro principais partidos no período analisado. Em função do pequeno número de votos dados pelo PTB e pelo PDT em algumas votações, não teríamos a mesma segurança na análise do seu comportamento quando as votações são agrupadas anualmente.

GRÁFICO 3 – DISCIPLINA AO PARTIDO (%)



FONTE: Diário do Senado Federal. Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

Confirmando estudos anteriores (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999; NICOLAU, 2000), o PT apresentou os mais altos níveis de disciplina em ambas as casas. Houve uma pequena instabilidade

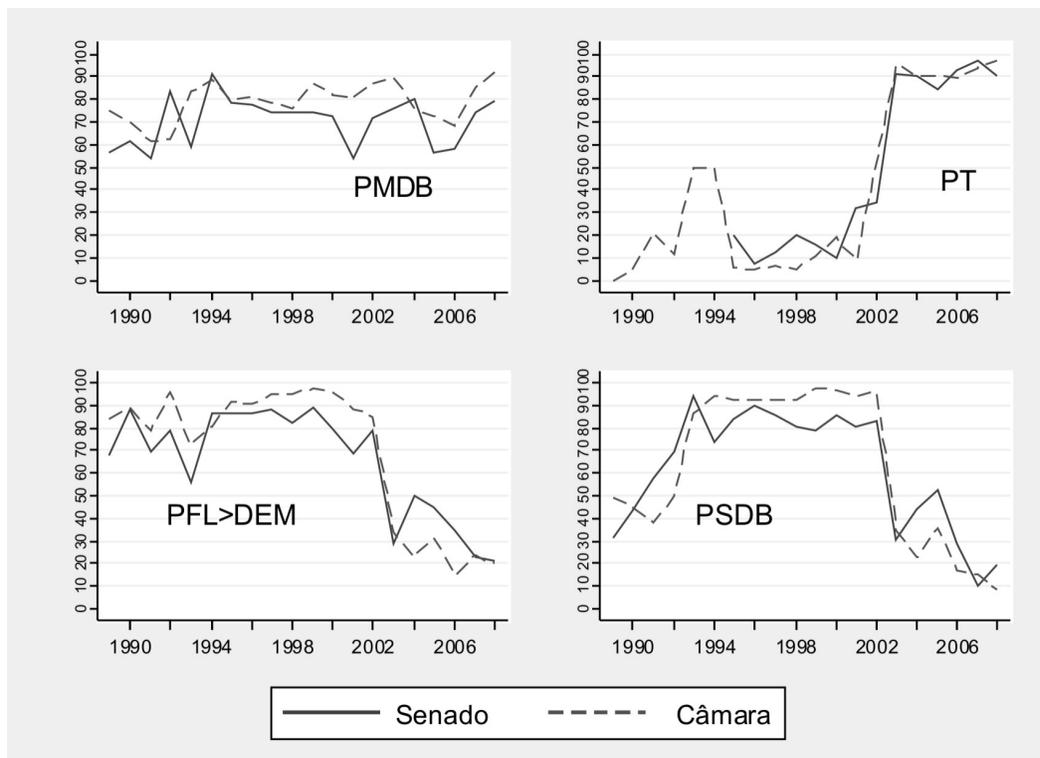
no Senado no início do governo Lula, mas a disciplina voltou a subir com a expulsão da senadora Heloísa Helena do partido. Os dados foram mostrados a partir de 1995, quando o partido passou

a contar com o patamar mínimo de quatro senadores, que está sendo considerado nessa pesquisa. Vale registrar também uma pequena queda no índice de disciplina do PSDB e do PFL-DEM na Câmara dos Deputados no primeiro ano do governo Lula (2003), o que mostra a dificuldade que esses partidos encontraram ao passarem para a oposição. É interessante notar que isso só aconteceu na primeira casa; no Senado, o PSDB permaneceu no mesmo patamar de disciplina que vinha apresentando em anos anteriores. A forte queda em 1994 deve-se à substituição do líder do partido pelo seu vice-líder (Senador Artur da Távola), que estava sistematicamente votando diferente do partido. Trata-se de uma situação de exceção, sem muito interesse analítico, no meu entendimento.

O gráfico reforça o que a estatística descritiva diz: a disciplina é mais alta na Câmara do que no Senado. A pergunta que fica é: afinal, os partidos são disciplinados ou não? De acordo com Pérez Liñan (1997) e Ames (2003), esse grau de

disciplina no poder Legislativo brasileiro não é tão alto, se comparado com os vizinhos na América Latina: Argentina, Venezuela, Uruguai e Chile. Não é o que diz outra parte importante da literatura (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999), que argumenta que a alta disciplina pode ser concluída a partir da previsibilidade dos resultados das votações. Evitando posicionar-se em relação ao grau de disciplina – se alto ou baixo – Nicolau (2000, p. 717) ressalta outro aspecto, que se torna mais relevante com a inclusão do Senado na análise: “mais que um atributo sistêmico (alta ou baixa disciplina de todos os partidos), o que chama a atenção no caso brasileiro é a variação”. De fato, a média de disciplina do PMDB e do PTB no Senado (em torno de 76%) ficou bem abaixo da verificada no PT na Câmara (95%) e no Senado (93%). A diferença é expressiva mesmo dentro de alguns partidos, nas duas casas: no PMDB e no PSDB, por exemplo, ela ficou em torno de 8%. A partir dos gráficos abaixo, mudo o foco da análise para o posicionamento em relação ao governo.

GRÁFICO 4 – APOIO AO GOVERNO (%)



FONTE: Diário do Senado Federal. Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

Os gráficos acima são bem diferentes dos anteriores. É visível a mudança de comportamento do PT, que passou de uma posição de oposição acirrada, durante o governo Fernando Henrique,

para a de grande apoiador do governo Lula, que se iniciou em 2002. Em sentido contrário, caminharam o PSDB e o PFL, que reduziram substancialmente o seu apoio. Ainda assim, dada a posição

minoritária do governo Lula no Senado até a entrada do PMDB na coalizão, esse pequeno apoio foi fundamental para a aprovação de matérias importantes para o poder Executivo.

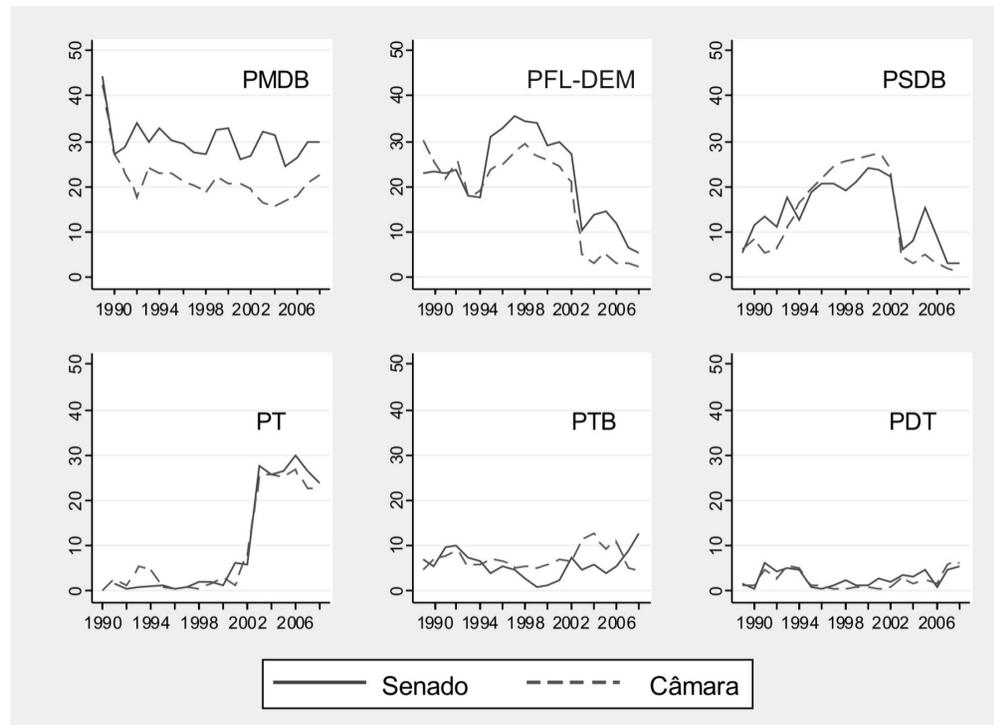
Vale notar o comportamento semelhante do PFL e do PSDB em ambas as casas. É curioso que os dois partidos concederam e retiraram o apoio ao poder Executivo no mesmo momento, especialmente no Senado. Isso mostra que eles agiram estrategicamente, articulando-se para uma ação conjunta em momentos e em situações específicas, com o objetivo de desestabilizar o governo a que se opunham. Uma possível explicação para o comportamento diferenciado da aliança PSDB-PFL nas duas casas, vem do fato de o Senado exercer um papel privilegiado na área econômica (LOUREIRO, 2001; NEIVA, 2006). Apesar de fazerem oposição declarada ao governo Lula, os dois partidos deram apoio à política econômica do novo governo, que não mudou substancialmente a que vinha sendo adotada no governo anterior. O tamanho pequeno do Senado – e dos partidos na Casa – também permite que eles articulem-se mais facilmente.

Já o PMDB, como partido com maior expressividade numérica e dada a sua posição mediana,

foi imprescindível para todos os governos do período posterior à Constituinte. A partir do segundo mandato de Fernando Henrique, que se iniciou em 1998, apresentou uma atuação descoordenada entre uma casa legislativa e a outra, melhorando um pouco a coordenação a partir do segundo mandato de Lula.

Os gráficos anteriores dão uma idéia da atuação dos partidos sob a óptica deles próprios. Nos gráficos que se seguem, analiso-os sob a óptica do governo, ou seja, procurando avaliar não só sua disciplina e grau de apoio ao Presidente, mas também seu tamanho. Eles mostram o peso efetivo de cada um dos partidos no relacionamento entre o poder Executivo e o Legislativo. Do ponto de vista do governo, não basta que um partido esteja na sua base de sustentação e que seja disciplinado. O mais importante é a quantidade de votos que ele proporciona para a aprovação das matérias que defende no Congresso. A idéia é que, ainda que o partido não faça parte da base, ele pode ser fundamental na aprovação da agenda governamental, caso tenha um número grande de parlamentares. Por outro lado, ele pode ser totalmente disciplinado, mas pouco importante para o suporte que o governo tem no Congresso.

GRÁFICO 5 – PESO EFETIVO DO APOIO AO GOVERNO



FONTE: Senado Federal. Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

Uma primeira conclusão que se tira dos gráficos acima é que as decisões no Congresso são tomadas em função da conjuntura política e do posicionamento em relação ao governo, e não em função dos temas ou das propostas que estão sendo discutidas. Não se observa um comportamento defasado de uma casa em relação à outra. Quando existe semelhança entre as duas, ela acontece simultaneamente, no mesmo momento histórico. Fossem os partidos movidos pelos “issues”, era de esperar-se que as curvas referentes ao Senado seguissem trajetória semelhante às que os partidos apresentam na Câmara, com alguma defasagem no tempo. Isso porque as matérias mais importantes e mais controversas – as que tem origem no poder Executivo – devem, segundo preceito constitucional, ser iniciadas pela câmara baixa, chegando ao Senado bem depois, muitas vezes um ano ou mais.

Outra conclusão evidente é que, como já vimos, os partidos são diferentes, adotam estratégias específicas e variam em termos do apoio que proporcionam às propostas defendidas pelo governo. No PMDB, pode-se ver que o apoio na Câmara não coincide necessariamente com o apoio recebido no Senado. Em primeiro lugar, porque seu tamanho é substancialmente maior na segunda casa, o que não acontece com os outros partidos. Há momentos em que eles andam em sentido contrário. Os gráficos mostram também a importância do partido. Além de situar-se ideologicamente no centro do espectro político, o PMDB foi responsável por parcela expressiva dos votos dados para as propostas governamentais no Congresso, especialmente no Senado. Se o apoio do PMDB na Câmara é importante para qualquer governo, no Senado ele é imprescindível. Em parte, isso é explicado pela inserção forte que o partido tem nos estados sobre-representados, especialmente na região Norte do país.

Os gráficos mostram que o PSDB e o PFL foram partidos expressivos em ambas as casas. A exemplo dos gráficos anteriores, podemos observar como mudou a estratégia a partir do governo Lula. Na Câmara, ambos retiraram o apoio. No Senado, ele foi retirado em momentos específicos, criando problemas para o governo ao qual se opunham. Não é demais reforçar o comportamento unificado dos dois partidos, que lhes permitem agir estrategicamente ao buscarem a reconquista do poder máximo no país: a Presidência da República.

Deve ser ressaltado também que, mesmo na oposição, PSDB e PFL foram fundamentais para a aprovação das propostas defendidas pelo Presidente da República. O mesmo pode ser dito para o PMDB, que esteve numa posição mais independente, uma espécie de “partido-satélite” do governo, até entrar efetivamente para a coalizão em 2004. Essa é mais uma diferença com relação à Câmara, em que o suporte para a agenda presidencial vem principalmente dos partidos que participam da coalizão de governo (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2000, p. 154). Se o Presidente não encontrou obstáculos na Câmara, o mesmo nem sempre foi verdade no Senado. Ainda que a agenda governamental tenha sido aprovada, PSDB, PFL e PMDB foram fundamentais, mesmo em momentos em que não faziam parte da coalizão. Isso aconteceu não só em função da possibilidade de apresentarem emendas, mas também por obrigar o poder Executivo a reagir antecipadamente e considerar as preferências da oposição no processo de elaboração das propostas.

O PDT e o PTB foram bem menos importantes para o sucesso do governo em ambas as casas, seja pela sua baixa capacidade de organização, seja pelo seu tamanho reduzido em relação aos outros quatro partidos. Vale dizer que a soma de votos das duas legendas representou apenas 9% dos votos dados no Senado no período analisado, enquanto PFL e PMDB responderam por 52% deles<sup>8</sup>. Foram, portanto, atores coadjuvantes, com menos capacidade de agir em concerto. Não obstante, verifica-se um aumento substantivo no nível de apoio que o PTB deu ao governo Lula na câmara baixa, até que surgissem as denúncias a respeito do “mensalão”<sup>9</sup> em meados de 2005.

Por outro lado, o PT mostrou uma atuação altamente coordenada e um peso muito semelhante em ambas as casas. Na passagem do governo

<sup>8</sup> Cabe lembrar que a força do PMDB e do PFL decorre não apenas do número de cadeiras que têm, mas também da capacidade que essas cadeiras criam para manipular a organização e a velocidade dos trabalhos, em decorrência da regra de proporcionalidade partidária. Conforme mostra Lemos (2008a), o PMDB controlou concomitantemente os cargos de Presidente da Casa e da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania até 1996 e o PFL de 1997 a 2000.

<sup>9</sup> “Escândalo do mensalão” foi o nome dado ao esquema de compra de votos de parlamentares, que gerou a maior crise política do governo Lula. Foi denunciado pelo Deputado Roberto Jefferson, Presidente do PTB, um dos partidos que mais se beneficiaram dessa prática ilegal.

Fernando Henrique para o governo Lula, o partido mudou completamente seu posicionamento. Esse quadro reforça a percepção de estudos anteriores, que mostraram a sua grande capacidade de organização e de coesão interna.

Esses resultados sugerem dois questionamentos principais. O primeiro deles levanta dúvidas sobre a adequação do tratamento do sistema partidário como se ele fosse formado de partidos homogêneos, conforme afirma parte da literatura na área. De fato, os maiores partidos parecem ter uma atuação mais organizada e coordenada do que supõe a corrente da literatura chamada de “pessimista”: eles são disciplinados, parecem ter ações coordenadas e com objetivos relativamente claros e determinados. No entanto, nem sempre o comportamento obedece a uma tendência única para todos os partidos; em vez de uma avaliação sistêmica, o que chama a atenção é a variação existente entre eles, conforme já haviam identificado Nicolau (2000) e Melo (2004) na Câmara dos Deputados. Alguma homogeneidade aparece sim na atuação do PSDB e do PFL a partir de 1995, ano do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique. No entanto, suas estratégias parecem bem diferentes das que são adotadas pelo PMDB, que, apesar de contar com um grau um pouco menor de disciplina interna, manteve maior estabilidade ao longo do tempo; e pelo PT, que apresentou maior clareza na sua atuação, seja apoiando, seja opondo-se ao governo.

Um segundo questionamento diz respeito ao tratamento do Congresso Nacional como se fosse formado por um corpo único. Como vimos, os partidos alternam suas atuações e estratégias na Câmara e no Senado e desempenham papéis diferentes em momentos diferentes. Ainda que se admita a corrente “otimista” como vencedora preliminar desse debate, a inclusão do Senado na análise traz nuances novas. Mesmo que a agenda do governo predomine, a análise conjunta das duas casas mostrou que o apoio recebido não veio sempre da base governamental. E, se não veio dela, os que a apoiam têm a capacidade de retirar o apoio na hora que acharem mais conveniente.

Não obstante, a corrente “otimista” parece estar correta quando afirma que o poder Executivo negocia com os partidos e não com os parlamentares individuais, que os partidos são fortes e apresentam unidade interna. De fato, isso acontece tanto na Câmara como no Senado, pelo

menos quando são considerados os quatro maiores partidos. Os partidos não poderiam apresentar tanta disciplina e agirem tão calculadamente se não fossem capazes de organizarem-se internamente e tomarem uma posição comum. No Senado, apesar de contarem com disciplina um pouco menor, os partidos foram capazes de mudar repentinamente as estratégias de apoio e de oposição ao governo, com impressionante capacidade de coordenação de suas ações. Conta a seu favor o fato de ser uma casa substancialmente menor, o que lhe proporciona flexibilidade e informalidade nos procedimentos, facilitando a ação coletiva (FENNO, 1973; OLESZEK, 1984; BAKER, 1989).

Outra reflexão que os dados apresentados trazem-nos diz respeito ao funcionamento mais amplo do sistema político e as transformações que ele sofreu nos últimos anos. Desde 1994, PT e PSDB têm sim apresentado uma capacidade superior para a conquista do cargo mais importante do país: a Presidência da República. Não obstante, o PMDB e o PFL continuam sendo partidos importantes, especialmente no Senado, em que contaram com uma proporção de cadeiras substancialmente maior, sendo decisivos para o sucesso do Presidente no Congresso. E sua importância não se limita ao número expressivo de votos que detêm, mas também porque, em função desse número e da regra de proporcionalidade partidária, os dois partidos têm predominado no controle dos principais centros decisórios da nossa câmara alta. Segundo Lemos (2008, p. 379), entre os anos de 1991 e 2000, o PMDB ocupou a presidência do Senado e das poderosas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) e de Assuntos Econômicos (CAE) durante 60% e 40% do tempo, respectivamente. No mesmo período, o PFL ocupou os mesmos cargos durante 40% do tempo.

#### IV. CONCLUSÕES

A Ciência Política brasileira tem apresentado uma contribuição importante na compreensão do funcionamento de nossas instituições. No entanto, a meu ver, ela tem falhado ao deixar o Senado de fora da discussão, embora quase sempre estendesse as conclusões sobre o Legislativo. Ao olharmos para a atuação e para a influência dos partidos em ambas as casas, temos uma visão mais clara sobre o relacionamento entre o poder Executivo e o Legislativo no Brasil. Podemos não

apenas comparar os partidos entre si, de modo mais completo, mas também compará-los com eles mesmos ao longo do tempo.

Fica claro que os partidos principais agem em função da sua relação com o governo federal, seja ela contrária, seja favorável. Não é demais ressaltar que as estratégias são diferentes. Partidos com vocação presidencial apresentam uma atuação bem definida, o que sugere uma direção nacional para ambas as casas.

No intuito de simplificar a análise, eu diria que, desde o primeiro governo Fernando Henrique, a condução política do país vem sendo feita em torno dos quatro grandes partidos. Em lados opostos, estão os partidos com vocação presidencial: o PT e a aliança PSDB-PFL. No meio, está o PMDB, que não teria estratégia de chegar à Presidência da República, mas aproveita-se da sua condição de partido mediano e bem representado nas duas casas – sobretudo no Senado – para dividir parcela do poder.

Quase sempre, a literatura trata os partidos como se fossem homogêneos, tenha ela uma visão otimista ou pessimista do nosso sistema político. Com frequência, fala-se do sistema partidário e não dos partidos individualmente, como se a característica sistêmica fosse inerente a todos eles<sup>10</sup>. Neste estudo, julgo essa postura equivocada. Ainda que algumas características estendam-se para todo o sistema, os partidos são muito diferentes entre si, dotados de

características próprias, objetivos específicos e estratégias de atuação peculiares. A comparação ao longo do tempo e entre as duas casas realça tais diferenças.

Por um lado, os resultados apresentados mostram que o sistema político brasileiro é mais complexo do que parece, aumentando a lista de argumentos da literatura “pessimista” quanto aos numerosos pontos de veto existentes no país. Além de presidencialista, multipartidário e federativo, o sistema é *bicameral*. E não é um bicameralismo qualquer. Estamos falando de um dos arranjos bicamerais mais simétricos e incongruentes do mundo.

Por outro lado, as previsões de tal corrente não se confirmam. Não tivemos qualquer tipo de paralisia decisória, que colocasse a estabilidade em perigo. Pelo contrário, o sistema político foi capaz de dar respostas adequadas para os inúmeros problemas enfrentados no período analisado. No momento em que a incongruência – no seu aspecto partidário – chegou ao seu extremo, tivemos governos mais estáveis, quiçá de toda nossa experiência democrática. Nesse aspecto, o caso brasileiro confirma os propósitos dos “pais fundadores” dos Estados Unidos ao criar o Senado daquele país, de quem copiamos o nosso modelo bicameral: trazer mais estabilidade e equilíbrio ao sistema político. Se isso colaborou também para a manutenção da desigualdade social e dos privilégios de uma elite, ficamos sem saber qual foi o propósito real da criação e da manutenção de um Senado forte e altamente desproporcional, seja lá, seja aqui. Mas essa é outra pesquisa.

<sup>10</sup> Nicolau (2000) e Melo (2004) são exceções.

Pedro Robson Pereira Neiva (prneiva@gmail.com) é Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ).

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMES, B. 2003. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- AMORIM NETO, O. & SANTOS, F. 2001. A conexão presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582001000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000200003). Acesso em: 2.maio.2011.
- BACHRACH, P. & BARATZ, M. 1962. Two Faces of Power. *The American Political Science Review*, Los Angeles, v. 56, n. 4, p. 947-952, Dec. Disponível em: <http://www.columbia.edu/itc/sipa/U6800/readings-sm/bachrach.pdf>. Acesso em: 2.maio.2011.

- BACKES, A. L.** 1999. Bicameralismo no Brasil: o que pode uma “minoría”. *Caderno da ASLEGIS*, Brasília, v. 3, n. 7, 9-23. Disponível em: [http://www.aslegis.org.br/images/stories/cadernos/1999/Caderno7/Bicameralismo\\_no\\_Brasil-o\\_que\\_pode\\_uma\\_minoria.pdf](http://www.aslegis.org.br/images/stories/cadernos/1999/Caderno7/Bicameralismo_no_Brasil-o_que_pode_uma_minoria.pdf). Acesso em: 2.maio.2011.
- BAKER, R.** 1989. *House and Senate*. New York: Norton.
- BINDER, S.** 2003. *Stalemate: Causes and Consequences of Legislative Gridlock*. Washington (DC): Brookings.
- BRADBURY, J. & CRAIN, W.** 2001. Legislative Organization and Government Spending: Cross-Country Evidence. *Journal of Public Economics*, Kidlington, v. 82, n. 3, p. 309-325, Dec.
- COAKLEY, J. & MANNING, M.** 1999. The Senate Elections. In: MARSH, M. & MITCHELL, P. (eds.). *How Ireland Voted*. Boulder: Westview.
- DE DIJN, A.** 2005. Balancing the Constitution: Bicameralism in Post-Revolutionary France. *European Review of History*, London, v. 12, n. 2, p. 249-268, July. Disponível em: <http://anneliendedijn.yolasite.com/resources/Bicameralism%20in%20post-revolutionary%20France.pdf>. Acesso em: 2.maio.2011.
- DRUCKMAN, J. & THIES, M.** 2002. The Importance of Concurrence: the Impact of Bicameralism on Government Formation and Duration. *American Journal of Political Science*, Bloomington, v. 46, n. 4, p. 760-771, Oct. Disponível em: <http://faculty.wcas.northwestern.edu/~jnd260/pub/Druckman%20Thies%20AJPS%202002.pdf>. Acesso em: 2.maio.2011.
- FENNO, R.** 1973. *Congressmen in Committees*. Boston: Little Brown.
- FIGUEIREDO, A. & LIMONGI, F.** 1996. Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal. In: \_\_\_\_\_. *Cadernos de Pesquisa*. Cebrap. V. 5. São Paulo: Entrelinhas.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- \_\_\_\_\_. 2000. Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil. *Journal of Comparative Politics*, New York, v. 32, n. 2, p. 151-170, Jan. Disponível em: <http://lasa.international.pitt.edu/LASA97/figueiredoli.pdf>. Acesso em: 2.maio.2011.
- HAMMOND, T. & MILLER, G.** 1987. The Core of the Constitution. *The American Political Science Review*, Los Angeles, v. 81, n. 4, p. 1155-1174, Dec.
- HELLER, W.** 1997. Bicameralism and Budget Deficits: The Effect of Parliamentary Structure on Government Spending. *Legislative Studies Quarterly*, Iowa, v. 22, n. 4, p. 485-516, Nov.
- \_\_\_\_\_. 2007. Divided Politics: Bicameralism, Parties, and Policy in Democratic Legislatures. *Annual Review of Political Science*, Palo Alto, v. 10, p. 245-269, Jun.
- KREHBIEL, K.** 1996. Institutional and Partisan Sources of Gridlock: a Theory of Divided and Unified Government. *Journal of Theoretical Politics*, Thousand Oaks, v. 8, n. 7-40, Jan.
- LAMOUNIER, B. & MENEGUELLO, R.** 1986. *Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro*. São Paulo: Brasiliense.
- LEMOS, L.** 2008a. O Sistema de Comissões no Senado Brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 90. In: \_\_\_\_\_. (org.). *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. V. 4. Brasília: Senado Federal.
- \_\_\_\_\_. (org.). 2008b. *O Senado Federal brasileiro no pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal.
- LIJPHART, A.** 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University.
- LIMA JÚNIOR, O. B.** 1993. *Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo: Loyola.
- LOUREIRO, M.** 2001. O Senado no Brasil recente: política e ajuste fiscal. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 53-61. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10372.pdf>. Acesso em: 2.maio.2011.
- MAINWARING, S.** 2001. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre: Fundação Getúlio Vargas.

- MAINWARING, S. & PÉREZ LIÑAN, A.** 1997. Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress. *Legislative Studies Quarterly*, Iowa, v. 22, n. 4, p. 453-483. Disponível em: <http://nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/235.pdf>. Acesso em: 2.maio.2011.
- MELO, C.** 2004. *Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados*. Belo Horizonte: UFMG.
- MENEGUELLO, R.** 1998. *Partidos e governos no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- NEIVA, P.** 2004. *Estudo comparado de câmaras altas: os poderes e o papel dos senados nos sistemas presidencialistas*. Rio de Janeiro. Tese (Doutrado em Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. 2006. Os determinantes da existência e dos poderes das câmaras altas: Federalismo ou presidencialismo? *Dados*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, p. 269-299. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v49n2/a02v49n2.pdf>. Acesso em: 2.maio.2011.
- NEIVA, P. & SOARES, M.** 2010. Influência dos partidos e governadores sobre o comportamento legislativo dos senadores brasileiros. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 7., Recife, 4-7.ago. São Paulo: ABCP. Disponível em: [http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2010/arquivos/10\\_7\\_2010\\_5\\_9\\_56.pdf](http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2010/arquivos/10_7_2010_5_9_56.pdf). Acesso em: 2.maio.2011.
- NICOLAU, J.** 2000. Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995–1998). *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 709-734, jan. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582000000400004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000400004). Acesso em: 2.maio.2011.
- OLESZEK, W.** 1984. *Congressional Procedures and the Policy Process*. 2. ed. Washington (DC): CQ.
- SAMUELS, D. & SNYDER, R.** 2001. The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective. *British Journal of Political Science*, Cambridge (UK), v. 31, n. 4, p. 651-671. Disponível em: <http://www.polisci.umn.edu/~dsamuels/BJPS2001.pdf>. Acesso em: 2.maio.2011.
- SANTOS, F.** 2002. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10788.pdf>. Acesso em: 2.maio.2011.
- SARTORI, G.** 1993. Nem presidencialismo, nem parlamentarismo. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 35, p. 3–14, mar.
- STEPAN, A.** 1999. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: Federações que restringem ou ampliam o poder do demos. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, s.p. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581999000200001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000200001). Acesso em: 2.maio.2011.
- THIES, M.** 1998. When Will Pork Leave the Farm? Institutional Bias in Japan and the United States. *Legislative Studies Quarterly*, Iowa, v. 23, n. 4, p. 467-492, Nov.
- TSEBELIS, G.** 1995. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science*, Cambridge (UK), v. 25, n. 3, p. 289-325, July. Disponível em: <http://chenry.webhost.utexas.edu/core/Course%20Materials/TsebelisVetoPlayersBJPS25-3/0.pdf>. Acesso em: 2.maio.2011.
- TSEBELIS, G. & MONEY, J.** 1997. *Bicameralism*. Cambridge (UK): Cambridge University.