

## DISCIPLINA PARTIDÁRIA: O CASO DA CONSTITUINTE\*

SCOTT MAINWARING E ANÍBAL PÉREZ LIÑAN

Este texto analisa a disciplina partidária no Congresso Constituinte brasileiro de 1987-88, com ênfase nas votações nominais de 1988. Considerando o grande número de votações nominais (1021) durante a Assembléia Constituinte e a disponibilidade de uma excelente base de dados (Ames e Power, 1990), a Assembléia Constituinte apresenta-se como uma boa oportunidade para um estudo mais detalhado sobre disciplina a partidária numa legislatura do Terceiro Mundo.

Estudos sistemáticos sobre disciplina partidária na América Latina são muito raros.<sup>1</sup> A falta de informação sobre disciplina partidária na América Latina resulta parcialmente do fato de que muitos países têm um histórico de democracia recente e, portanto, normalmente tiveram no máximo uma legislatura subordinada que não parecia valer a pena estudar. Ademais, a maioria dos países latino-americanos tem pouca tradição de votações nominais mesmo sob condições democráticas. Ainda assim, poucos analistas estudaram a disciplina partidária mesmo quando tal tema teria sido passível de análise. Esperamos ajudar a superar esta lacuna.

Iniciamos com uma discussão sobre como calculamos o nível de disciplina dadas algumas características específicas do sistema partidário brasileiro e da Assembléia Constituinte. Estas questões sobre o cálculo são

\* Este artigo foi publicado em *Legislative Studies Quarterly*, novembro, 1997. John Carey, Argelina Figueiredo, Mark Jones, Gerhard Loewenberg, John Roos e dois leitores anônimos deram muitas sugestões interessantes. Agradecemos Barry Ames e Timothy Power, que forneceram o acesso a base de dados a partir da qual se fez esta pesquisa, e David Samuels que nos deu informações sobre licenças e suplentes. Kevin Brunson e Patricia Ledesma ajudaram com os programas de computador. Tradução de Heloisa Buarque de Almeida.

<sup>1</sup> Uma exceção importante é o trabalho de Figueiredo e Limongi, 1995.

importantes, pois o nível de disciplina varia de acordo com a forma pela qual é medido e a possibilidade ou não de comparação entre os diversos casos depende dessa medição. Argumentamos que, em sistemas pluripartidários, é melhor usar um limite de oposição fixo para decidir quais votações nominais serão incluídas na análise. Indicamos como fizemos ajustes no caso de parlamentares que mudaram de partido ou tiraram licença, novos integrantes que substituíram aqueles em licença e partidos com um só representante.

De forma substantiva, demonstramos que os maiores partidos brasileiros deste período eram comparativamente indisciplinados e também que os partidos de esquerda constituíam a exceção mais notável nesta tendência geral. Demonstramos que os parlamentares que migraram de partido durante o Congresso Constituinte tendiam a ser mais indisciplinados do que os outros antes da mudança, e sua disciplina cresceu de modo marcante depois da troca. Finalmente, buscamos explicar porque o nível de disciplina era baixo em todos os partidos excetuando os de esquerda.

Disciplina ou unidade partidária — usamos os dois termos como sinônimos — significa aqui a proporção com que os membros de um partido votam do mesmo modo em votações nominais polêmicas [*highly contested roll calls*]. (Definimos votações polêmicas como aquelas em que um mínimo de 25% dos parlamentares votam contra a proposta vencedora.) Um partido disciplinado é aquele em que seus membros votam de forma unida nas votações nominais polêmicas. Mesmo com partidos indisciplinados, os parlamentares do mesmo partido *normalmente* votam de forma coesa, mas isso se dá porque muitas questões legislativas são consensuais, tanto internamente a cada grupo como no plenário em geral. No caso das questões que racham o parlamento, os partidos indisciplinados estão freqüentemente divididos. Definida desta forma, disciplina nem sempre implica que os parlamentares de um partido atuem como uma unidade coesa, a não ser quando uma questão chega ao ponto de ser votada em plenário. Alguns parlamentares podem finalmente votar do mesmo modo que a maioria apenas depois de muitas concessões, ou sob a forma de patronagem ou quanto ao programa político.

A disciplina partidária constitui um problema importante no estudo dos partidos e legislaturas. No cenário eleitoral, assim como nas legislaturas, os partidos podem ser vistos como atores unitários com objetivos bem definidos (Downs, 1957), como organizações complexas com diversas facções (Panebianco, 1988 e Kitschelt, 1989), ou como uma aglomeração de indivíduos. Estas definições são eficientes de acordo com

o grau de disciplina partidária; só faz sentido conceituar os partidos legislativos como atores unitários se houver forte disciplina.

A disciplina partidária influencia o funcionamento da legislatura e da interação entre executivo e legislativo. Atualmente, reconhece-se a importância da disciplina partidária no parlamentarismo (MacRae, 1967; Sartori, 1994:189-194). A disciplina partidária também afeta os sistemas presidencialistas, ainda que de forma mais ambígua. Com partidos relativamente indisciplinados, o apoio ao governo torna-se menos previsível e estável e o presidente pode ter mais dificuldade na composição de bases estáveis de apoio. Os líderes partidários podem negociar um acordo e os membros do mesmo partido podem não acatar tal acordo. Por vezes, os presidentes são forçados a confiar em bases de apoio formadas *ad hoc*, ao invés de contar com líderes que têm a capacidade de garantir os votos do seu partido no Congresso. Por outro lado, uma disciplina frágil torna mais provável que o presidente ganhe o apoio individual dos desertores dos partidos de oposição para um projeto de lei específico. Entretanto, com partidos disciplinados, o presidente pode negociar basicamente com os líderes reduzindo assim o número de atores envolvidos nas negociações. Ele pode contar com líderes que normalmente garantem os votos da maioria dos representantes de seu partido, havendo desta forma maior previsibilidade no processo político.

A disciplina partidária está também associada aos padrões de representação democrática. Se disciplinados, os próprios partidos são os veículos básicos de representação. Com partidos menos disciplinados, os políticos individualmente ou as facções representam os cidadãos e os interesses organizados mais do que os partidos nacionais (Converse e Pierce, 1979).

## HISTÓRICO

Em novembro de 1985, o Congresso aprovou a Emenda Constitucional número 26 que convocava a Assembléia Constituinte, a ser eleita no ano seguinte. Em novembro de 1986, elegeram-se 487 deputados federais (toda a Câmara dos Deputados) e 49 senadores (i.e., dois dos três senadores de cada um dos 23 estados e os três do Distrito Federal, que elegia senadores pela primeira vez). Ao lado dos 23 senadores eleitos anteriormente (um de cada estado) que já estavam no cargo há 4 anos, do total de 8 anos de mandato, estes novos membros do Congresso foram encarregados de formular a nova constituição.

Tirando proveito de sua imagem de partido responsável pela transição democrática e de um plano econômico que baixou (ainda que artificialmente) a inflação nos meses que precederam as eleições de 1986, o PMDB atingiu uma vitória esmagadora e conseguiu 305 das 559 cadeiras (54,6%) da Assembléia Nacional Constituinte (ANC). O PFL, participante menor da coalizão governante, assumiu 134 cadeiras (24%) e tornou-se facilmente o segundo maior partido. As 120 cadeiras restantes foram divididas entre onze partidos, com o PDS mantendo a proporção maior de 37 vagas (6,6%).<sup>2</sup> A composição partidária do Congresso depois das eleições de novembro de 1986 é apresentada na Tabela 1. Como o Congresso Constituinte operava como um corpo de uma só câmara, juntamos os números de cadeira das duas Casas.

**Tabela 1 - Composição Partidária do Congresso Brasileiro, de fevereiro/1987 a setembro/1988**

	Fevereiro/1987		Setembro/1988		
	Cadeiras	Porcentagem	Cadeiras	Porcentagem	Mudanças de partido*
PMDB	305	54,6	235	42,0	-70
PFL	134	24,0	125	22,4	-9
PDS	37	6,6	34	6,1	-3
PDT	26	4,7	28	5,0	+2
PTB	19	3,4	29	5,2	+10
PT	16	2,9	16	2,9	0
PL	7	1,3	7	1,3	0
PDC	6	1,1	13	2,3	+7
PC do B	3	0,5	5	0,9	+2
PCB	3	0,5	3	0,5	0
PSB	1	0,2	6	1,1	+5
PMB	1	0,2	1	0,2	0
PSC	1	0,2	0	0	-1
PSDB	-	-	48	8,6	+48
Outros	-	-	9	1,6	+9
Total	559	100,0	559	100,0	0

\* número de membros que saíram ou entraram no partido durante o Congresso Constituinte.

Fonte: Kinzo, 1990: 108.

A Assembléia Constituinte começou a deliberar em 1 de fevereiro de 1987. Deveria completar a nova constituição no final do mesmo ano, mas os debates sobre vários temas foram muito renhidos. Ela funcionou de modo descentralizado, com amplo espaço para influência do público. Este procedimento criou uma sensação de abertura, mas con-

<sup>2</sup> Sobre o sistema partidário posterior a 1985, cf. Kinzo, 1993; Mainwaring, 1995; Nicolau, 1996.

tribuiu para grandes atrasos em todo o processo. No início de 1988, depois do longo trabalho das comissões e de contínuas batalhas entre direita, centro e esquerda, um esboço da constituição estava pronto para ser submetido à ANC como um todo. Em janeiro de 1988, a ANC iniciou as votações nominais referentes às emendas ao esboço inicial.

As discussões sobre estas emendas foram realizadas em dois turnos, o primeiro aconteceu entre 28 de janeiro e 1 de julho de 1988 e cobriu 732 votações nominais. O segundo turno pretendia oferecer ao Congresso a oportunidade de revisar detalhadamente toda a constituição. Com 289 votações, ocupou o período de 29 de julho a 2 de setembro de 1988, quando a constituição foi finalizada (embora só tenha sido promulgada formalmente em 5 de outubro de 1988). Os dois turnos compreenderam 1021 votações nominais. Destas, 1011 aparecem na base de dados de Ames e Power (1990) que consiste em nossa principal fonte de informação. O texto final da Constituição mostrou-se longo (315 artigos e 200 páginas publicadas num só volume) e detalhado.

## DEFINIÇÃO DE UM LIMAR

Ao analisar disciplina partidária, a maioria dos pesquisadores limitaram-se a questões em que a legislatura como um todo encontrava-se fortemente dividida. Em grande parte das legislaturas, muitas decisões são bastante consensuais. Na ANC, por exemplo, 309 das 1011 votações nominais que temos informações tiveram um nível de oposição abaixo de 3%. Incluir tais projetos de lei enviesaria os resultados porque a unidade do consenso ultrapassava as divisões partidárias. Quando se consideram as votações consensuais, os partidos mostram-se altamente unidos porque a assembléia como um todo está unida.

O problema é como selecionar as votações nominais que serão incluídas na análise da disciplina partidária. Esta questão é importante pois o critério de inclusão afeta os níveis de disciplina. Na nossa opinião, três critérios são importantes em sistemas pluripartidários.

- 1) É importante excluir as votações consensuais, mas sem estabelecer um limiar muito alto que limitaria excessivamente o número de votações nominais analisadas e tenderia a indicar de forma enganadora baixa unidade intra-partidária. A idéia do limiar é definir um nível de oposição a partir do qual consideramos uma votação como sendo polêmica e, portanto, a incluímos na análise.

2) Se possível, os dados devem ser parcialmente comparáveis aos de outros países. A possibilidade de comparação gera vantagens significativas; apenas através da comparação podemos afirmar com segurança que determinados partidos são relativamente indisciplinados.

Vários critérios diferentes foram usados para delimitar a inclusão nos estudos sobre votações nominais. Na Grã-Bretanha, um procedimento comum tem sido o uso das “votações partidárias” nas quais 90% ou mais dos membros de um grande partido se opõem a pelo menos 90% dos membros de outro partido (Lowell, 1912: Vol. II, 71-100; Cox, 1987: 21-27). Este critério é útil para entender a frequência de divisão entre os partidos em uma legislatura, mas não é útil para analisar a disciplina partidária. Ao incluir apenas votações nominais em que pelo menos 90% de ambos os partidos votam do mesmo modo, este critério elimina as votações nominais em que a disciplina partidária decresce e portanto elimina a maior variância na variável dependente.

O país mais analisado em termos de disciplina partidária são os Estados Unidos, onde uma abordagem comum tem sido a de considerar as votações nominais em que pelo menos 50% de um partido se opõem a 50% de outro (Brady, 1973; Anderson, Watts e Wilcox, 1966).<sup>3</sup> Votações nominais que atingem este critério são denominadas votações de unidade partidária (*party unity votes*). Este critério é útil tanto para analisar qual a frequência de divisão de uma legislatura como para medir a disciplina partidária.<sup>4</sup>

3) Para um contexto pluripartidário, preferimos um limiar fixo, ou seja, um patamar mínimo de oposição acima do qual uma votação seria considerada polêmica e seria incluída em nossa análise. Infelizmente, este critério entra em conflito com o segundo. Os critérios norte-americanos para definir as votações de unidade partidária são mais aplicáveis no caso de legislativos com sistemas de dois ou dois e meio partidos. Em situações pluripartidárias, as votações nominais que se ajustam a estes critérios de inclusão mudariam de acordo com cada dupla de partidos que se analisasse. Este problema é ilustrado na Tabela

<sup>3</sup> Este é também o critério utilizado pelo *Congressional Quarterly Almanac*.

<sup>4</sup> Há certas discussões sobre como medir a disciplina no congresso norte-americano. Este debate vai além de nossos propósitos neste texto. Para um interessante desafio recente ao critério frequentemente utilizado nos EUA quanto a votações de unidade partidária, cf. Cox e McCubbins, 1993.

2 abaixo, baseada numa distribuição hipotética de votos em determinada votação nominal. Os partidos A e B ajustam-se ao critério de votação de unidade partidária, mas os partidos A e C não se adaptam, dado que as maiorias desses dois partidos estão em concordância. Como resultado, o nível de disciplina para um dado partido depende da escolha do partido com o qual ele é comparado. Sem um limiar fixo, não há uma proporção única para a disciplina partidária em contextos pluripartidários.

**Tabela 2 - Votação nominal hipotética por partido (porcentagens)**

	Partido A	Partido B	Partido C
Sim	60%	10%	90%
Não	40%	90%	10%

Com um limiar fixo de oposição, uma votação nominal ou é incluída ou excluída, dependendo apenas de se uma determinada porcentagem do Congresso se opõe a um projeto de lei. Isso torna o nível de lealdade de parlamentares individuais e o nível de disciplina partidária fixos ao invés de serem determinados pelos dois partidos que se escolhem para análise.

Finalmente, optamos por um limiar de 25% porque um mais baixo reduziria a comparabilidade com os Estados Unidos e um mais alto limitaria excessivamente o número de votações nominais. Ou seja, analisamos apenas as votações em que um mínimo de 25% dos presentes se opunham ao grupo vencedor. Parece útil viabilizar certa comparabilidade com o caso norte-americano porque há muito mais trabalhos sobre a disciplina partidária no legislativo norte-americano do que em qualquer outro. A existência de um caso comparável aos nossos dados fornece um ponto de referência para julgarmos o quão disciplinados foram os partidos. Ademais, considerando que os partidos brasileiros supostamente são indisciplinados, queremos comparar este caso com algum outro conhecido de partidos pouco disciplinados. Diante dos partidos de outras democracias industriais avançadas, os norte-americanos são indisciplinados. Portanto, se os partidos brasileiros forem menos disciplinados do que os norte-americanos, reforça-se o argumento de que os primeiros são indisciplinados.

Para permitir a comparabilidade de nosso limiar de 25% com as votações de unidade partidária norte-americanas, medimos a disciplina nas votações nominais em que pelo menos 50% do PMDB se opôs a pelo menos 50% do PFL. Ao utilizar estes dois partidos, a votação de unidade partidária mostrou-se ser um critério mais exigente do que o limite de 25%: exatamente 200 votações nominais foram qualificadas como votações de unidade

partidária, ao passo que 363 atingiam o mínimo de 25%. No entanto, verificamos empiricamente (embora sem demonstrarmos aqui as evidências) que o nível de disciplina medido pelo limite de 25% não difere substantivamente daquele medido pelo critério da votação de unidade partidária.

## LEALDADE INDIVIDUAL E DISCIPLINA PARTIDÁRIA

Normalmente, duas unidades de análise são utilizadas para medir a disciplina partidária. Alguns estudos analisam a disciplina em cada votação nominal incluída e computam o nível de disciplina partidária como a média dos patamares atingidos nas votações nominais.<sup>5</sup> Outros estudos consideram como unidade de análise os parlamentares individualmente (Brady, 1973, capítulo 3; Anderson et al. 1966: 54). Esta abordagem mede a porcentagem de vezes em que um parlamentar votou junto com a maioria de seu partido nas votações nominais polêmicas (ou nas votações de unidade partidária). O nível de disciplina partidária é portanto a média dos valores de lealdade individual de todos os parlamentares de um partido.

As duas abordagens são úteis, mas para propósitos diferentes. A ênfase nas votações nominais permite que o pesquisador analise em quais questões os partidos são mais disciplinados. No entanto, estávamos mais interessados em resultados sobre os parlamentares individualmente, para assim calcularmos os níveis individuais de lealdade dos membros do Congresso ao invés de calcular os níveis de disciplina em votações nominais. O uso dos parlamentares como unidade de análise nos permitiu traçar algumas tendências que não seriam perceptíveis pelo outro método, como a relação entre disciplina e mudança de partido. Também estávamos interessados na variação de disciplina entre os estados e o efeito do federalismo na questão da disciplina. Por estes motivos, foi fundamental que os parlamentares individualmente constituíssem a unidade de análise.

<sup>5</sup> Diversos indicadores advêm desta abordagem básica. O índice de Rice (1925) de coesão partidária é feito a partir da porcentagem que mantém a posição majoritária dentro do partido numa determinada votação nominal da qual se subtrai a porcentagem que se opõe à maioria. O índice de coesão partidária absoluta (Derge, 1959) dá a porcentagem de parlamentares que votam junto com a posição majoritária; ele calcula as ausências como votos contrários ao partido. O índice de coesão relativa (Anderson et al. 1966:36) também fornece a porcentagem dos membros do partido que votam com a maioria, mas contabiliza apenas aqueles parlamentares que realmente votaram. O nível de disciplina partidária portanto corresponde à média de todas as votações nominais relevantes. Cox e McCubbins (1993: 139-161) enfatizam os votos da liderança partidária, em que os líderes dos partidos Republicano e Democrático estão unidos em cada partido, mas um partido se opõe ao outro.

*Lealdade relativa e absoluta.* Os níveis de disciplina relativa são baseados apenas nas votações nominais nas quais o parlamentar está presente. Se ele participou de 93 votações nominais e votou com o partido 90 vezes, seu nível é 97  $((90/93) \times 100)$ . Por outro lado, o nível de lealdade absoluta inclui as ausências; calcula-se este índice sobre o número total de votações nominais polêmicas independentemente da presença ou não do parlamentar. A ausência de voto provoca uma baixa nos níveis individuais de lealdade. O nível de lealdade absoluta tem uma vantagem: num partido disciplinado, não é suficiente que os parlamentares votem com a maioria nas vezes em que votam (isso é medido pelo nível de lealdade relativa), mas também que apareçam para votar. Entretanto, medimos os dois níveis porque ambas as informações são relevantes.

Ao medir os níveis de lealdade relativa, consideramos as abstenções como ausências (ou seja, simplesmente as ignoramos) se a maioria do partido votou “não”, mas as consideramos como um voto contra a maioria do partido se ela votou “sim”. Este tratamento diverso deve-se à regra de procedimentos da ANC. O efeito prático de uma abstenção durante a fase das emendas era exatamente o mesmo que um voto negativo (“não”) pois, para aprovar uma emenda ao esboço vigente em janeiro de 1988, era necessário a maioria absoluta do Congresso Constituinte, ao invés da maioria do quorum daquela votação. Portanto, quando a maioria do partido votava a favor de uma medida, uma abstenção significava efetivamente um voto contrário ao da maioria.

Quando a maioria de um partido votava contra uma medida, efetivamente uma abstenção constituía apoio à decisão da maioria. Não incluímos as abstenções nestes casos pelo motivo de que não está claro se um abstenção significa apoio ou rompimento com a maioria. Se um parlamentar se abstém quando a maioria de seus colegas votam “não”, é possível que sua intenção – e é assim que seu voto pode ser percebido – seja a de votar contra a maioria. No entanto, contar as abstenções como votos contrários ao da maioria do partido pode superestimar o quanto uma abstenção pretende romper com a maioria do partido. A abstenção é com frequência um tanto mais ambígua: não indica nem apoio pleno nem oposição frontal à posição da maioria. De qualquer forma, o número de abstenções foi baixo – a taxa média de abstenção foi de 2,7% no primeiro turno e 1,7% no segundo – e portanto uma codificação diferente teria um efeito pequeno no resultado final. Claro que para os níveis de lealdade absoluta a abstenção sempre foi considerada como voto diverso daquele do partido.

Quando um partido estava igualmente dividido, contamos os votos negativos (“não”) como maioria e os positivos (“sim”) como mino-

ria. Os níveis de lealdade absoluta são um pouco afetados por este procedimento aleatório, mas apenas sob circunstâncias extraordinárias isso afetaria o nível de disciplina do partido mais do que marginalmente.<sup>6</sup>

*Licenças, ausências e novos membros.* Um parlamentar brasileiro pode tirar licença no Congresso para assumir algum outro cargo, normalmente no âmbito executivo federal ou estadual, como diretor de alguma estatal ou prefeito. Isso alteraria os resultados se considerássemos o parlamentar em licença como ausente e, portanto, votando contra a maioria de seu partido. Para que os níveis de lealdade absoluta sejam úteis, precisávamos lidar com os congressistas que tiraram licenças, ou morreram e com os suplentes. Precisávamos de dados sobre as licenças que se iniciaram entre 28 de janeiro e 2 de setembro de 1988 e sobre os suplentes que assumiram as cadeiras neste período.

Descobrimos informações sobre 31 representantes que votaram durante parte do período das emendas, mas não durante toda esta fase. Conseguimos as datas exatas de início e final de mandato para 19 dos 31 casos, e datas aproximadas para os restantes.<sup>7</sup> Nos últimos casos, analisamos quando o parlamentar começou ou deixou de votar e usamos estas datas no cálculo do nível de lealdade. Não seria razoável supor que os suplentes começariam a votar imediatamente na ANC porque estas pessoas tinham outros cargos e não necessariamente residiam em Brasília. Por este motivo, para calcular os níveis de lealdade absoluta, ao invés de usarmos como referência a data na qual oficialmente integraram-se à ANC, usamos a data a partir da qual o novo suplente de fato começou a votar.<sup>8</sup>

*Ajustes para trocas de partido e partidos com um só membro.* Tratamos separadamente os períodos de 28 de janeiro a 24 de junho e 25 de junho e 2 de setembro devido à grande mudança de partido após 25 de junho. No final de junho de 1988, ocorreram algumas mudanças fundamentais na composição da legislatura (comparação das colunas 2 e 4 na Tabela 1). Descontentes com seu partido, mais de três dezenas de parlamentares do PMDB, a maioria da facção de centro-esquerda do partido,

<sup>6</sup> Afetaria significativamente o nível do partido 1) se um ou mais parlamentares participassem em pouquíssimas votações e portanto seu nível de lealdade individual seria alterado substancialmente de acordo com a forma como um voto fosse tabulado, e 2) se o partido tivesse poucos parlamentares de modo que o nível de lealdade de um membro afetaria substancialmente o nível de disciplina do partido.

<sup>7</sup> Utilizamos três fontes: Coelho e Oliveira (1989); Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (1988); e dados não publicados da Câmara dos Deputados.

<sup>8</sup> Com uma exceção, o atraso mais longo que descobrimos na ANC depois de assumido o cargo foi de onze dias. A exceção é Fadah Gattas, que nunca votou na ANC apesar de que nossas fontes informavam que ele havia se tornado membro em 6 de agosto.

desertaram com alguns outros congressistas e criaram o PSDB, cuja reunião de fundação deu-se em 25 de junho de 1988. Portanto, até 24 de junho tomamos a filiação partidária inicial do constituinte para o cálculo dos níveis de lealdade.

Após 25 de junho, não caberia mais usar a filiação partidária inicial porque a criação do PSDB deu início a um longo processo de migração de partido. Ao final da ANC, 70 dos 305 parlamentares inicialmente no PMDB haviam se transferido para outros partidos (cf. Tabela 1). Incluir um membro de outro partido na medida do nível de lealdade do PMDB não faria sentido. Ademais, queríamos também medir o nível de disciplina do PSDB já que este tornou-se o terceiro maior partido no Congresso. Como não tínhamos meios de verificar as datas precisas de todas as 81 mudanças de partido, assumimos que 25 de junho teria sido a data de todas as migrações na ANC.<sup>9</sup>

Eliminamos os partidos de um só membro pois a não ser que ele estivesse ausente ou se abstinhasse nas votações nominais polêmicas, o único nível de lealdade relativa possível seria 100; não pode haver oposição ao voto de um só membro. O mesmo problema viciaria os níveis de lealdade absoluta. A exclusão dos casos dos partidos com um só membro no primeiro turno eliminou 3 parlamentares e manteve 561 níveis de lealdade individual. No segundo turno, não incluímos níveis de lealdade para dois membros sem filiação partidária e três outros em partidos com um só representante na assembléia

## DISCIPLINA PARTIDÁRIA NA ANC

A Tabela 3 fornece um quadro geral sobre a disciplina partidária na ANC. Há dois conjuntos de valores para cada partido: acima para o Período I e abaixo para o Período II. Das 1011 votações nominais que constam na base de dados de Ames e Power, 363 ou 35,9% do total satisfazem nosso critério de votação polêmica. 246 aconteceram até 24 de

<sup>9</sup> A realidade era mais complexa; alguns parlamentares mudaram de partido antes ou depois desta data. Ainda que nossa escolha não corresponda exatamente à realidade, das 83 mudanças de partido mencionadas por Kinzo, 48 parlamentares juntaram-se ao PSDB. 45 destes mudaram por volta da data da reunião inaugural do partido (Kinzo, 1993: 49). Usamos duas fontes de informação para estas mudanças: Coelho e Oliveira (1989) e Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (1988). Estas fontes identificaram 81 pessoas que mudaram de partido. Esta não é uma lista exaustiva, mas aproxima-se dos 83 casos sugerido pelo número agregado de membros em diferentes partidos (cf. tabela 2).

junho (Período I) e 117 depois desta data (Período II). A tabela é organizada a partir do partido mais disciplinado, decrescentemente de acordo com a média de lealdade relativa do Período I. Os níveis de lealdade relativa e absoluta são altamente consistentes (0,97 e 0,95 para os dois períodos). O número de membros do partido (coluna 2) nem sempre corresponde ao número de cadeiras da Tabela 1 porque se um membro tirou licença ou morreu, um suplente o substituiu. Nesta situação, uma só cadeira relaciona-se aos níveis de lealdade de dois membros.

**Tabela 3:** Disciplina Partidária na ANC

Partidos	Nº de membros - períodos I e II	Disciplina relativa	Desvio padrão	Disciplina absoluta	Desvio Padrão	Taxa média de ausências
PC do B I	5	99,8	0,4	97,9	0,9	1,8
II	5	99,8	0,4	97,9	1,4	1,9
PT I	16	98,5	1,3	93,9	4,0	4,5
II	16	97,8	1,7	92,7	5,4	5,0
PCB I	3	97,1	3,4	95,2	3,0	1,6
II	3	100,0	0,0	96,9	1,3	3,1
PSB I	2	95,3	1,2	85,9	12,3	9,9
II	7	94,7	3,9	84,3	12,2	10,5
PDT I	26	83,6	18,7	67,8	20,1	19,4
II	26	90,4	5,7	65,0	19,4	27,6
PDC I	6	79,6	3,4	55,9	13,2	26,4
II	12	76,6	7,0	42,9	13,5	40,8
PFL I	133	76,6	14,2	51,0	16,2	30,9
II	124	76,5	11,0	48,0	15,8	35,9
PDS I	39	77,4	13,7	56,2	18,9	24,8
II	35	79,9	14,2	54,9	18,0	29,6
PL I	8	73,5	13,1	51,6	14,7	26,8
II	9	67,6	14,0	42,9	20,7	34,4
PTB I	17	72,2	7,9	54,6	13,0	22,5
II	26	68,4	9,2	48,2	19,0	29,7
PMDB I	306	65,7	9,7	48,7	14,0	24,8
II	256	64,7	9,9	43,7	15,7	31,2
PSDB I	-	-	-	-	-	-
II	43	82,6	9,9	66,2	18,1	20,2
Outros (a) I	3	-	-	-	-	-
Outros (b) II	5	-	-	-	-	-
Total I	561	71,9	14,1	53,1	17,9	25,0
II	564 (c)	73,1	13,9	50,9	20,1	29,9

**Notas:**

a - Inclui um parlamentar do PMB que morreu em março de 1988; um suplente do PMB que assumiu no mesmo mês; e um parlamentar do PSC.

b - Inclui um parlamentar do PMB, outro do PJ e outro do PRT, e dois parlamentares sem partido.

c - Níveis relativos calculados sobre N=562 (dois membros nunca votaram).

A média do nível de lealdade relativa do primeiro período foi 71,9, enquanto a média da lealdade absoluta foi 53,1. O primeiro valor indica que um membro da ANC, em média, votou contra a maioria de seu partido em 28,1% das votações polêmicas. O nível de lealdade absoluta indica que, em média, um membro da ANC não votou com a maioria de seu partido em quase metade destas votações. No Período II, a média do nível relativo foi 73,1 e do nível absoluto, 50,9.

Na maioria dos partidos, a disciplina alterou-se apenas marginalmente no segundo período se comparado ao primeiro. A mudança mais notável entre os dois períodos é um acréscimo no nível relativo do PDT, causado pela defecção de três conservadores que baixavam os níveis do partido no primeiro período. Nossa hipótese era de que a disciplina seria um pouco mais alta no segundo período, considerando que os partidos seriam mais disciplinados depois da saída de alguns membros insatisfeitos. Mas nossos dados não confirmam esta hipótese.

Nos dois períodos, a diferença de disciplina entre os partidos é impressionante. Enquanto, em média, um membro do PT votou contra a maioria de seu partido apenas 2% das vezes, um do PMDB o fez em 35% dos casos.

A última coluna da Tabela 3 mostra as taxas de ausência dos partidos, isto é, a média em porcentagem das vezes em que seus parlamentares não votaram. Aqui incluímos as abstenções como votos. Os políticos dos partidos de esquerda votaram com mais frequência do que os outros, indicando que os parlamentares de esquerda eram mais comprometidos com as questões legislativas. (Power, 1993, mostrou que a direita tendia a ter altas taxas de ausentes.) Novamente, a magnitude das diferenças é notável. Durante o segundo período, os membros do PDC eram 20 vezes mais ausentes do que os do PC do B.

A Tabela 3 apresenta o desvio padrão dos níveis de lealdade. Esta informação não é especialmente relevante no caso dos partidos muito pequenos (já que poucos membros podem se desviar da média) ou dos muito disciplinados (dado que, por definição, os parlamentares não podem desviar muito se há lealdade consistente). Quanto aos níveis relativos, o PDT atingiu o maior desvio padrão no primeiro período. O PDT tinha três representantes conservadores que costumavam votar contra a maioria do partido. Os três transferiram-se para partidos conservadores antes do final da ANC, dois deles juntaram-se ao PFL e um ao PTB. PDS, PFL e PL também alcançaram altas taxas de desvio padrão. No segundo turno, o desvio padrão do PDT decresceu sensivelmente devido à defecção dos conservadores. Os outros partidos não sofreram grandes flutuações no desvio

padrão do primeiro para o segundo período. Como houve grandes variações individuais na proporção de ausentes, o desvio padrão foi consideravelmente maior no caso dos níveis de disciplina absoluta.

Os três maiores partidos *catch-all* (PMDB, PFL e PDS) apresentaram grandes variações internas nos níveis de lealdade. Antes da criação do PSDB, o nível de lealdade relativa do PMDB variava entre 42 e 100; o do PFL entre 29 e 93,7; e o do PDS entre 29,5 e 89,8. Por outro lado, o nível de lealdade mais baixo de um membro do PT foi 94. No segundo período, o nível de lealdade relativa dos membros do PMDB variou entre 38,5 e 100; do PFL entre 25 e 91,7; e do PDS entre 24 e 93,9.<sup>10</sup> O nível mais baixo do PT foi 92,7

## IDEOLOGIA E DISCIPLINA PARTIDÁRIA

Os quatro partidos de esquerda atingiram níveis de disciplina muito elevados. Há uma grande distância entre eles e os partidos *catch-all* (PMDB, PFL, PL, PTB, PDC e PDS). A posição do PMDB como o mais baixo na escala não é surpreendente. No início da ANC, o PMDB apresenta-se como um partido extremamente heterogêneo, com facções proeminentes variando no espectro ideológico entre a esquerda e a direita. Suas disputas internas favoreceram a perda de 152 dos 305 membros do partido no Congresso nas eleições legislativas de outubro de 1990. Entre os partidos de esquerda muito disciplinados e os *catch-all* indisciplinados localizava-se o PDT. Como se trata de um partido de centro-esquerda, era esperado que seu nível de disciplina seria intermediário entre o dos partidos de esquerda e o resto. Os níveis de lealdade absoluta demonstram o mesmo padrão geral: partidos de esquerda altamente disciplinados, partidos *catch-all* pouco disciplinados e o PDT na posição intermediária.

Na Tabela 4, apresentam-se os partidos por agrupamentos ideológicos para mostrar a relação entre ideologia e disciplina partidária. Novamente os dados comprovam que os partidos de esquerda são muito mais disciplinados.

<sup>10</sup> No PMDB, excluímos Ulisses Guimarães que, como presidente da ANC, quase sempre se abstinha por questão de princípio. As abstenções baixaram sua taxa absoluta para 0,8 e 3,8 nos dois períodos.

**Tabela 4:** Médias de Lealdade por Agrupamentos Ideológicos

Agrupamentos	Esquerda	Centro-esquerda	Centro-direita	Centro-PDC	Direita PDS
Partidos	PCB PC do B PSB PT	PDT PSDB	PMDB	PTB	PFL PL
<b>Níveis relativos</b>					
Período I	98,3	83,6	65,7	74,1	76,6
Período II	97,6	85,5	64,7	71,0	76,8
<b>Níveis Absolutos</b>					
Período I	94,2	67,8	48,7	55,0	52,1
Período II	92,1	65,7	43,7	46,5	49,2
N I	(26)	(26)	(306)	(23)	(180)
N II	(31)	(69)	(258)*	(38)	(168)

N= número de parlamentares para cada agrupamento.

\* 256 casos de níveis relativos (dois membros nunca votaram)

Nota: Não inclui os dados de três parlamentares que eram os únicos membros de seus partidos no período I. No período II, não inclui três parlamentares que eram os únicos membros de seu partido e dois que não tinham partido.

A partir dos dados de Kinzo (1990), construímos uma escala entre direita e esquerda, variando entre os valores -10,0 e 10,0, sendo que -10,0 corresponde à posição mais à esquerda e 10,0 mais à direita. Kinzo (1990: 128-132) construiu várias escalas baseadas no comportamento nas votações da ANC para analisar as posições programáticas dos partidos. Para os nossos propósitos, duas dessas escalas são especialmente úteis. Sua escala de conservadorismo (variando entre 0 para a esquerda e 10 para a direita) distinguia entre “posições mais conservadoras e mais reformistas quanto a direitos sociais, distribuição de propriedade e ordem econômica”. Uma outra escala (variando entre 0 para o mais conservador e 10 para o mais à esquerda) mensurava a oposição aos bancos privados. Nosso escore ideológico para cada partido é medido pelo seu valor na escala de conservadorismo menos o seu valor na escala financeira. A posição mais à direita (com 10,0 no nível de conservadorismo e 0,0 na oposição aos bancos) alcançaria o valor 10,0, enquanto a mais à esquerda teria o nível -10,0. Os resultados, mostrados na Tabela 5, são consistentes com a escala ordinal na Tabela 5, com duas diferenças de menor importância: a maioria dos observadores considera o PDS como mais à direita do PFL e o PSB (Partido Socialista Brasileiro) como mais à direita do PT.

**Tabela 5 - Taxas de variação direita-esquerda dos partidos e médias de lealdade /**

Partido	Escala Ideológica	Disciplina Relativa (I)	Disciplina Relativa (II)
PC do B	-10,0	99,8	99,8
PCB	-10,0	97,1	100,0
PSB	-10,0	95,3	94,7
PT	-9,5	98,5	97,7
PDT	-9,0	83,6	90,4
PSDB	-5,0	-	82,6
PMDB	-1,7	65,7	64,7
PTB	+0,1	72,2	68,4
PDC	+2,8	79,6	76,6
PL	+4,4	73,5	67,6
PDS	+4,9	77,4	79,9
PFL	+5,8	76,6	76,5

Os dados da Tabela 5 reforçam duas conclusões. Primeiro, que a esquerda é notavelmente mais unida do que a direita: alcança médias de lealdade próximas a 100,0, enquanto os partidos de centro e direita apresentam todos taxas abaixo de 80,0. Esta conclusão reforça a tese clássica de que os partidos de esquerda são mais disciplinados (por exemplo, Duverger, 1954; MacRae, 1967: 55-57). Uma correlação entre ideologia e taxas de coesão mostra que os partidos mais à esquerda são mais disciplinados ( $r = -0,79$ ;  $p < 0,005$ ). Em segundo lugar, mais uma vez a escala não é linear. Os níveis de lealdade caem abruptamente depois do PT e também um pouco depois do PDT, mas a taxa mais baixa é encontrada no PMDB, posicionado no centro.

## MUDANÇA DE PARTIDO E LEALDADE PARTIDÁRIA

Nossa hipótese era de que os parlamentares com baixos índices de lealdade no Período I tenderiam mais a mudar de partido e, reciprocamente, os que trocassem de partido seriam aqueles com baixos níveis de lealdade. No Período I, a média dos 81 parlamentares que trocaram de partido foi 65,1 (relativa) e 50,0 (absoluta), comparadas a 73,0 e 53,6 para os 480 que não trocaram de partido. No entanto, a análise bivariada é inadequada para testar esta hipótese porque os membros dos partidos de esquerda eram mais leais e ao mesmo tempo apresentavam mais chances de permanecerem em seus partidos. Como os membros dos partidos de esquerda mostravam menor propensão a mudar de partido – nenhum deles mudou – a média mais baixa de lealdade poderia se relacionar às características de seu partido, e não apenas ao político individualmente. Para lidar com essa

situação, incluímos um dado de controle quanto à filiação partidária original com o objetivo de verificar se a troca de partido relacionava-se à baixa lealdade. A Tabela 6 mostra os resultados. Os dados geralmente confirmam a hipótese de que aqueles que mudaram de partido teriam níveis iniciais mais baixos de lealdade, mas com grandes variações entre partidos. Os desertores do PFL, PDS e PDT tinham níveis muito mais baixos do que seus colegas. Os cinco membros do PDT que trocaram de partido apresentavam média de 52,6 no nível relativo no primeiro período, comparada à média de 91,0 dos 21 membros que permaneceram no PDT. No PMDB, entretanto, as diferenças eram muito pequenas (e no sentido contrário).

**Tabela 6 - Troca de Partido e Lealdade Partidária: Níveis relativos do Período I**

Partido	No. de parlamentares Período I	No. de Desertores	Média dos fiéis ao partido	Média dos desertores
PMDB	306	58	65,5	66,5
PFL	133	11	78,0	60,6
PDS	39	3	78,2	67,5
PDT	26	5	91,0	52,6
PTB	17	2	71,8	75,3
PT	16	0	98,5	-
PL	8	1	74,4	67,2
PDC	6	0	79,6	-
PC do B	5	0	99,8	-
PCB	3	0	97,1	-
PSB	2	0	95,3	-
Outros	3	1	-	-
Total	561 (a)	81	73,0	65,1

a) Total exclui os "outros".

Dois hipóteses podem explicar os motivos para a migração partidária. A primeira é que essa troca advém de conflitos políticos: os parlamentares podem deixar seus partidos motivados por diferenças políticas. Neste caso, os níveis de lealdade do Período II deveriam ser mais altos do que no Período I. A outra possibilidade é que alguns políticos estejam inclinados a votar como agentes individuais, independentemente do partido a que se vinculem. Nesse caso, a troca de um partido pelo outro representaria uma busca de acesso a benefícios pessoais (mais oportunidades de patronagem, melhores cargos nas comissões, etc.), sem qualquer previsibilidade quanto aos níveis de lealdade após a mudança para o novo partido. Portanto, se os níveis de lealdade daqueles que trocaram de partido não crescessem (comparados a toda ANC, para a qual não houve virtualmente nenhuma mudança do Período I para o II), este dado confirmaria a visão de que a migração partidária estaria mais relacionada à obtenção de benefícios individuais, ao invés de tratar-se de questões políticas.

Os níveis médios de lealdade dos parlamentares que trocaram de partido cresceram significativamente no Período II, quando estavam em seus novos partidos, para 79,9 (relativa) e 62,1 (absoluta). Isso indica que, para um grande número de casos, as disputas políticas foram um importante fator na mudança de partido. Como os políticos brasileiros são muito inclinados a praticar a patronagem (Ames, 1995; Hagopian, 1996), ficamos surpresos com a consistência deste dado.

Estes níveis do Período II foram visivelmente mais altos do que as médias dos 480 políticos que não mudaram de partido. Especialmente os cinco políticos que mudaram para o PSB, os cinco que entraram para o PDT e os cinco que deixaram o PDT apresentaram os casos mais fortes de crescimento nos níveis de lealdade.

## DIFERENÇAS INTERESTADUAIS

O Brasil é um país de grandes diferenças e desigualdades entre os estados. Em 1985, por exemplo, os estado de São Paulo tinha uma renda per capita 6,8 vezes maior do que o estado mais pobre (Piauí), e o Sul e o Sudeste são muito mais desenvolvidos do que o Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Historicamente e até os dias de hoje, os estados mais pobres do Brasil são reconhecidos por práticas políticas mais clientelistas e por partidos mais frágeis (Soares, 1973). Dadas estas diferenças, também tínhamos a hipótese de que os níveis de disciplina partidária seriam mais baixos nos estados mais pobres.

Os dados demonstram evidências mistas. Primeiro, analisamos a relação bivariada entre a renda per capita do estado e seus níveis de disciplina. No Período I, não havia uma correlação estatística significativa entre a renda per capita de um estado e os níveis médios de lealdade relativa de seus parlamentares. No caso da lealdade absoluta, a maior disciplina estava positivamente relacionada (0,35) a renda per capita mais alta, mas esta correlação só era significativa no nível 0,10. No Período II, os estados com renda per capita maior contavam com congressistas mais disciplinados. A correlação entre a média do nível de lealdade relativa dos parlamentares de um estado e sua renda per capita era 0,60, significativa no nível 0,005. A correlação entre renda per capita e os escores absolutos por estado cresceu 0,53 (significativa no nível 0,1) no Período II.

Como os congressistas dos partidos de esquerda eram mais disciplinados e estes partidos eram mais fortes eleitoralmente em alguns estados (por exemplo, em São Paulo), a análise bivariada, ainda que seja interessante,

não constitui um meio adequado de se examinar a relação entre renda per capita de um estado e sua disciplina partidária. Por isso, fizemos uma regressão incluindo os partidos como variável simulada, de modo que as variáveis independentes fossem a renda per capita no estado do parlamentar e uma simulada para cada partido, excetuando o PFL. (Um membro do PFL teria nível de disciplina constante.) A Tabela 7 mostra os resultados. No Período I, a relação entre renda per capita e disciplina não é estatisticamente significativa. No Período II, os resultados ajustam-se às nossas expectativas de que os estados com renda per capita mais alta contariam com congressis-

**Tabela 7 - Efeito da renda per capita do estado nos níveis individuais de disciplina.**

	Relativa	Período I	Período II	Absoluta
		Absoluta	Relativa	
Renda do estado (a)	- 0,02	0,00	0,03*	0,04*
	(0,01)	(0,02)	(0,01)	(0,02)
PC do B	23,29**	46,94**	23,25**	49,83**
	(5,27)	(6,83)	(4,57)	(7,25)
PT	22,97**	42,67**	19,47**	42,27**
	(3,17)	(4,11)	(2,75)	(4,37)
PCB	20,74**	44,12**	23,05**	48,31**
	(6,76)	(8,75)	(5,86)	(9,29)
PSB	19,54*	34,76**	17,69**	35,63**
	(8,27)	(10,70)	(3,90)	(6,18)
PDT	7,90**	16,61**	12,45**	15,22**
	(2,57)	(3,33)	(2,23)	(3,54)
PSDB	—	—	4,92*	16,64**
			(1,83)	(2,91)
PDC	3,46	4,78	0,05	-5,27
	(4,48)	(6,27)	(3,03)	(4,80)
PDS	0,93	5,18	3,19	6,54*
	(2,11)	(2,73)	(1,92)	(3,04)
PL	-2,03	0,39	-10,02**	-6,53
	(4,29)	(5,56)	(3,49)	(5,53)
PTB	-3,42	3,43	-9,22**	-1,23
	(3,07)	(3,97)	(2,21)	(3,50)
PMDB	-10,65**	-2,31	-12,19**	-4,41*
	(1,22)	(1,58)	(1,10)	(1,75)
Constante (PFL)	77,80**	50,69**	74,48**	45,46**
R <sup>2</sup> ajustado	(1,37)	(1,78)	(1,22)	(1,93)
	0,33	0,30	0,48	0,36
N	535	535	531	533

Coefficientes de regressão não padronizados (erro padrão)

Renda per capita medida em milhares de cruzeiros (1985)

\* significativo no nível 0,05.

\*\* significativo no nível 0,005.

tas mais disciplinados. Tanto os níveis relativos como absolutos são estatisticamente significativos em 0,05, mas os coeficientes são baixos. Para ter um ponto a mais no nível de disciplina relativa esperada no Período II, um estado precisava, em média, de um acréscimo de 33,333 na renda per capita, medida em cruzeiros de 1985. A renda per capita média da época era 76,468 cruzeiros, portanto, uma renda que fosse o dobro da média teria resultado num acréscimo de apenas 2,3 pontos na disciplina relativa esperada.

### DISCIPLINA PARTIDÁRIA, 1989-94

Figueiredo e Limongi (1995) demonstram que a disciplina partidária cresceu no período posterior a 1989. Eles analisaram 221 votações nominais nas quais pelo menos 10% dos deputados votaram contrariamente à proposta vencedora. Como unidade de análise, usaram as votações nominais ao invés dos parlamentares. Ainda que tal procedimento seja inverso ao nosso, o efeito nos níveis de disciplina partidária deve ser marginal. A tradução dos níveis de Rice que eles mediram aos nossos níveis de disciplina partidária gerou os resultados da Tabela 8. A disciplina partidária eleva-se substancialmente no PFL, PMDB, PDS e PTB. Figueiredo e Limongi afirmam que estes níveis de disciplina apontam para um quadro mais disciplinado do que alguns pesquisadores sugeriram anteriormente.

**Tabela 8** - Níveis de Disciplina Partidária, 1989-94

Partido	Nível relativo de disciplina
PT	98,0
PDT	90,8
PFL	89,2
PDS	89,7
PMDB	86,9
PSDB	86,5
PTB	85,4

Fonte: calculado a partir de Figueiredo e Limongi, 1995: 506

O que levou a este acréscimo? Concordamos com Figueiredo e Limongi (1995) que o regimento interno do Congresso interfere de forma relevante. Em 1989, a Câmara dos Deputados adotou regras internas que levaram a maior centralização e os líderes partidários assumiram maior controle sobre as matérias legislativas. Essa mudança permitiu aos líderes maior poder sobre os membros de seu partido. Ademais, enquanto o presidente tinha pouca capacidade formal de determinar a agenda da ANC, a

Constituição de 1988 garantiu ao presidente um poder considerável sobre a agenda legislativa. Como resultado, os partidos do governo tendem a levar uma matéria a votação em plenário especialmente se estão seguros quanto à sua aprovação. Enquanto a ANC precisava votar independentemente do grau de consenso anterior, o Congresso regular vota apenas depois que certo consenso já foi negociado. Portanto, a maior disciplina não significa necessariamente que a tradicional divisão dos partidos brasileiros em facções arrefeceu; é possível que o *locus* da desunião seja agora expresso não no plenário, mas nas negociações que precedem à votação.

### ALGUMAS COMPARAÇÕES

Como cada legislatura tem seu regimento e procedimentos específicos, a comparação dos patamares de disciplina deve ser realizada com cuidado. Entretanto, tais comparações também acarretam a produção de informações importantes. O melhor caso para se comparar com o Brasil é o dos Estados Unidos, por ser o único que apresenta dados imediatamente disponíveis e relativamente comparáveis. Entre 1984 e 1994, a média do nível de disciplina partidária absoluta no Senado foi 78,0 para os democratas; 77,2 para os republicanos; dos deputados democratas foi 80,4% e dos republicanos, 75,8%.<sup>11</sup> Na ANC, apenas os partidos de esquerda alcançam níveis de lealdade absoluta tão altos quanto os dos partidos norte-americanos. A média da ANC (53,1 no Período I e 50,9 no II) foi muito mais baixa do que a média do Congresso americano. Por outro lado, os partidos de esquerda brasileiros apresentavam níveis de unidade absoluta muito mais altos do que os norte-americanos.

Os níveis de lealdade relativa diminuem muito a distância entre os patamares da ANC e dos Estados Unidos porque o número de faltas neste último país é menor. Calculamos os níveis de lealdade relativa a partir das informações do *Congressional Quarterly Almanac*. A média relativa do período de 1984-94 foi, no Senado, 81,4% para os democratas e 80,5% para os republicanos, e na Câmara dos Deputados, 86,4% para os democratas e 80,3% para os republicanos. Ainda assim, é relevante considerar que os partidos brasileiros conservadores e de centro não obtiveram

<sup>11</sup> Cálculo feito com base no *Congressional Quarterly Almanac*, vários anos. Calculamos a média pelos valores de cada ano divididos por onze (número de anos), ao invés de calcular o peso de cada ano de acordo com o número de votações nominais.

uma melhor participação numa ocasião tão importante quanto a ANC. Mesmo usando os níveis relativos, os norte-americanos são notavelmente mais altos do que os quatro maiores partidos de centro e direita. No entanto, os níveis de disciplina do Brasil entre 1989 e 94 foram provavelmente um pouco mais altos do que os americanos (considerando os diferentes limiares de oposição utilizados).

Comparados aos partidos de outras democracias industriais avançadas, os norte-americanos são indisciplinados. A norma nas democracias industriais avançadas é de partidos muito disciplinados (cf. Collie, 1984; Ozbudin, 1970). Estes níveis confirmam que os partidos de centro e direita brasileiros foram muito indisciplinados na ANC e ainda o são, em termos comparativos.

Ainda que não tenhamos dados comparáveis de outros países latino-americanos, sabemos que os partidos na Venezuela e Argentina são bem mais disciplinados do que os partidos *catch-all* brasileiros. Coppedge (1994) relata que, na Venezuela, raramente acontecem votações nominais; inversamente, os líderes partidários votam em nome de todo o partido. A disciplina é rigorosa e os congressistas acatam a decisão dos líderes do partido. Mustapi e Goretti (1992) e Jones (1997) relatam que há poucas votações nominais na Argentina, mas os partidos são altamente disciplinados. No Uruguai, que tem uma reputação de partidos relativamente indisciplinados e divididos em facções, as votações nominais ocorrem principalmente quando o Congresso quer manter ou derrubar um veto presidencial. Entre 1985 e janeiro de 1995, houve 41 votações nominais para derrubar vetos presidenciais, nas quais pelo menos 25% se opuseram à proposta vencedora. Nestas 41 votações, os níveis médios de unidade foram 99,0 para a Frente Ampla, de esquerda, 93,1 para o Colorado, de centro, e 92,2 para o Blanco, também um partido de centro (Moraes e Morgenstern, 1995).

Votações nominais costumam ser relevantes principalmente quando o parlamentar, individualmente, tem autonomia suficiente para votar contra a liderança do partido. Quando a disciplina partidária é rigorosa, há poucos motivos para se realizar votações nominais – e portanto menos dados empíricos para se estudar a disciplina partidária. As análises empíricas das votações nominais são mais importantes se a disciplina não é rígida.

Mesmo analisados sob outra perspectiva, os níveis de disciplina dos partidos *catch-all* brasileiros na ANC demonstram-se baixos. O nível relativo médio dos membros de uma assembléia não pode ser mais baixo

do que o nível médio de apoio em todas as votações polêmicas.<sup>12</sup> Em toda ANC, na média, 62,8% da assembléia votaram a favor da maioria em 363 votações polêmicas. Este é o nível mais baixo possível de lealdade relativa média dos membros da ANC. Dado este nível de apoio médio em votações polêmicas, em média pelo menos 62,8% tiveram de votar como a maioria de seu partido. Os níveis relativos médios medidos (71,9 no primeiro período e 73,1 no segundo) não foram muito mais altos.

Ainda assim, a noção de disciplina partidária frágil precisa ser contextualizada de duas formas. Primeiro, as indicações partidárias constituíam de certo modo previsões sobre como os parlamentares votariam. Se os membros do Congresso fossem aleatoriamente distribuídos pelos partidos, a expectativa do nível de lealdade média de toda a ANC seria de 62,8%, dado que este foi o nível médio de apoio nas votações polêmicas. Segundo, mesmo num sistema caracterizado por baixos patamares de disciplina, os partidos de esquerda mostraram-se extremamente unidos.

### **EXPLICAÇÕES SOBRE A DISCIPLINA FRÁGIL**

A disciplina partidária depende em grande parte das regras institucionais que incentivam os congressistas a se manterem ao lado da liderança partidária. Seis arranjos institucionais têm importância específica na conformação da disciplina partidária. No Brasil, em 1987-88, todos os seis favoreciam uma disciplina relativamente frágil.

A primeira regra consiste no sistema eleitoral pelo qual os parlamentares se elegem. Algumas normas eleitorais, como listas fechadas de representação proporcional, colocam o parlamentar em situação fortemente dependente dos líderes partidários, dado que sua eleição depende basicamente da ordem em que ele se posiciona na lista do partido (Carey e Shugart, 1995; Mainwaring e Shugart, 1997). Com listas fechadas, os líderes partidários determinam em que ordem os candidatos se elegem. No Brasil, inversamente, o sistema de lista aberta para a Câmara dos Deputados encoraja o candidato a cultivar individualmente seu próprio eleitorado. O Brasil mantém um sistema de lista proporcional aberta para a Câmara dos Deputados. Os cidadãos votam em um nome de uma extensa

<sup>12</sup> A não ser que haja uma discrepância de patamares de lealdade individuais entre aqueles que costumam não votar e os que sempre votam. Uma discrepância significativa deste tipo poderia alterar marginalmente a relação entre o nível de apoio médio em todas as votações controversas e a média mais baixa possível do nível de lealdade.

lista do partido.<sup>13</sup> As cadeiras são primeiramente divididas entre os partidos, mas a ordem interna a cada partido é totalmente determinada pelo número de votos que cada candidato recebe (Katz, 1986). Os líderes não controlam formalmente a ordem de eleição e os candidatos são incentivados a construir seus próprios redutos políticos (Ames, 1995; Lamounier, 1986; Mainwaring, 1991; Samuels, 1996). As disputas ao Senado também são altamente personalistas. Os senadores são eleitos por voto popular direto e a organização, posições e habilidades pessoais são mais relevantes na disputa do que o partido. Novamente, os líderes partidários têm pouca influência no resultado eleitoral.

Em segundo lugar, as regras para seleção de candidatos também afetam a disciplina partidária. Se os principais líderes partidários controlam o processo de seleção, individualmente os parlamentares devem sua candidatura ao partido e tendem mais a manter-se de acordo com as posições determinadas pela liderança. Mas se os políticos garantem sua nomeação por meio de seus esforços particulares, como fazem em eleições primárias, os líderes partidários não podem recusar sua candidatura.

<sup>1</sup> No Brasil, os líderes dos partidos nacionais apresentam relativamente pouco poder na seleção dos candidatos. Até a promulgação de uma nova lei em setembro de 1995, permitindo aos partidos determinar seus próprios mecanismos de seleção de candidatos, a legislação (especificamente alguns artigos da Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1971) controlava este processo. As convenções partidárias locais aconteciam nos municípios, ou, no caso das grandes cidades, em unidades submunicipais, os distritos. Estas convenções locais eram abertas a todos os membros do partido e a participação era muito ampla. Em 1995, o PMDB tinha 6 milhões de filiados, o PFL, 3 milhões, e o PSDB e o PT 700 mil cada,<sup>14</sup> de um eleitorado total de 95 milhões de eleitores registrados. As convenções locais escolhiam diretamente os nomes que compunham a lista para vereadores municipais e os candidatos a prefeito e vice-prefeito. Este arranjo permitia aos membros do partido total controle formal da seleção de candidatos no nível local.

As convenções locais elegiam delegados para a convenção estadual. Os delegados da convenção estadual aprovavam a lista de candidatos a deputado estadual e federal, senador, governador e vice-governador. A convenção estadual incluía, além dos delegados escolhidos nas

<sup>13</sup> Os eleitores podem escolher um partido, ao invés de um indivíduo, mas excetuando os eleitores do PT a grande maioria escolhe um candidato individual. Cf. Samuels, 1996.

<sup>14</sup> "O Poder são eles". *Veja*, 3 de maio de 1995, p. 41.

convenções locais, todos os membros do partido que fossem deputados federais ou estaduais, senadores e que tivessem cargos no Diretório Estadual. Finalmente, a convenção estadual elegia delegados para a convenção nacional. A convenção nacional determinava formalmente os candidatos a presidente e vice-presidente.

Ainda que as convenções normalmente ratificassem os acordos previamente negociados entre os principais líderes partidários, o que acontecia nas convenções locais e estaduais era de importância decisiva no controle interno do partido. O poder relativo dos líderes dependia de quantos delegados controlassem e, portanto, eram intensas as disputas na política estadual e local. A influência popular na seleção de candidatos era crucial. Ao eleger delegados no nível local, que por sua vez escolhiam os líderes estaduais e nacionais, os membros do partido também atuavam na seleção de candidatos dos níveis mais altos.

Até este ponto, descrevemos o processo “normal” da seleção de candidatos ao Congresso. Os deputados em mandatos vigentes contornavam este processo devido a uma regra que reduzia ainda mais o controle do partido sobre a seleção de candidatos e permitia que os políticos atuassem de forma mais independente: o *candidato nato*. Esta era uma regra pela qual os deputados federais tinham o direito de se candidatar para o mesmo cargo novamente, numa próxima eleição, exceto nos casos em que a liderança partidária vetasse especificamente um candidato. A regra do *candidato nato* dava mais poder e autonomia aos políticos que quisessem atuar de modo independente das restrições da liderança.

Em terceiro lugar, se os líderes partidários no Congresso controlam recursos que significam algum tipo de poder sobre os parlamentares, há um reforço na disciplina (Cox, 1987; Cox e McCubbins, 1993; Figueiredo e Limongi, 1995). No Brasil, o Congresso Constituinte operava de modo descentralizado. Os líderes partidários no Congresso controlavam apenas alguns recursos vitais ao sucesso político dos membros; eles tinham controle sobre as indicações de nomes que comporiam as comissões, mas pouca influência no esquema de patronagem. O aumento de disciplina posterior a 1988 resulta parcialmente, como já foi notado, do regimento que aumentou o poder dos líderes partidários no Congresso.

Em quarto lugar, as normas vigentes no momento da votação nominal também afetam a disciplina. Durante o Congresso Constituinte, os parlamentares podiam individualmente propor emendas, que depois eram votadas em plenário. Este sistema descentralizado facilitava que as medidas chegassem a plenário e, assim, questões conflituosas ainda não solucionadas pelos líderes poderiam ser votadas.

Quinto, *ceteris paribus*, o sistema presidencialista não apresenta o incentivo à disciplina partidária encontrado nos sistemas parlamentaristas. No presidencialismo, os membros do Congresso podem votar em projetos de lei individuais sem temer que sua recusa em apoiar o governo gere o fim deste mesmo governo. Num sistema parlamentarista, a ausência de um voto de confiança não apenas pode derrubar o governante, como também afeta diretamente o parlamentar submetendo-o a novas eleições e, mesmo se reeleito, ao risco de que seu partido não permaneça no poder, afetando negativamente seu acesso a patronagem e à chance de influenciar (mesmo que de forma limitada) as políticas governamentais.

Finalmente, o federalismo pode afetar a disciplina partidária se os congressistas estão mais conectados a eleitorados locais do que a questões nacionais. O Brasil apresenta um sistema federalista que de fato opera deste modo; a política local e estadual é muito importante. Os políticos constroem suas carreiras a partir da política local e estadual (Abrúcio, 1994; Ames, 1995; Hagopian, 1996; Nicolau, 1996). Enquanto as organizações partidárias nacionais são frágeis, excetuando os partidos de esquerda, as organizações estaduais são um pouco mais vigorosas. Os governadores mantêm um domínio considerável sobre os parlamentares nacionais de seu próprio partido e coalizão. Esta situação leva a um novo questionamento: em que medida os partidos nacionais de centro e conservadores são indisciplinados devido a conflitos interestaduais? No nível estadual, as organizações são perceptivelmente mais disciplinadas?

Um simples teste empírico pode ser construído para verificar o efeito do federalismo na disciplina partidária brasileira. Examinamos o nível de disciplina estadual do PMDB e do PFL. Ao invés de checar se um congressista votou de acordo com a maioria de seu partido, examinamos aqui se ele votou de acordo com a maioria de seus colegas partidários do mesmo estado. Os outros partidos não tinham representantes suficientes de vários estados para se testar esta proposição.

Como esperado, os patamares de disciplina no âmbito estadual são notavelmente mais altos do que no âmbito nacional. No Período II, o nível de disciplina relativa cresceu aproximadamente 7 pontos nos dois partidos: de 64,7 para 71,8 no PMDB, e de 76,5 para 83,1 no PFL. Por outro lado, pelo menos no caso da ANC, os governadores não exerceram tanto controle sobre as delegações estaduais como foi descrito em algumas ocasiões (por exemplo, Abrúcio, 1994). Vinte e dois dos vinte e três governados desta época eram do PMDB, o partido menos disciplinado. Se os governadores controlassem seus partidos, o PMDB teria manifestado maior disciplina entre os parlamentares no nível estadual. Em suma, o fe-

deralismo cria a possibilidade de que alguns congressistas sigam o interesse local e se oponham à maioria nacional do partido, baixando assim o nível de disciplina nacional. No entanto, as delegações estaduais não eram muito mais disciplinadas do que os partidos nacionais. Parte do crescimento do nível estadual em relação aos níveis de disciplina nacional resulta da agregação. Mesmo se não houvesse nenhum efeito estadual *per se*, com níveis de disciplina de 70-75% e com um número relativamente baixo de membros em cada bancada, a probabilidade é de que, em alguns dos 27 distritos, uma maioria de parlamentares votaria contra a maioria nacional do partido.

Esta conclusão sobre o impacto do federalismo sobre a disciplina partidária é confirmada pelos resultados de um modelo *anova* usado para verificar quanto da variância total nos níveis de lealdade individual pode ser explicado apenas pelo partido, ou pelo partido somado ao estado, ou finalmente pela interação entre estado e partido. A soma entre estado e partido gera uma diferença estatística, mas o estado explica muito menos a variância do que o partido. Os resultados estão na Tabela 9.

**Tabela 9** - Efeitos do partido e do estado nos níveis de lealdade individuais: R<sup>2</sup>, por período \*

Variável independente	Partido	Modelo		N
		Partido + estado	Partido + Delegação	
Período I				
Relativa	0,34	0,38**	0,50	561
Absoluta	0,31	0,40	0,48	561
Período II				
Relativa	0,48	0,56	0,60**	562
Absoluta	0,37	0,48	0,54**	564

\* Valores nas células representam a proporção de variância total explicada pelo modelo *anova*. Todos os modelos são significativos no nível 0,0005.

\*\* O valor F para o termo adicional não é significativo no nível 0,001.

## CONCLUSÕES

Detalhar as conseqüências de uma frágil disciplina partidária vai além de nossos objetivos neste artigo, mas parece óbvio que este padrão tem certos efeitos sobre a democracia brasileira. Os presidentes não podem contar totalmente com líderes partidários nacionais que garantam o voto de seus correligionários. Antes, eles precisam freqüentemente ganhar o apoio dos líderes das facções ou dos governadores, que exercem influência sobre os

parlamentares individuais, ou conseguir o apoio individual dos congressistas. As filiações partidárias não indicam de modo totalmente confiável as preferências políticas dos membros individuais do Congresso (Novaes, 1994).

Terminamos com um apelo para que os pesquisadores comecem a analisar mais sistematicamente a disciplina partidária em países em que ela não é extremamente rigorosa. Apesar do recente surgimento de muitos estudos sobre as legislaturas latino-americanas e as relações entre Legislativo e Executivo, muito pouco trabalho sistemático foi feito sobre a disciplina partidária (com a exceção de Figueiredo e Limongi, 1995). A disciplina ou indisciplina dos partidos gera implicações importantes não apenas na relação entre Executivo e Legislativo, mas também nos padrões de representação. Estudos detalhados sobre disciplina partidária são mais necessários quando os partidos não atuam como blocos unificados, mas no contexto atual não temos informação suficiente nem sobre este tipo de situação.

**SCOTT MAIWARAING** é diretor do Kellogg  
Institute of International Studies, da  
Universidade de Notre Dame  
**ANÍBAL PÉREZ LIÑAN** é pesquisador no Kellogg  
Institute of International Studies

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRÚCIO, Fernando Luiz: "Os Barões da Federação: o poder dos governantes no Brasil pós-autoritário", tese de mestrado, Universidade de São Paulo, 1994.
- AMES, Barry: "Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation", *American Journal of Political Science*, 39, No. 2 (May): 406-433, 1995.
- AMES, Barry e POWER, Timothy: "Research Guide to Roll-call Voting in Brazil's Constituent Assembly, 1987-1988", 1990.
- ANDERSON, Lee, M. Watts e A. Wilcox: *Legislative Roll-call Analysis*, Evanston, Northwestern University Press, 1966.
- BRADY, David W.: *Congressional Voting in a Partisan Era*, Lawrence, The University Press of Kansas, 1973.
- CAREY, John M. e SHUGART, Matthew S.: "Incentives to Cultivate a Personal Vote: a rank ordering of electoral formulas", *Electoral Studies*, 14, No. 4: 417-439, 1995.
- COELHO, João Gilberto Lucas e OLIVEIRA, Antonio Carlos Nantes: *A Nova Constituição: avaliação do texto e perfil dos constituintes*, Rio de Janeiro, Revan, 1989.
- COLLIE, Melissa P.: "Voting Behavior in Legislatures" *Legislative Studies Quarterly*, 9, No. 1 (February): 3-50, 1984.
- CONVERSE, Philip E. e PIERCE, Roy: "Representative Roles and Legislative Behavior in France", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 4 (November): 525-562, 1979.
- COPPEDGE, Michael: *Strong Parties and Lame Ducks: Presidential Partyarchy and*

- Factionalism in Venezuela*, Stanford, Stanford University Press, 1994.
- COX, Gary W.: *The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.
- COX, Gary W. e McCUBBINS, Mathew D.: *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley, University of California Press, 1993 Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar: *Quem foi Quem na Constituinte*, São Paulo, Oboré, 1988.
- DERGE, David: "Urban-Rural Conflict: the case in Illinois" in John Whalke e Heinz Eulau (eds.) *Legislative Behavior*, Illinois, The Free Press of Glencoe, 1959.
- DOWNES, Anthony: *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, 1957.
- DUVERGER, Maurice: *Political Parties*, London, Methuen, 1954.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando: "Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994", *Dados* 38, No. 3: 497-524, 1995.
- HAGOPIAN, Frances: *Traditional Politics and Regime Change in Brazil*, New York and Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- JONES, Mark: "Evaluating Argentina's Presidential Democracy" in *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Scott Mainwaring e Mathew S. Shugart (eds.), pp. 259-299, New York and Cambridge, Cambridge University Press, 1997
- KATZ, Richard: *A Theory of Parties and Electoral Systems*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1980.
- : "Intraparty Preference Voting" in Bernard Grofman e Arend Lijphart (eds.) *Electoral Law and Their Political Consequences*, pp. 85-103, New York, Agathon, 1986.
- KINZO, Maria D'Alva Gil: "O Quadro Partidário na Constituinte" in Bolivar Lamounier (ed.) *De Geisel a Collor – O Balanço da Transição*, pp. 105-134, São Paulo, IDESP-Sumaré, 1990.
- : *Radiografia do Quadro Partidário Brasileiro*, São Paulo, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1993.
- KITSCHOLT, Herbert: *The Logics of Party Formation: Ecological Politics in Belgium and West Germany*, Ithaca, Cornell University Press, 1989.
- LAMOUNIER, Bolivar: "Partidos Políticos e Sistema Eleitoral", Textos IDESP No. 13, São Paulo, 1986.
- LOWELL, A. Lawrence: *The Government of England*, New York, The MacMillan Co., 1912.
- MACRAE, Duncan, Jr.: *Parliament, Parties and Society in France, 1946-1958*, New York, St. Martin's Press, 1967.
- MAINWARING, Scott: "Politicians, Parties and Electoral Systems. Brazil in Comparative Perspective", *Comparative Politics*, Vol. 24, No. 1 (October): 21-43, 1991.
- : "Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy", in Mainwaring e Timothy Scully (eds.): *Building Democratic Institutions: Parties and Party Systems in Latin America*, pp. 354-398, Stanford, Stanford University Press, 1995.
- MAINWARING, Scott e SHUGART, Matthew S.: "Presidentialism and the Party System in Latin America" in Mainwaring e Shugart (eds.): *Presidentialism and Democracy in Latin America*, pp. 394-439, New York and Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- MAYHEW, David R.: *Congress: The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press, 1974.
- MORAES, Juan Andrés e MORGENSTERN, Scott: "El veto del poder ejecutivo en el proceso político uruguayo", manuscrito não publicado.
- MUSTAPIC, Ana María e GORETTI, Matteo: "Gobierno y oposición en el congreso: la práctica de la cohabitación durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989)" *Desarrollo Económico* 32, No. 126 (julho-setembro): 251-269.
- NICOLAU, Jairo Marconi: *Multipartidarismo e Democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1996.

- NOVAES, Carlos Alberto Marques: "Dinâmica institucional da representação: individualismo e partidos na câmara dos deputados", *Novos Estudos* 38 (março): 99-147, 1994.
- OZBUDIN, Ergun: *Party Cohesion in Western Democracies: A Causal Analysis*, Beverly Hills, Sage Publications, 1970.
- PANEBIANCO, Angelo: *Political Parties: Organization and Power*, New York and Cambridge, Cambridge University Press.
- POWER, Timothy J.: *The Political Right and Democratization in Brazil*, University of Notre Dame, Tese de Doutorado, 1993.
- RICE, Stuart A.: "The Behavior of Legislative Groups" *Political Science Quarterly* Vol. 40, pp. 60-72, 1925.
- SAMUELS, David Julian: "Parties and Politicians: Collective and Individual Strategy Under the Open List in Brazil" (no prelo).
- SARTORI, Giovanni: *Comparative Constitutional Engineering*, New York, New York University Press, 1994.
- SHUGART, Matthew Soberg e CAREY, John: *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, New York, Cambridge University Press, 1992.
- SOARES, Gláucio Ari Dillon: *Sociedade e Política no Brasil*, São Paulo, DIFEL, 1973.

**DISCIPLINA PARTIDÁRIA:  
O CASO DA CONSTITUINTE**

*Scott Mainwaring e Aníbal Pérez Liñan*

Tomando como referência a Assembléia Nacional Constituinte brasileira de 1987-88 os autores examinam uma questão que assinalam ser insuficientemente tratada na bibliografia: a da disciplina partidária em nações latino-americanas. Os autores não encontram provas de uma disciplina partidária sólida, e examinam as conseqüências disso.

**PARTY DISCIPLINE IN THE  
BRAZILIAN CONSTITUTIONAL CONGRESS**

*The question of party discipline in Brazil is examined with reference to the Constitutional Congress of 1987-88. The authors do not find evidence of a strong party discipline and examine the consequences of this. More studies such as this are urgently needed, they argue.*