

RELIGANDO AS ARENAS INSTITUCIONAIS: UMA PROPOSTA DE ABORDAGENS MULTIDIMENSIONAIS NOS ESTUDOS LEGISLATIVOS

Paulo Peres

Ernani Carvalho

RESUMO

A área de estudos legislativos foi uma das linhas de pesquisa que mais se desenvolveram no Brasil nos últimos anos. Ela formou-se em torno da oposição entre as explicações “distributivistas” e as explicações “partidárias” do processo legislativo. Seus achados empíricos e seu debate teórico certamente trouxeram grandes contribuições à Ciência Política do país e, até mesmo, ao debate de política comparada. Não obstante, essa linha de investigação incorreu no problema de adotar abordagens monodimensionais do fenômeno. A explicação partidária promoveu certo “insulamento” do poder Legislativo em relação às outras arenas institucionais, analisando-o em função de sua autodeterminação. A abordagem distributivista investiu quase exclusivamente no sistema eleitoral como variável explicativa, deixando em segundo plano outras arenas institucionais. Diante disso, nossa proposta é analisar os limites dessas abordagens presentes nos estudos legislativos, de forma a destacar algumas lacunas explicativas que poderiam ser preenchidas por meio de uma agenda de pesquisas multidimensionais, que considerem, por exemplo, as organizações partidárias e o poder Judiciário.

PALAVRAS-CHAVE: *estudos legislativos; estudos legislativos no Brasil; partidos políticos e poder Legislativo; poder Judiciário e poder Legislativo.*

I. INTRODUÇÃO¹

A área de estudos legislativos foi uma das linhas de pesquisa que mais se desenvolveram no Brasil nos últimos anos, trazendo grandes contribuições à Ciência Política do país e ao debate de política comparada. Historicamente, seu surgimento deu-se no contexto das teorizações acerca das relações

entre o desenho constitucional adotado e o desempenho democrático, especialmente no que se refere aos níveis de governabilidade obtidos pelo poder Executivo nas novas democracias. Inicialmente marcados pela abordagem “distributivista” norte-americana, tais estudos careciam de dados empíricos sistemáticos em suas análises, hiato este que começou a ser superado a partir da metade dos anos 1990, quando se formou uma agenda de pesquisas empíricas voltada à explicação “partidária” da dinâmica legislativa brasileira, rivalizando com os estudos anteriores. Desde então, o debate vem opondo as explicações “distributivistas” e as “partidárias”; ou seja, de um lado, explicações baseadas em variáveis exógenas à arena legislativa, especialmente o sistema eleitoral, e, de outro, explicações concentradas em variáveis endógenas ao processo legislativo, como a centralização das decisões nas lideranças partidárias, os poderes legislativos do Presidente da República etc.

Não obstante, apesar de ter trazido grandes contribuições ao debate acadêmico e ao próprio desenvolvimento da abordagem neoinstitucional na Ciência Política brasileira, essa literatura apresenta

¹ Este texto é produto de um projeto de pesquisa interinstitucional envolvendo os departamentos de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), durante os anos de 2008 e 2009. Uma primeira versão foi apresentada no Grupo de Trabalho (GT) de Estudos Legislativos, do 32º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), em 2008, aprovada para apresentação no 21º Congresso da Political Science Association, em 2009, e apresentada no 5º Congresso da Associação Portuguesa de Ciência Política, em 2010. Agradecemos a todos os colegas participantes desses encontros pelas observações críticas, especialmente a Lucio Rennó, Magna Inácio e Fabiano Santos. Agradecemos ainda aos pareceristas da *Revista de Sociologia e Política* pela criteriosa leitura e valiosas contribuições com diversas sugestões.

alguns problemas importantes. Em primeiro lugar, uma das duas abordagens predominantes, a partidária, foi construída a partir do “insulamento” do poder Legislativo em relação às outras arenas políticas, que, assim, passou a ser explicado em função de sua autodeterminação institucional. Na prática, isso significou deixar em segundo plano outras dimensões institucionais para privilegiar apenas as regras internas ao próprio processo legislativo. Em segundo lugar, a outra abordagem predominante, a distributivista, embora considere uma dimensão institucional exógena ao poder Legislativo – o sistema eleitoral – também investe em uma abordagem monodimensional, por alegarem que o sistema eleitoral incentiva os parlamentares brasileiros a adotarem um comportamento “paroquialista”, descartando outras arenas institucionais que poderiam interferir no jogo político parlamentar, como as regras do processo legislativo, as estruturas organizacionais dos partidos e o poder Judiciário, por exemplo.

No caso do poder Judiciário, é amplamente reconhecido que este mostra-se cada vez mais indispensável como instituição relevante no jogo político, inclusive o parlamentar; de modo que pensar uma articulação entre este e a arena legislativa parece algo indispensável. Na realidade, a ascensão do poder Judiciário ao nível de controlador da constitucionalidade dos atos do poder Executivo e do poder Legislativo permitiu, no campo teórico, a possibilidade de contar-se com uma terceira casa legisladora (SWEET, 2000), ou ao menos assumir a possibilidade do poder Judiciário ser um importante ator com poder de veto no processo legislativo (TSEBELIS, 2002). Além disso, os desdobramentos empíricos desse quadro demonstram claramente uma tendência à participação do poder Judiciário no processo decisório brasileiro (SADEK, 1995; 1999; ARANTES, 1997; 2002; VIANNA, 1999; 2002; TAYLOR, 2004; 2007; CARVALHO, 2005), o que, conseqüentemente, impõe a necessidade de repensarmos os elementos constitutivos da própria mecânica desse processo.

Já no caso dos partidos, encontramos dois problemas que devem ser explicitados. O primeiro é que, no debate, há duas posições opostas quanto à centralidade dos partidos como variável explicativa do processo legislativo. De uma parte, a explicação partidária, como o termo já designa, defende que os partidos são os atores principais do jogo parlamentar. De outra parte, a explicação

distributivista defende que o processo legislativo do país é determinado por variáveis vinculadas ao sistema eleitoral personalista, cujo efeito mais marcante seria o enfraquecimento dos partidos e o fortalecimento dos políticos individualmente, de modo que as políticas decididas no poder Legislativo contemplariam interesses paroquialistas, e não interesses partidários. Isso, porém, implica a coexistência de duas afirmações excludentes: ou os partidos não têm relevância ou eles têm relevância na explicação do processo legislativo brasileiro. Qual tipo de explicação está correta? Como resolver essa controvérsia?

Essa situação leva-nos ao segundo problema: em virtude de sua centralidade como um problema de pesquisa, deveríamos encontrar nesses estudos uma série de dados empíricos sobre as organizações partidárias, tanto para comprovar sua importância como, conforme o caso, para refutá-la. Entretanto, os estudos sobre o poder Legislativo brasileiro geralmente não contemplam variáveis organizacionais em seus modelos de análise. Sendo assim, como podemos ter certeza da importância ou não dos partidos políticos no processo legislativo se os modelos explicativos concorrentes não consideram variáveis relativas às organizações partidárias?

Sob tal perspectiva, nossa proposta neste artigo é discutir os limites dos estudos legislativos em decorrência da desconsideração de outras arenas institucionais². Obviamente, não pretendemos

² Concebemos que as arenas sejam o que define Panebianco ao tratar das organizações partidárias: “Os ambientes ‘relevantes’, ou seja, os ambientes que exercem influência direta sobre os partidos [e destes sobre aqueles], por sua vez estruturados pelas coerções institucionais, podem ser concebidos como arenas, nas quais se desenvolvem as relações entre o partido e as outras organizações. As arenas representam as diversas mesas de jogo a que o partido concorre e das quais extrai – com uma soma proporcional ao êxito dos diferentes jogos – os recursos necessários para o seu funcionamento. Em algumas arenas, o partido permutará recursos com outras organizações. Essas relações de troca podem ser de três tipos: troca paritária, troca desigual em benefício do partido e troca desigual em benefício de outra organização [partidária]. Em outras arenas, o partido competirá pelos próprios recursos com outras organizações. [Além disso,] as arenas são interdependentes; podem ser concebidas como um retículo de ambientes relevantes. Os recursos obtidos em uma arena são despendidos em outra, e o sucesso em uma mesa de jogo – a troca de recursos em uma arena em condições favoráveis – muitas vezes condiciona a possibilidade e a importância do sucesso so-

contestar os inegáveis avanços obtidos pela literatura, mas apenas destacar algumas lacunas explicativas que poderiam ser preenchidas por meio de uma agenda de pesquisas multidimensionais. Portanto, nossa intenção é apontar a possibilidade e a necessidade de alargamento da abordagem do poder Legislativo brasileiro que inclua outras arenas exógenas ao parlamento, como as organizações partidárias e o poder Judiciário. Também não temos a intenção de apresentar um balanço crítico exaustivo da literatura temática, mas apenas a análise de alguns dos trabalhos mais representativos dessa linha de investigação que trataram do caso brasileiro.

II. CONTEXTUALIZAÇÃO DO DEBATE: O DESENHO CONSTITUCIONAL E A GOVERNABILIDADE NO BRASIL

Até meados da década de 1990, predominava, na literatura especializada na política brasileira, a visão de que nossa recente democracia estaria ameaçada pelo retrocesso autoritário ou, pelo menos, condenada a um funcionamento precário, em função de fatores sociais, econômicos e político-institucionais (LAMOUNIER & MENGUELLO, 1986; ABRANCHES, 1988; LAMOUNIER, 1991; 1992; 1994a; 1994b; MAINWARING, 1991; 1992; 1993; 1995; SHUGART & CAREY, 1992; KINZO, 1993; LIMA JR., 1993; MAINWARING & SCULLY, 1994; 1995; SARTORI, 1994; AMES, 1995; JONES, 1995)³. Segundo os analistas, a cultura política

bre outras mesas de jogo. Os processos de troca e de negociação que se verificam entre os partidos [...] nas diversas arenas definem as áreas externas de ‘incerteza’ organizativa. Trata-se de áreas de ‘incerteza’ porque os ambientes são, por definição, potencialmente mutáveis. A qualquer momento, e pelas razões as mais diversas, os termos de troca em uma arena podem se deteriorar, e – pela interdependência entre as diversas arenas – a nova situação pode repercutir-se sobre todas as outras, inclusive sobre as arenas principais para os fins da manutenção da estabilidade organizativa do partido: a eleitoral e a parlamentar” (PANEBIANCO, 2005, p. 409-410). Essa concepção de arena, portanto, pode ser aplicada, de modo intercambiável, às interações dos poderes Legislativo, Judiciário e Executivo.

³ Na verdade, mesmo depois da primeira metade da década de 1990, estendendo-se até a década de 2000, análises com o mesmo teor continuaram a ser publicadas, como, por exemplo, Abrúcio e Samuels (1997), Kinzo (1997; 1999; 2001; 2004; 2005), Mainwaring (1997; 1999), Abrúcio (1998), Stepan (1999), Samuels (2000a; 2000b; 2003) e Ames (2001).

personalista, o baixo desenvolvimento econômico com significativos desequilíbrios regionais e o modelo constitucional adotado em 1988 – de características extremamente fragmentadoras, combinando representação proporcional com presidencialismo e federalismo bastante descentralizado – teriam erguido sérios obstáculos à consolidação do regime democrático no país.

No que se refere aos fatores político-institucionais, esses obstáculos consistiriam em dois elementos problemáticos combinados. De uma parte, o suposto caráter inorgânico dos partidos, incapazes, assim, de representar coerentemente os diversos interesses sociais e econômicos em jogo; de outra, o *deficit* de governabilidade, ocasionado pela forçosa tensão entre o poder Executivo e o poder Legislativo, própria do governo presidencialista, e recrudescida pelo extremado individualismo parlamentar, provocado, por sua vez, pela regra eleitoral que faculta ao eleitor o direito de votar diretamente no candidato em distritos de magnitude elevada.

Naquele momento, formava-se também um quase consenso de que o país necessitava de diversas reformas, inclusive na própria estrutura administrativa do Estado. Conseqüentemente, julgava-se que mais do que nunca o poder Executivo deveria ser dotado de mecanismos que maximizassem sua capacidade de propor e de aprovar projetos no poder Legislativo, que, por sua vez, deveria ser composto por partidos estruturados e programáticos, com parlamentares coesos e, se necessário, disciplinados, de modo que prevalecesse certa previsibilidade no processo governamental. O tema central era governabilidade, entendida como uma espécie de “produtividade política”, mensurada pela quantidade de leis aprovadas em relação às leis apresentadas pelo governo e, evidentemente, pela rapidez de sua aprovação. De acordo com o espírito do debate do período, governar seria aprovar projetos, especialmente projetos de reforma oriundos da coalizão governamental.

Mas ocorre que, na perspectiva desses mesmos autores, o desenho constitucional brasileiro produziria efeitos justamente contrários aos desejáveis, na medida em que teria trazido à arena legislativa uma multiplicidade de atores com poder de veto, assim como o sistema de *vetoplayers* proposto por Tsebelis (2002), dificultando a formação de uma coalizão partidária majoritária

coesa e aliada ao poder Executivo. Ademais, em decorrência de fatores históricos associados à legislação partidária, considerada permissiva, e ao sistema eleitoral personalista (LAMOUNIER & MENGUELLO, 1986; LAMOUNIER, 1992; 1994a; KINZO, 1993; 1997; 2001), os próprios partidos não seriam atores relevantes no processo legislativo, cabendo aos deputados, individualmente, (i) a organização dos trabalhos naquela casa, (ii) a proposição de projetos e (iii) a negociação pulverizada com o Presidente da República (MAINWARING, 1991; 1992; 1993; 1995; 1999; AMES, 1995; 2001). E para tornar o cenário ainda mais caótico, no sentido de ser imprevisível e institucionalmente incontrolável, os deputados teriam mais incentivos para perseguir políticas paroquialistas do que para agir de maneira coletiva na busca de políticas partidárias de escopo nacional.

Avaliando essa situação, Mainwaring chegava a afirmar que “entre 1985 e 1994, os presidentes brasileiros tiveram dificuldade para realizar a estabilização e a reforma do Estado, em parte devido à combinação de um sistema partidário altamente fragmentado, partidos indisciplinados e federalismo” (MAINWARING, 1997, p. 109). Prolongando o argumento, Kinzo observava ainda que “a situação brasileira parece aproximar-se mais da dinâmica de governo dividido do que da de [governo] unificado, e entre Congresso e poder Executivo predomina uma dinâmica conflituosa, baseada na ameaça mútua. Portanto, a probabilidade de mudanças políticas é mais reduzida e, por isso, as reformas constitucionais custam tanto [...]” (KINZO, 1999, p. 29). Isso porque, de um lado, haveria um poder Executivo incumbido de promover reformas estruturais e de perseguir políticas públicas de escopo nacional, enquanto, de outro lado, no poder Legislativo, haveria um número elevado de parlamentares, “livres” do controle partidário, imbuídos apenas do desejo de manterem-se na carreira por meio de reeleições sucessivas; objetivo este somente conseguido se os deputados lograssem oferecer políticas paroquiais à sua “base eleitoral” (AMES, 2003; SAMUELS, 2003).

Essa teia de relações dedutivas, como um “sistema de incentivos”, estende-se da “forma de governo” às “regras eleitorais”, e sua consequência direta sobre os comportamentos eleitoral e parlamentar consiste no seguinte: para cada projeto em pauta, caberia ao poder Executivo a adoção de

estratégias que pudessem angariar apoio da maioria individualizada de deputados necessária a sua aprovação, o que, por sua vez, implicaria um processo contínuo de troca de benefícios paroquialistas, cedidos pelo poder Executivo aos parlamentares, como contrapartida por seus votos favoráveis no plenário. Contudo, além de custosa, tal “transação” também seria incerta, na medida em que nada garantiria apoio consistente e resolutivo dos parlamentares aos projetos do governo, uma vez que o suposto apoio não adviria de uma mecânica institucional automática, como ocorreria no caso do parlamentarismo. Daí a expectativa de crises constantes de governabilidade, com o potencial de impasses que poderiam culminar em “paralisia decisória”, em uma clara alusão ao espectro do golpe de 1964, ainda a rondar o cenário daquele período.

Diante desse quadro adverso, até meados da década de 1990, a literatura desenvolveu duas linhas de discussão. Em uma delas, endereçou severas críticas à escolha constitucional feita pelos legisladores brasileiros; noutra, apresentou propostas para uma reforma política, considerada cada vez mais prioritária em relação ao conjunto de reformas que deveriam ser implantadas pelo governo nos primeiros anos daquela década. Conseqüentemente, a reforma política advogada desde então, e que ainda está na agenda política atual⁴, contemplava duas importantes alterações constitucionais: (i) a forma de governo presidencialista, que deveria ser substituída pelo parlamentarismo e (ii) o sistema eleitoral, que deveria incluir mecanismos que conduzissem à redução no número de partidos na arena congressual e ao aumento do controle partidário sobre os parlamentares no processo legislativo. Tais suposições foram favorecidas sobremaneira pela abordagem predominante na literatura de política comparada do período, preocupada em estudar os processos de transição democrática da década de 1980, bem como as possibilidades de consolidação do regime no início da década de 1990 (p. ex., O’DONNELL & SCHMITTER, 1986; REIS & O’DONNELL, 1986; DIAMOND,

⁴ Como pode ser vislumbrado na discussão de Tavares (1998), nos debates organizados por Hermanns e Moraes (2003), Vannuchi, Benevides e Kerche (2003) e Soares e Rennó (2006) e nos inúmeros sítios na *internet* dedicados ao tema.

1988; MOISÉS & GUILHON, 1990; LAMOUNIER & VALENZUELA, 1991; LAMOUNIER, 1992; 1994; SHUGART & CAREY, 1992; LINZ & VALENZUELA, 1994; MAINWARING & SCULLY, 1995; DIAMOND & PLATTNER, 1996; LINZ & STEPAN, 1996; O'DONNELL, 1996a; 1996b; 1998)⁵. Convertidos ao emergente paradigma neoinstitucional⁶, esses analistas voltaram a dar ênfase explicativa às variáveis constitucionais e, no contexto da “terceira onda” democrática, focaram suas investigações nos modelos adotados pelos países recém democratizados, privilegiando dois elementos institucionais, quais sejam, o sistema eleitoral e a forma de governo⁷.

Em um nível teórico e até normativo mais geral, o debate opunha os adeptos de desenhos mais concentradores aos adeptos de desenhos menos concentradores do poder representativo – os modelos majoritário e consociativo-consensual-proporcional, tais como discutidos por Lijphart (1977; 1984; 1994; 1999) e Powell Jr. (2000). Para os analistas das novas democracias, seria recomendável a adoção de modelos mais concentradores, indicados para situações em que é necessário aumentar a taxa de aprovação de projetos⁸. Entretanto, sob tal óptica, o modelo brasileiro seria excessivamente fragmentador,

⁵ A preocupação com a consolidação democrática e com as condições de sobrevivência desse regime persistiu em parte da literatura nos anos subseqüentes, até o presente momento, como mostram os estudos de Diamond (1999; 2008), um de seus principais representantes.

⁶ A adesão ao paradigma neoinstitucional ocorreu de modo variado. Se tomarmos a classificação de Hall e Taylor (1996), alguns autores aderiram ao neoinstitucionalismo histórico, outros ao neoinstitucionalismo da escolha racional e outros, ainda, como Mainwaring (1999), a uma mescla pragmática, e certamente problemática do ponto de vista teórico e metodológico, do neoinstitucionalismo sociológico com o da escolha racional.

⁷ *Grosso modo*, é possível identificar na literatura a seguinte disjuntiva: analistas vinculados à abordagem que já foi chamada de “consolidologia” (cf. SCHMITTER, 1995) têm a propensão a dar mais destaque à forma de governo como variável central na determinação da dinâmica política das novas democracias; enquanto isso, analistas vinculados aos estudos do funcionamento do poder Legislativo privilegiam o sistema eleitoral como variável determinante do comportamento parlamentar e, por extensão, das relações entre o Presidente da República e o parlamento.

⁸ Nesse caso, há grande influência da literatura que, desde

dificultando a governabilidade e incentivando o paroquialismo como estratégia política dominante no parlamento. Ademais, isso coadunava-se perfeitamente com o tipo de enfoque institucional privilegiado nas considerações sobre o poder Legislativo brasileiro, ou seja, o paradigma distributivista⁹, desenvolvido no âmbito dos estudos voltados ao poder Legislativo norte-americano, segundo o qual o comportamento dos parlamentares no Congresso seria incentivado pelo sistema eleitoral favorável à relação pessoal e clientelista entre representante e representado, de modo que a motivação básica do primeiro no plenário seria perseguir políticas que lhe possibilitassem “*to bring bacon home*”.

III. A EMERGÊNCIA DOS ESTUDOS LEGISLATIVOS NO BRASIL

A despeito das críticas veementes, as considerações sobre os efeitos das regras eleitorais e do presidencialismo sobre o processo legislativo brasileiro e, no limite, sobre a governabilidade, consistiam basicamente em deduções lógicas a partir das características macroinstitucionais contidas em nosso modelo constitucional. Não havia, até então, nenhuma pesquisa sistemática sobre o tema, nenhum levantamento de dados relativos à dinâmica parlamentar; não havia nada empiricamente consistente que pudesse servir de evidência factual às afirmações extraídas daqueles mecanismos dedutivos. Aquelas assertivas, portanto, vinham sendo tomadas como teses, quando, em realidade, deveriam, no máximo, ser tomadas como hipóteses à espera de confirmação ou de refutação. Em linhas gerais, essas são algumas das observações críticas feitas por Figueiredo e Limongi (1999, caps. 1 e 3) àquela literatura, apresentadas como justificativas para o desenvolvimento de uma agenda de pesquisas que,

os anos 1960, lidou com o problema da modernização socioeconômica articulada ao desenvolvimento político, especialmente nos casos de Huntington (1968) e Sartori (1968; 1976), com este último chegando a propor claramente uma engenharia constitucional realista, preocupada com incentivos institucionais que restringissem quaisquer polarizações mais radicais.

⁹ Para uma análise classificatória dessa literatura, em que se encontram todos os elementos das definições do que sejam os paradigmas distributivista, partidário e informacional, ver Shepsle e Weingast (1994) e Limongi (1994). Para uma análise de sua aplicação aos estudos legislativos brasileiros, remetemos o leitor a Santos (2006).

a partir da segunda metade da década de 1990, inauguraria, em rigor, os estudos legislativos brasileiros nos moldes em que estes são realizados atualmente. Segundo os autores, até aquele momento, “as análises encontradas na literatura comparada e aquelas sobre o sistema político nacional [paravam] às portas da primeira sessão legislativa”, ou seja, “as instituições que regulam o processo decisório no poder Legislativo [eram] ignoradas, os poderes legislativos do Presidente não [eram] considerados e, da mesma forma, a estruturação dos trabalhos legislativos [era] deixada de lado” (*idem*, p. 21).

Diante disso, o objetivo maior dos autores era estudar o poder Legislativo brasileiro precisamente sob este prisma: enfocar suas instituições internas e privilegiar a análise de dados empíricos referentes ao comportamento do parlamentar no plenário, à produção legislativa e às relações desse poder com o poder Executivo. Ainda segundo os autores, essa inflexão seria necessária, acima de tudo, porque a concepção distributivista aplicada ao caso brasileiro teria cometido dois grandes equívocos. Primeiramente, no nível teórico, a literatura desconsiderou o maior ensinamento que a teoria da escolha social trouxe à análise política: não é possível considerar que as decisões coletivas sejam simples agregações das preferências individuais sinceras (cf. RIKER, 1961; 1965; 1980; 1982). Desse modo, inferir que os resultados legislativos não seriam nada mais do que a confluência dos comportamentos individuais e paroquialistas dos deputados seria fechar os olhos para a lógica da tomada de decisões coletivas. Em segundo lugar, no nível metodológico, a literatura tomou como premissa a idéia de que a arena legislativa fosse apenas uma variável dependente do sistema eleitoral, fazendo tabula rasa dos processos e das instituições internas a essa instância decisória. Neste último caso, os críticos também não teriam levado em conta o fato de que, ao contrário do que ocorre nos Estados Unidos, a produção legislativa brasileira não seria desconcentrada em favor das comissões parlamentares, no interior das quais deputados individualmente ganhariam um grande poder de decisão, mas sim altamente concentrada nos líderes partidários e, de certo modo, no próprio presidente da república. Ou seja, os atores que de fato controlariam o “jogo” decisório, a agenda política do poder Legislativo, sequer eram vistos pela literatura de então como variáveis intervenientes na dinâmica congressual.

A partir dessa perspectiva, e com um projeto de pesquisa que é considerado um marco dos estudos legislativos no Brasil, Figueiredo e Limongi (1999)¹⁰ propuseram-se a estudar o funcionamento institucional endógeno do que se convencionou chamar de “presidencialismo de coalizão”, conforme designação de Abranches (1988)¹¹, de modo a submeter a testes empíricos a visão comumente aceita de que nosso sistema político seria caracterizado por um *deficit* de governabilidade. Assim, no ponto inicial dessa disputa entre paradigmas explicativos, os autores utilizaram uma estratégia metodológica que consistiu em aplicar a lógica de pesquisa *popperiana* à abordagem concorrente, colocando à prova do teste empírico uma consequência dedutiva de sua teoria, de modo que, se aquela fosse refutada, todo o arcabouço teórico também poderá ser colocado sob suspeição.

Toda a literatura anterior, vinculada de maneira ortodoxa à teoria distributivista, afirmava que, em

¹⁰ A referência a essa obra, e não aos artigos específicos publicados em periódicos, deve-se ao fato de que nela estão reunidos tais textos. Neles os autores discutem os resultados do desenvolvimento do projeto de pesquisa inicial, denominado “Terra Incógnita”. Um pouco da história desse projeto pode ser lido na introdução do livro, escrita pelos próprios autores.

¹¹ Esse texto de Abranches (1988) trouxe alguns dos termos mais importantes do debate atual, incluindo a conceituação que acabou prevalecendo para o caso brasileiro, o “presidencialismo de coalizão”. Porém, há diferenças no emprego do termo quando comparamos a análise daquele autor com as análises recentes. A maior diferença consiste no fato de que, enquanto o autor via nas marcas gerais desse fenômeno os traços de uma fisionomia não muito bela, os autores atuais vêem-na de maneira oposta, pois os mecanismos utilizados para a formação de coalizão, bem como a centralização do processo legislativo, são tomados como elementos positivos à preponderância do poder Executivo, algo não apenas factual como também desejável. Mais recentemente, Limongi (2006) retomou a discussão original do conceito de “presidencialismo de coalizão” para fazer a diferenciação do sentido descritivo com que esse é atualmente empregado. Além disso, o autor sintetizou suas posições diante das objeções apresentadas pela literatura em relação aos dados obtidos pela agenda de pesquisas da área de estudos legislativos no país, cujos resultados indicaram a pouca diferenciação entre parlamentarismo e presidencialismo quanto à dinâmica de interação do poder Executivo com o poder Legislativo e, no caso brasileiro, mostraram a prevalência do poder Executivo no processo legislativo, elevada disciplina partidária e, conseqüentemente, elevada governabilidade.

decorrência do sistema eleitoral adotado no país, os deputados seriam individualistas e buscariam apenas políticas paroquiais. Conseqüentemente, os deputados brasileiros não seguiriam quaisquer orientações partidárias, tampouco seriam previsíveis em suas votações. Figueiredo e Limongi (1999) transformaram tais afirmações em hipóteses que deveriam ser comprovadas empiricamente e, para isso, escolheram a disciplina partidária como o indicador crítico em uma espécie de “teste crucial” da teoria distributivista. Propuseram, assim, que se os partidos realmente não fossem relevantes nas decisões legislativas, então, deveríamos esperar elevada proporção de deputados cujos votos no plenário seriam discrepantes das orientações de suas lideranças partidárias. Por extensão, a governabilidade seria difícil de ser obtida pelo poder Executivo.

Coletadas e organizadas as informações, surgiu, entretanto, um padrão contraditório em relação às predições da literatura anterior. Segundo os dados apresentados por Figueiredo e Limongi (*idem*), a disciplina partidária média era significativamente elevada, a ponto de ser alto o nível de previsibilidade do voto de um parlamentar em função da indicação de seu líder partidário no momento da votação. Conseqüentemente, conforme mostraram dados subseqüentes, a taxa de aprovação de projetos, advinda do apoio de uma coalizão majoritária no parlamento, era igualmente alta. Como explicar esse fato à luz da teoria distributivista pura e simples?

Diante dessa constatação, a pugna acadêmica foi deslocada do problema da governabilidade, que marcou as discussões até meados da década de 1990¹², para o problema do desempenho democrático, na medida em que parte da literatura crítica em relação ao modelo constitucional brasileiro levantou sérias objeções quanto aos elevados “custos” políticos e financeiros do assim

chamado “presidencialismo de coalizão” e da disciplina parlamentar relativamente elevada. Sua estratégia metodológica consistiria em defender que, apesar da disciplina partidária e da centralização do processo decisório, persistiriam as relações paroquialistas e patrimonialistas entre políticos e eleitores e, além disso, tal arranjo institucional solaparia as bases da democracia representativa no país, pois subtrairia dos legisladores sua independência em relação ao poder Executivo e sua função precípua de produzir legislação.

Seja como for, é bastante interessante o fato de que toda a contribuição trazida pelos estudos legislativos ao entendimento da dinâmica da política brasileira recente tenha se desenvolvido a partir e em torno de um único ponto: a disciplina partidária encontrada nas votações nominais na Câmara dos Deputados – e, evidentemente, todos os desdobramentos implicados nessa questão. Portanto, a disciplina partidária manifesta no plenário foi o *bigbang*, por assim dizer, da formação de todo o universo dos estudos legislativos brasileiros, na medida em que a constatação de um fato, aparentemente indisputável – a elevada disciplina dos deputados – propiciou uma competição pela melhor explicação da razão disso. Se Figueiredo e Limongi (1999) acabaram encontrando um padrão partidário no comportamento dos deputados, restava agora encontrar modelos explicativos que pudessem dar inteligibilidade teórica aos achados empíricos, especialmente porque eles discrepavam das inferências da abordagem distributivista ortodoxa. Dessa forma, juntamente com outros dois estudos pioneiros (SANTOS, 1995; PESSANHA, 1997) no que se refere à análise empírica do processo decisório na Câmara dos Deputados, e sob a influência dos estudos legislativos norte-americanos, Figueiredo e Limongi (1999) contribuíram para que ocorresse uma drástica inflexão nessa linha de pesquisa.

IV. O DESENVOLVIMENTO DO DEBATE NOS ESTUDOS LEGISLATIVOS

Consensualmente aceita como um fato, a disciplina parlamentar e a governabilidade deixaram de ser o ponto de controvérsia dos analistas e, em seu lugar, cresceu o debate acerca do mecanismo pelo qual a governabilidade seria

¹² Isso não significa que o tema da governabilidade não continue a ser debatido e tomado como objeto de preocupação de pesquisadores, como, por exemplo, Abrúcio (1998), Kinzo (1999), Stepan (1999) e Ames (2003). Queremos dizer apenas que a ênfase deslocou-se para o problema do desempenho do modelo democrático brasileiro, no que se refere aos “custos de transação” do presidencialismo de coalizão.

obtida pelo poder Executivo na sua relação com o poder Legislativo. Esse debate acabou desenvolvendo-se em dois eixos. No primeiro, deu-se em torno da polarização continuidade-descontinuidade do modelo constitucional de 1988 em relação aos modelos constitucionais de 1945-1964 e do regime militar. No segundo eixo, o debate também agrupou os pesquisadores em dois blocos: de uma parte, aqueles que advogam a preponderância de variáveis endógenas ao poder Legislativo em seus processos e em suas decisões – o que os vincula às explicações partidárias; de outra parte, aqueles que defendem a importância de variáveis exógenas ao poder Legislativo, levando-os a considerar que a lógica distributivista, de alguma maneira e com graus variados, dependendo dos pesquisadores em questão, ainda prevaleceria na dinâmica política brasileira.

Quanto ao primeiro eixo, de modo geral, os autores concordam que, em comparação com nossa primeira experiência democrática, a atual foi submetida a importantes alterações constitucionais que levaram à concentração do processo decisório no parlamento e ao fortalecimento do poder Executivo diante do poder Legislativo. Da mesma maneira, comparando-se com o período autoritário, a atual Constituição representou uma continuidade bastante favorável ao Presidente da República, que é o poder de editar e reeditar medidas provisórias, mais ou menos nos moldes dos decretos-lei à disposição dos governos militares. Porém, enquanto Figueiredo e Limongi (*idem*) reconhecem nesses mecanismos uma lógica que induz o presidencialismo brasileiro a um funcionamento bastante semelhante aos modelos parlamentaristas, Santos (2003) observa que um dos custos da governabilidade obtida desse modo seria uma espécie de “traição” dos fundamentos originários do presidencialismo – a divisão de poderes, o sistema de “*checks and balances*” e uma agenda política compartilhada entre poder Legislativo e poder Executivo, em vez do predomínio deste último sobre o primeiro¹³.

¹³ Santos (2003) ressalta ainda que, no atual modelo constitucional, a governabilidade e o elevado grau de disciplina partidária são obtidos não apenas por meio da patronagem, mas também e principalmente por intermédio dos poderes legislativos atribuídos ao presidente, além do poder de elaboração da peça orçamentária. Para o autor, em função dessas características, o sistema político brasileiro seria

No que se refere ao segundo eixo, no caso das explicações estritamente exógenas, encontramos os mesmos autores que, desde o processo de abertura democrática, vêm insistindo na constatação de que o sistema eleitoral adotado no Brasil cria incentivos ao comportamento paroquialista do parlamentar e ao comportamento clientelista do eleitor, em uma economia de trocas perniciosas para as políticas públicas de interesse nacional. Além disso, em combinação com o sistema partidário altamente fragmentado e com a forma de governo presidencialista, o modelo constitucional do país criaria uma série de obstáculos à governabilidade, ou pelo menos torná-la-ia extremamente difícil, incerta e custosa, implicando a cooptação de parlamentares por meio da oferta de cargos e verbas e da troca de benefícios seletivos por apoio às políticas públicas.

No caso das explicações endógenas, os autores investem em um modelo explicativo em que as variáveis internas ao poder Legislativo são privilegiadas, destacando que “[...] as normas que regulam a distribuição de direitos e recursos parlamentares dão origem a um padrão altamente centralizado de organização do Congresso que se harmoniza com a atuação preponderante do poder Executivo. Portanto, “[...] o eixo que estrutura esse padrão centralizado, por força regimental, é os partidos políticos” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, p. 11). Ou seja, ao contrário do que supôs as explicações exógenas, a governabilidade seria elevada em função justamente do elevado grau de disciplina partidária no poder Legislativo.

De maneira mais detalhada, o mecanismo explicativo que vinculava a análise institucional endógena à arena congressual, com a detecção de um padrão partidário para o comportamento parlamentar e, no limite, para a própria organização do processo legislativo, é apresentado por Figueiredo e Limongi nos seguintes termos: “O poder Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. No interior desse quadro institucional, o Presidente

melhor categorizado como um presidencialismo de coalizão racionalizado.

conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram o arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando a retornos eleitorais é votar disciplinadamente” (*idem*, p. 22-23).

Mais recentemente, uma terceira via explicativa veio à baila. Nela, procurou-se combinar variáveis explicativas endógenas e exógenas, com a finalidade de defender que, apesar das novas características constitucionais favoráveis à centralização do processo legislativo, a lógica paroquialista ainda persistiria na dinâmica da política brasileira. Esse é o caso de Pereira e Mueller (2003) que, nos últimos anos, vêm propondo um instigante e criativo sincretismo entre as versões partidária e distributivista, alegando haver uma interação das duas arenas como variáveis independentes em relação ao comportamento dos parlamentares, devido ao caráter *sui generis* do nosso modelo constitucional. Segundo os autores: “[...] o sistema político brasileiro condensa duas diferentes e antagônicas forças e incentivos institucionais. De um lado, as regras eleitorais, o multipartidarismo e o federalismo agem descentralizando o sistema político. De outro lado, as regras internas do processo de decisão dentro do Congresso e os poderes constitucionais do Presidente de legislar e de distribuir recursos políticos e financeiros proporcionam incentivos para a centralização desse mesmo sistema” (*idem*, p. 737-738).

Mas, em vez de afirmarem que as instituições legislativas simplesmente anulariam os efeitos descentralizadores do sistema eleitoral, como o fizeram Figueiredo e Limongi (1999), Pereira e Mueller (2003) acabam sugerindo que ambos combinar-se-iam em um conjunto de “incentivos paradoxais”, aos quais os parlamentares teriam de responder da maneira mais racional possível. Mas como? Sendo partidariamente disciplinados na arena legislativa e, em simultâneo, personalistas e paroquialistas na arena eleitoral. Em realidade, o próprio poder Executivo incentivaria tal descompasso entre as duas arenas, utilizando as emendas orçamentárias como moeda de troca entre políticas paroquialistas, objetivadas pelos parlamentares, e o voto disciplinado dos deputados em apoio aos projetos do governo nas votações em plenário.

Não obstante, ao contrário do que se poderia supor, no presidencialismo de coalizão brasileiro, esse paradoxo resultaria do equilíbrio entre as arenas eleitoral e legislativa, dando-lhe, afinal, a governabilidade desejada. Isso porque, segundo Pereira e Mueller (*idem*), os políticos teriam de agir individualmente na arena eleitoral e precisariam de obter recursos que estão localizados na arena governamental. Conseqüentemente, a melhor estratégia para tal obtenção, no parlamento, seria agir coletivamente de maneira coesa, coordenados por uma legenda partidária, de modo que se aumentasse o poder pessoal de barganha por recursos paroquiais para a sua base eleitoral. Assim, não só não haveria desequilíbrio entre as arenas eleitoral e legislativa, como, na verdade, haveria uma nova modalidade de equilíbrio institucional, na qual “[...] o sistema político brasileiro, condensado por um sistema eleitoral que fragiliza os partidos, [tem] regras internas que fortalecem os partidos” (*idem*, p. 765).

Procurando manter a posição de que prevaleceriam políticas paroquiais no sistema político brasileiro, mas, ao mesmo tempo, incorporando os achados da vertente explicativa centrada nos partidos, esse sincretismo analítico recorre mais uma vez à idéia de que o modelo político brasileiro seria um “animal político” híbrido que combinaria traços contraditórios, que articularia coisas aparentemente opostas em um paradoxo que, ao seu modo, funcionaria de maneira mais ou menos satisfatória. Pelo menos à distância, em termos teóricos, tal síntese explicativa parece ser a saída mais criativa para dois achados empíricos aparentemente discrepantes: de uma parte, indícios da persistência do comportamento paroquialista dos deputados, e, de outra, indícios de ação disciplinada dos mesmos deputados no parlamento¹⁴.

Desse modo, a inflexão trazida pela formulação de uma nova agenda de pesquisa sobre o poder Legislativo brasileiro trouxe pelo menos três

¹⁴ Nas palavras de Santos, “de um lado, é razoável sustentar que os legisladores brasileiros têm interesses particularistas e, na maioria das vezes, se esforçam para construir uma boa reputação pessoal a despeito de sua filiação partidária. De outro, também é verdade que, após a promulgação da Constituição de 1988, os partidos brasileiros passaram a exibir um grau razoável de disciplina nas votações nominais no plenário” (SANTOS, 2003, p. 85).

importantes inovações. Em primeiro lugar, a reconstrução teórica do problema, com a utilização do debate envolvendo os modelos positivos já amplamente empregados nos estudos do poder Legislativo norte-americano, opondo-se a explicação partidária à distributivista; em segundo lugar, a ênfase na análise de material empírico retirado exclusivamente da produção e do processo legislativos, com a utilização de técnicas quantitativas mais sofisticadas, e, em terceiro lugar, no caso da explicação partidária, a defesa da “impermeabilidade” da arena legislativa quanto a possíveis determinações de variáveis institucionais

relacionadas à forma de governo e ao sistema eleitoral¹⁵. Quanto a isso, a proposta consistiu em considerar o poder Legislativo como uma arena independente das outras, ou seja, como uma instância política autodeterminada por um conjunto de regras internas, por um conjunto de incentivos institucionais endógenos – tais como o poder de agenda dos líderes partidários, os poderes legislativos do Presidente da República, as prerrogativas de iniciativa orçamentária, assim por diante. Na Tabela 1, são resumidas algumas das variáveis mais importantes das duas abordagens – a exógena e a endógena.

TABELA 1 – VARIÁVEIS PRIVILEGIADAS NAS EXPLICAÇÕES DISTRIBUTIVISTA E PARTIDÁRIA

| VARIÁVEIS EXÓGENAS | VARIÁVEIS ENDÓGENAS |
|----------------------------|------------------------------------------------------|
| Forma de governo | Poderes legislativos do presidente |
| Sistema eleitoral | Poder presidencial de elaborar o orçamento |
| Organização partidária | Controle poder Executivo sobre as políticas públicas |
| Arranjo federativo | Controle de cargos executivos |
| Características culturais | Controle de cargos legislativos |
| Características econômicas | Poder de agenda dos líderes partidários |

FONTE: os autores.

Entretanto, apesar das notáveis contribuições e inovações trazidas por esses estudos, é possível identificar alguns problemas importantes nessa linha de investigação. Primeiramente, é possível observar que as instituições exógenas ao poder Legislativo cada vez mais deixaram de ser relevantes para os adeptos da explicação partidária. Em segundo lugar, as variáveis partidárias propriamente organizacionais não têm peso significativo nas análises dos adeptos das explicações distributivistas, pois eles acabaram concentrando-se, basicamente, na forma de governo, no arranjo federativo e, principalmente,

no sistema eleitoral¹⁶.

Conseqüentemente, as respostas apresentadas pelos autores pertencentes a esses dois modelos explicativos oscilaram entre três níveis de influência-não-influência dos partidos sobre o comportamento parlamentar, em função da posição de cada autor em relação ao peso do sistema eleitoral na dinâmica legislativa. Aqueles que defendem que o sistema eleitoral é a variável determinante do comportamento parlamentar, por extensão, defendem que os partidos não teriam peso significativo nas decisões legislativas e, assim, a forma de governo e o arranjo federativo

¹⁵ É importante ressaltar, contudo, que a literatura admite que haveria uma contraposição dos efeitos derivados das variáveis institucionais endógenas e exógenas ao poder Legislativo, e não uma anulação completa de umas em relação às outras. Porém, a “impermeabilidade” a que nos referimos consiste nas conseqüências analíticas de adotar-se a concepção de que os efeitos das variáveis internas do processo legislativo predominariam sobre os efeitos das variáveis externas, como as vinculadas ao sistema eleitoral.

¹⁶ Com efeito, a variação do peso do sistema eleitoral aparece nesses estudos do seguinte modo: ou (i) o sistema eleitoral determina o comportamento do parlamentar e, dessa maneira, o processo legislativo, ou (ii) o sistema eleitoral não produz efeito algum sobre o comportamento parlamentar, nem sobre o processo legislativo, ou (iii) o sistema eleitoral produz algum tipo de efeito sobre o comportamento parlamentar e o processo legislativo, restando determinar qual seria esse efeito.

apenas contribuiriam para incrementar os efeitos fragmentadores do sistema eleitoral. Contrariamente, aqueles que negam a determinação do sistema eleitoral sobre o comportamento parlamentar têm a propensão a atribuir, aos partidos, grande relevância nas tomadas de decisão do poder Legislativo e, extensivamente, a dar pouca importância à forma de governo e ao arranjo federativo como variáveis explicativas desse fenômeno.

Entretanto, em ambos os casos, as abordagens dos partidos não são satisfatórias. Nos estudos exógenos, eles simplesmente são desconsiderados, pois são dados como inexpressivos; nos estudos endógenos, embora sejam considerados, a concepção de partido adotada não abarca seus elementos organizacionais, de modo que o que se considera como evidência da atuação do partido político não é nada mais do que a disciplina parlamentar elevada e o poder de agenda dos líderes partidários nos processos legislativos, e apenas neles. Assim, os partidos não são vistos como organizações estruturadas, mas como “ação coletiva coordenada” somente no próprio poder Legislativo.

Finalmente, o terceiro problema consiste no fato de que as duas vertentes analíticas alinharam-se sob uma perspectiva comum, na qual as relações competitivas entre poder Executivo e poder Legislativo, e entre deputados e partidos no Parlamento, são sempre resolvidas internamente e de maneira harmônica. Todos os conflitos são solucionados no próprio processo parlamentar, por meio de estratégias variadas, como a distribuição de políticas paroquialistas e de cargos. Analisam-se as medidas que foram à votação e seus resultados favoráveis ao governo, as coalizões governamentais no plenário, as chances de reeleição dos deputados em função de seu comportamento cooperativo na Câmara etc. Mas e os conflitos que não são superados internamente pelas estratégias convencionais? Eles existem? Se existem, como poderiam ser acomodados em seus modelos explicativos? Como são resolvidos os impasses irredutíveis? Como as oposições – pouco consideradas nas pesquisas – lidam com seus conflitos com a coalizão de governo?¹⁷ Nesse

¹⁷ Outro problema importante praticamente desconsiderado não somente pelos estudos legislativos brasileiros, mas pela própria literatura de política comparada

caso, as organizações partidárias e o poder Judiciário, ainda pouco considerados nos estudos legislativos, parecem ser duas variáveis que poderiam trazer algumas respostas para essas questões.

V. AS ORGANIZAÇÕES PARTIDÁRIAS E O PROCESSO LEGISLATIVO

Indiscutivelmente, os partidos políticos brasileiros sempre foram objeto de críticas as mais variadas, desde o império, passando pelo advento da república, pela democracia de 1945-1964, pelo bipartidarismo compulsório do regime militar, estendendo-se até o período democrático atual¹⁸. É notório que, ao longo desses anos recentes de retomada da experiência democrática do país, ácidas críticas continuaram a ser emitidas às organizações partidárias, vistas como frágeis, incipientes e pouco representativas dos interesses genuinamente sociais e, por isso mesmo, apontadas como um dos grandes obstáculos à consolidação de uma democracia efetiva (LAMOUNIER, 1980; 1990a; 1990b; 1991; 1992; 1994a; 1994b; LAMOUNIER & MENGUELLO, 1986; KINZO, 1988; 1993; 2001; 2004; 2005; MAINWARING, 1991; 1992; 1993; 1995, 1997; 1998; LIMA JR., 1993; ABRÚCIO, 1998; AMES, 2001).

Mas, a partir da segunda metade da década passada, abriu-se uma possibilidade inovadora para a reconsideração da importância dos partidos no processo democrático brasileiro. Da área dos

que analisa o desempenho das democracias, é a ação e as funções das oposições partidárias. Em realidade, no âmbito dessa literatura, as oposições são percebidas de maneira negativa, sempre consideradas um obstáculo à governabilidade. Desse modo, de uma parte, todos os autores adotam a definição de democracia apresentada por Dahl (1972), na qual as oposições compreendem uma das duas dimensões que caracterizam a democracia como forma de governo aberta à competição e contestação; porém, de outra parte, dão valor normativo à governabilidade e consideram as oposições partidárias como empecilhos à sua efetividade.

¹⁸ Para exemplificar, indicamos alguns trabalhos significativos dessa literatura: Américo Brasiliense (1878); Pessoa (1929); Souza (1942); Soares de Souza (1944); Franco Melo (1948); Nunel Leal (1949); Dulci (1977); Lamounier e Kinzo (1978); Lamounier (1980; 1990a; 1990b; 1991); Chacon (1981); Hypólito (1985); Lamounier e Meneguello (1986); Kinzo (1988; 1993); Benevides (1990); Lima Jr. (1990); Mainwaring (1991; 1992; 1993; 1995; 1997; 1998); Abrúcio (1998); O. Vianna (1999); Ames (2001).

estudos legislativos emergiu uma literatura cujo argumento central é o de que o eixo pelo qual se desenvolvem as relações entre o poder Executivo e o poder Legislativo, bem como desenrola-se o processo decisório parlamentar, é precisamente o partidário. Ao descobrirem os elevados graus de disciplina partidária encontrados nas votações nominais na Câmara dos Deputados, esses estudos contribuíram para que os partidos, desgastados pelas críticas anteriores e relegados ou a um segundo plano ou à posição de responsáveis por uma suposta precariedade democrática no país, voltassem a ocupar uma posição central nos estudos legislativos, o que pode ser demonstrado pela análise da própria literatura temática¹⁹. Portanto, se antes não havia dúvidas acerca da nulidade das legendas partidárias na determinação da produção legislativa, agora a agenda seguida pelos pesquisadores deveria lidar com três questões centrais circunscritas aos partidos: (i) em que medida a disciplina partidária, de fato, seria disciplina²⁰? Ou seja, qual o peso real dos partidos no enquadramento do comportamento dos deputados? (ii) Em que medida a disciplina partidária significaria que a lógica distributivista seria mesmo irrelevante? Ou seja, é possível a coexistência de disciplina e de parquialismo? (iii) Até que ponto as instituições internas ao poder Legislativo neutralizariam os efeitos do sistema eleitoral sobre o comportamento do parlamentar, obrigando-o a agir de maneira partidária?

As respostas a tais questões demandariam que

¹⁹ Conforme dados levantados por Santos (2006), entre os temas abordados pelos autores nos trabalhos publicados desde os anos 1990, os mais recorrentes são: os partidos políticos (16%), o poder de agenda (12,5%), o comportamento parlamentar (12,5%), os resultados legislativos (5,5%), a conexão eleitoral (5,3%) e o sistema de comissões (5,3%).

²⁰ Sem voltar às controvérsias conceituais acerca do que realmente significa o voto conjunto dos deputados, se coesão ou disciplina, é importante destacar, porém, que quando se afirma que há disciplina em um partido, isso deve significar que mesmo aqueles que não queiram votar da forma indicada pela liderança assim o fazem em obediência à direção partidária, seja por “senso de dever”, seja por “senso de oportunidade”, o que implica um cálculo estratégico que avalia as recompensas e punições possíveis. Portanto, para que haja disciplina, é precisa que haja recursos e instrumentos de controle e punição à disposição das lideranças partidárias. Os recursos podem ser inerentes à arena legislativa, mas os instrumentos de controle e punição devem ser necessariamente partidários.

se adotasse determinada concepção de partido, de modo a se verificar até que ponto estes teriam algum peso nas decisões parlamentares. Como os estudos legislativos brasileiros são totalmente influenciados pelas análises do poder Legislativo norte-americano, obviamente, a concepção de partido aplicada ao processo governamental e a visão acerca de sua função nos processos decisórios parlamentares seriam influenciadas da mesma forma pelas teorias desenvolvidas naquele contexto. Então, para identificarmos mais claramente o tratamento dispensado aos partidos nos estudos legislativos brasileiros, torna-se necessário compreender a maneira pela qual estes são abordados no caso norte-americano. Para tanto, recorremos a Cox e McCubbins (1993), que, analisando criticamente a literatura empírica norte-americana, identificaram três modelos a partir dos quais são postuladas as relações entre os partidos e o processo decisório legislativo.

No modelo 1, os partidos são concebidos como “coalizões de voto”, por intermédio das quais realizam-se negociações e acordos que envolvem as lideranças nas comissões parlamentares. Nesse caso, os partidos manifestam-se apenas no plenário, com votação nominal coesa, e as negociações não são feitas no interior de suas organizações. Isso significa que os partidos não seriam mais do que um agregado de parlamentares disciplinados e guiados pelo líder no campo de batalha – as votações nominais no parlamento. Note-se que, nesse modelo, o líder exerce grande poder sobre seus colegas de partido, de modo que o vetor de influência vai da liderança para os parlamentares.

No modelo 2, as coalizões parlamentares são voltadas ao estabelecimento de procedimentos para o processo legislativo. Assim, os partidos, como coalizões de parlamentares individuais que procuram ganhar poder de decisão sobre tais procedimentos, agindo coletivamente, organizam os trabalhos legislativos por meio de protocolos orientados à resolução de conflitos relativos à indicação para cargos, formação de comissões, aprovação de regimento etc. Contudo, ocorrem discordâncias no que se refere a questões mais substantivas e, conseqüentemente, manifesta-se pouca coesão nas votações.

Já no modelo 3, o grau de coesão é variável, ora elevado, ora reduzido. Isso ocorreria porque, embora o líder partidário tenha poder de comando,

sua liderança depende de apoio condicional dos membros de seu partido. Ou seja, o líder não recebe delegação incondicional dos membros partidários para atuar em seu nome a despeito do que esteja em pauta; seu apoio é variável de acordo com cada questão. Assim, o processo legislativo, inclusive no âmbito de uma coalizão de parlamentares sob uma legenda partidária, demanda intensa negociação, afinal, são os membros do partido que influenciam o líder, e não

o contrário, como no modelo 1. O líder deve ser identificado com os interesses do partido, em virtude de uma delegação condicional que lhe é atribuída pelos demais membros. O problema aqui, portanto, é o custo do processo decisório, sempre lento e demorado, além da baixa capacidade de controle das lideranças sobre seus colegas de legenda²¹. A Tabela 2 sintetiza os três modelos.

Segundo Cox e McCubbins (*idem*), no caso dos Estados Unidos, prevaleceu a visão de que os

TABELA 2 – OS TRÊS MODELOS PARTIDÁRIOS DOS ESTUDOS LEGISLATIVOS NORTE-AMERICANOS

| PARTIDO FRACO | PARTIDO FORTE |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Modelos 1 e 2 Atuação apenas no Plenário Liderança incondicional Ênfase em questões procedimentais | Modelo 3 Atuação “pré-Planário” Liderança condicional Ênfase em questões substantivas |

FONTE: os autores, a partir de classificação sugerida por Cox e McCubbins (1993).

partidos seriam fracos, pouco coesos no poder Legislativo e pouco operativos na arena eleitoral²². Para a situação brasileira, os pesquisadores postularam o mesmo tipo de fenômeno institucional encontrado nos Estados Unidos, e o debate deu-se em torno do modelo partidário 1, com algumas modificações importantes. A primeira é o descarte

das comissões como *locus* decisório relevante, mediante seu deslocando para o próprio plenário. O segundo é a consideração de que o processo legislativo brasileiro é centralizado, portanto, o inverso do norte-americano. O terceiro é a defesa de que as regras eleitorais não exercem efeito significativo sobre o comportamento do parlamentar brasileiro – excetuando-se, nesse caso, os adeptos da explicação distributivista –, também contrariamente ao caso norte-americano. Mas, não por acaso, a disciplina partidária permaneceu como indicador da existência e da força dos partidos nas decisões legislativas. Evidentemente, isso mostra que os analistas têm dado ênfase às lideranças partidárias como controladores do comportamento parlamentar, em função do desenho institucional que concentra neles o poder de agenda dos trabalhos no parlamento. Agregue-se a isso os poderes legislativos e orçamentários do Presidente da República, outro importante ator de controle da agenda política.

Desse modo, a busca de resposta às indagações apresentadas anteriormente fez que se desenvolvessem duas perspectivas relacionadas com o modelo 1. A primeira delas defendeu a “explicação partidária”, contribuindo para que os partidos brasileiros pudessem ser vislumbrados sob uma ótica mais favorável. Os maiores representantes dessa visão são Figueiredo e Limongi, cujas análises conduziram a afirmação de que “a filiação

²¹ Dos modelos descritivos utilizados pela literatura, apenas o terceiro satisfaz em grande parte o modelo ideal esposto por diversos analistas norte-americanos, quase sempre desencantados com os partidos de seu país. No modelo 1, a coesão significa disciplina e não envolve discussões partidárias anteriores à votação, tampouco envolve compromissos programáticos substantivos. No modelo 2, a coesão dá-se apenas em torno de procedimentos, mas não de políticas específicas e importantes. No modelo 3, entretanto, embora exista um líder, este responde aos interesses de seus colegas de partido que, em contrapartida, de maneira condicional, delegam-no apoio em questões substantivas – algo próximo de um “partido responsável”. Aliás, um “partido responsável” é aquele capaz de atuar nas negociações anteriores à votação em plenário, de ser coeso em torno de questões importantes, conduzido por uma liderança sintonizada com seus colegas de legenda.

²² Ao tentarem responder à questão por eles mesmos formulada (“se os partidos são tão fracos, então quais são os princípios organizativos da política estadunidense?”) os autores sugerem haver, na realidade, um “cartel legislativo”, formado pelo partido majoritário que confere racionalidade aos processos decisórios legislativos nos Estados Unidos.

partidária diz muito a respeito do voto provável do parlamentar. [...] Os partidos políticos apresentam grau de coesão interna suficiente para tornar a ação no plenário previsível” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, p. 77).

Contudo, a despeito da ênfase dada aos partidos, há duas questões problemáticas em suas posições. Uma delas consiste na estratégia metodológica de praticamente “insular” a arena legislativa, tornando-a sensivelmente impermeável em relação às outras arenas – inclusive a estrutura organizacional dos partidos²³. Se esse procedimento, de uma parte, correspondeu à engenhosa tentativa de contestar a perspectiva distributivista, focada nos efeitos do sistema eleitoral sobre o comportamento parlamentar, de outra, significou um certo isolamento analítico, fazendo do poder Legislativo um subsistema total, ou seja, única e exclusivamente autodeterminado. A outra questão problemática foi a adesão ao modelo partidário 1, na medida em que a ênfase excessiva na

disciplina como indicador de força partidária²⁴ conduziu os autores a uma concepção de partido bastante discrepante daquela adotada pela área de estudos partidários, apesar da variedade de teorias existente, na qual os elementos organizacionais são substancialmente relevantes²⁵.

Portanto, a explicação partidária adota uma concepção de partido que desconsidera a dimensão organizacional, dando relevo apenas à ação coletiva restrita ao parlamento²⁶. Com isso, os partidos aparecem como cartéis legislativos, como mecanismos estritamente voltados à resolução do problema da coordenação da ação coletiva no plenário. Conseqüentemente, esses seriam partidos meramente legislativos, formados no poder Legislativo e para o poder Legislativo – assim como os partidos de notáveis do século XIX, na Europa. Ademais, curiosamente, assume-se uma oposição que é estranha à área de estudos partidários, qual seja: pressupõe-se que, de um lado, temos o líder, aparentemente o legítimo representante dos interesses partidários, e, de outro, os deputados, alheios a tais interesses. Daí a ênfase na disciplina partidária como um indicador do poder que a

²³ Quanto ao “insulamento” da arena legislativa, o trecho a seguir é bastante ilustrativo: “sugerimos que se volte a atenção para os mecanismos que regulam o próprio processo legislativo. Mais especificamente, o resultado observado só pode ser entendido se se levar em consideração a alocação de recursos e direitos parlamentares no próprio parlamento. Ou seja, a explicação deve ser procurada dentro e não fora do Congresso. Por força regimental, os líderes partidários controlam a agenda dos trabalhos e, assim, restringem o campo aberto às estratégias individualistas dos congressistas” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, p. 77; sem grifos no original).

²⁴ Quanto à concepção de partido, o trecho a seguir também é especialmente ilustrativo: “diante dos argumentos apresentados pelos estudiosos da legislação partidária, a coesão observada chega a ser paradoxal. Afinal, se é verdade que os partidos não dispõem de nenhum recurso que lhes permita impor disciplina a seus membros, como explicar que os partidos se apresentem de maneira disciplinada? De fato, líderes partidários não têm como punir parlamentares indisciplinados. No entanto, têm controle sobre a agenda dos trabalhos legislativos. Controlam o que e quando se vota. Em contrapartida, os parlamentares têm seu espaço de atuação bastante reduzido. [...] As regras que regulam esse processo favorecem sobremaneira as lideranças partidárias. [...] Ou seja, [...] a manifestação do plenário é mediada por instituições parlamentares. *Essas instituições têm sobre os resultados substantivos efeitos independentes daqueles que decorrem das escolhas eleitorais e de controles partidários extra-parlamentares*” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, p. 93-94; sem grifos no original).

²⁵ Reforçando essa concepção, Santos (2003) sugere, inclusive, que as causas históricas – no sentido do institucionalismo histórico – da força partidária no poder Legislativo como uma ação coletiva coesa e coordenada devem ser buscadas na mudança constitucional promovida pelo modelo adotado pelos constituintes de 1988, o que teria provocado uma drástica alteração no padrão observado na experiência democrática anterior vivida pelo país. O presidencialismo brasileiro do contexto atual não só seria um presidencialismo de coalizão, como o seria de maneira racionalizada, forçando a cooperação disciplinada dos parlamentares com o poder Executivo.

²⁶ Poder-se-ia argumentar que esses autores, assim como a literatura internacional que lida com estudos legislativos, desconsidera a dimensão organizacional propositadamente, porque, seguindo as análises de Katz e Mair (1994; 1995; 1996), consideram que a principal atuação partidária teria sido deslocada para o Estado. Porém, não é isso o que ocorre. Em primeiro lugar, porque a desconsideração dos elementos organizacionais decorre da adesão à concepção de partido político derivada da teoria da escolha racional, ou seja, o partido seria simplesmente uma solução coordenada para a ação coletiva no parlamento, e não uma estrutura organizacional complexa, anterior e paralela ao parlamento, que tem que articular as tensões entre suas três faces: *party in public office*, *party on the ground* e *party in central office*.

liderança mostra em plenário – o campo de batalha – ao levar os deputados a votarem de maneira coesa segundo sua indicação. Esse poder deriva diretamente do controle da agenda dos trabalhos legislativos e não da posição de liderança no interior de uma organização partidária, com suas regras e seus trâmites institucionais. Entretanto, o problema é que tal perspectiva desconsidera que um partido é composto de membros variados, com interesses também variados, reunidos em facções competitivas, incluindo os parlamentares. Além disso, desconsidera que os líderes são parlamentares investidos de alguma delegação que lhes foi atribuída fora do parlamento para que seu exercício dê-se dentro do poder Legislativo. É no interior da organização partidária, uma organização complexa, exterior e anterior ao poder Legislativo, que ocorre a delegação, e, antes dela, a própria escolha do líder²⁷.

Isso significa que se adotarmos o modelo de partido que prevaleceu até o momento na vertente centrada na “explicação partidária”, deixaremos de responder a várias questões cruciais, como, por exemplo: afinal, o que e a quem o líder partidário representa? Como é esse mecanismo que leva à sua escolha e que lhe investe de poder delegado? As explicações para isso estariam no próprio poder Legislativo ou fora dele, na arena organizacional dos partidos? Os parlamentares são disciplinados seguindo o líder ou o líder seria disciplinado seguindo as orientações partidárias delineadas no interior de uma organização transversal, que perpassa várias lideranças, diretórios etc.? Ou o líder do partido no poder Legislativo seguiria as diretrizes transmitidas pelos dirigentes nacionais que controlam uma organização bastante centralizada²⁸? Como explicar que haja indisciplina partidária, mesmo reduzida, se o poder das lideranças seria tão

²⁷ É importante ressaltar, no entanto, que, em um trabalho mais recente, voltado à análise da política orçamentária, Figueiredo e Limongi (2008) dão maior importância aos elementos internos da organização partidária, destacando os conflitos e as possíveis negociações entre seus membros e suas facções, assim como à delegação de poderes às lideranças para que estas tentem coordenar o processo de formulação e expressão de demandas do partido no interior da coalizão governamental.

²⁸ Como se sabe, de acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, compete formalmente às bancadas parlamentares a escolha de seus líderes. Porém, é pos-

irresistível? O partido só existe mesmo como “ação coordenada”? Não há nenhuma interferência das estruturas organizacionais dos partidos sobre o comportamento do parlamentar? Os programas partidários não têm nenhuma importância analítica para o processo legislativo? Como dá-se a negociação entre interesses individuais e a orientação programática do partido? Como, de fato, os partidos, enquanto organizações extraparlamentares, coordenam o processo legislativo? Por que o líder faz o que faz e defende o que defende? Não há nada antes e acima do líder? O jogo político reduz-se a deputados e líderes parlamentares? A política ocorre apenas no parlamento?

Mesmo se o poder de agenda das lideranças corresponder a um processo de racionalização do parlamento, ainda assim, implica saber quem promoveu tal racionalização e com que objetivo. Cogitar que os deputados, todos eles, individualmente e de maneira deliberada, resolveram delegar tal poder aos líderes para ganhar força coletiva na barganha com o poder Executivo, implica desconsiderar que um partido é composto por atores políticos que atuam em outras esferas, como os parlamentares estaduais e municipais, os governadores e os prefeitos, os dirigentes sem cargos representativos, os militantes etc. Implica, ainda, desconsiderar que todos eles têm algum poder de decisão e, assim, poder de veto, variável em função do desenho organizacional adotado pelo partido. Portanto, para aceitarmos a hipótese de racionalização com esse teor, teríamos de explicar igualmente como, no interior das organizações partidárias, entendidas como instituições complexas, processou-se tal decisão.

A segunda perspectiva, mais recente, como também já foi mencionado, apresenta uma explicação híbrida, que procura identificar determinações institucionais tanto na arena eleitoral como na arena legislativa, defendendo a hipótese de que os partidos seriam fortes apenas no parlamento – como coalizão disciplinada –, mas

sível supor que exista algum grau de interferência, maior ou menor, conforme o caso, dos membros do partido sobre a escolha das lideranças e a luta pela fixação da agenda política a ser perseguida. Mesmo membros que não tenham cargo eletivo, mas que ocupam posição de controle sobre a organização, poderão ter algum poder de interferência nesse processo.

pouco significativos na arena eleitoral. Ou seja, os partidos seriam legendas eleitorais fracas, dotadas apenas do monopólio da representação e nada mais; porém, seriam cartéis legislativos fortes, em função da necessidade de ação coesa e coordenada diante do poder Executivo, pois somente assim seria possível obter determinados benefícios para serem revertidos em dividendos eleitorais pessoais. De certo modo, essa perspectiva ainda procura manter um elemento contido na idéia de conexão eleitoral, ou seja, a despeito da disciplina partidária elevada, da centralização do processo legislativo e dos poderes legislativos do Presidente da República, ainda persistiriam as políticas paroquialistas nas relações entre deputados e eleitores. Isso porque, paradoxalmente, “o comportamento partidário na arena legislativa visa a que os membros desse partido extraíam benefícios individuais controlados pelos líderes partidários e pelo poder Executivo a serem utilizados na esfera eleitoral” (PEREIRA & MUELLER, 2003, p. 738-739). Desse modo, para os autores, “a chave para o melhor entendimento da simultaneidade de partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes no espaço congressual e de governo no sistema político brasileiro é a combinação, aparentemente contraditória, de incentivos para o comportamento individual e partidário ao mesmo tempo” (*idem*, p. 738).

Mas como dar-se-ia tal processo, digamos, esquizofrênico, que cindiria os partidos em uma espécie de dupla personalidade: de uma parte, fracos e submissos aos desejos e caprichos egoístas de seus deputados, e, de outra, fortes e dominantes, impondo-se como guias de interesses coletivos? Segundo Pereira e Mueller, “as regras eleitorais proporcionam incentivos para os políticos se comportarem individualmente, fragilizando, assim, os partidos na arena eleitoral, enquanto as regras internas do Congresso e os poderes presidenciais tornam o comportamento dos parlamentares extremamente dependente da lealdade aos seus respectivos partidos, fortalecendo estes últimos dentro do Congresso” (*idem*, p. 738). Por esse motivo, prosseguem os autores, “[...] não é racional os parlamentares agirem individualmente no Congresso, como também não é racional o Executivo negociar ou barganhar individualmente o voto de cada parlamentar a cada nova medida que introduz. [...] É nesse momento que os partidos – frágeis eles entre os representantes e os eleitores – se tornam

fortes atores. Fortes sim, mas no espaço congressual e governamental” (*idem*, p. 740).

Ao que parece, os autores acabaram invertendo a visão já defendida anteriormente por Lima Jr. (1993), que afirmava que “[...] para fora do poder Legislativo, é claro, vale o partido, que se organiza e se regula como quiser; porém, dentro do poder Legislativo, o que conta é o parlamentar” (*idem*, p. 31). Pereira e Mueller (2003, p. 741, 764 - 765) propõem o oposto, ressaltando que, de acordo com os dados encontrados em suas pesquisas, “os legisladores brasileiros têm votado consistentemente seguindo a indicação dos seus líderes partidários não só devido aos poderes legislativos e de controlar a agenda do Congresso, assegurados ao Presidente, mas também por perceberem que esse comportamento pode proporcionar acesso a benefícios controlados pelo poder Executivo, benefícios esses que têm um forte impacto nas estratégias de sobrevivência política dos parlamentares na esfera eleitoral. O voto partidário é a forma encontrada pelos parlamentares para sobreviver politicamente em um ambiente no qual o poder Executivo desfruta de uma situação institucional privilegiada nas suas negociações com o poder Legislativo. [Assim sendo] [...] é perfeitamente possível a coexistência do comportamento partidário dentro do Congresso e do comportamento pessoal na esfera eleitoral, principalmente por meio de políticas locais do tipo *pork-barrel*. O grande dilema enfrentado pelos parlamentares brasileiros é como conciliar duas pressões aparentemente opostas”.

Essas assertivas, no entanto, contêm alguns problemas importantes. O primeiro deles é de caráter teórico e consiste em postular que os atores mais relevantes, o Presidente da República e os parlamentares, são entidades homogêneas dentro de um parlamento também homogêneo. Ou seja, todos os políticos querem a mesma coisa, com a mesma intensidade e, ao mesmo tempo; o parlamento como um todo também quer a mesma coisa com a mesma intensidade, opondo-se totalmente ao poder Executivo, pelo menos em um primeiro momento. Mas, depois de trocas distributivistas, esse mesmo poder Legislativo homogêneo tornar-se-ia homogeneamente cooperativo com o presidente. Porém, sabemos que o Congresso é habitado por uma diversidade de interesses e preferências e que, portanto, o poder Legislativo não é um ator homogêneo. Além do mais, se isso fosse verdadeiro, ficaria bastante

difícil entender por que há oposição – a oposição não cabe nesse modelo. Como explicar que há deputados que se opõem ao poder Executivo e, por isso, ficam à margem da distribuição de bens paroquiais que aumentariam em 26% suas chances de serem reeleitos, conforme os dados apresentados pelos próprios autores? Levando esse modelo às últimas consequências, teríamos um parlamento totalmente cooperativo e pertencente ao governo – sem contar ainda que a indisciplina parlamentar deveria ser inexistente. Em realidade, o governo teria até que recusar aliados depois de ter atingido o número suficiente de cadeiras para aprovar seus projetos²⁹.

Outro problema consiste no fato de que tanto no caso do parlamento como no da arena eleitoral, em nenhum momento os autores empregaram quaisquer variáveis ou conceitos relativos aos partidos como estruturas organizacionais exteriores e anteriores ao poder Legislativo e à esfera eleitoral. Por isso fica difícil aceitar a proposição de que os partidos sejam fortes na arena parlamentar com base apenas nas taxas de disciplina das votações nominais. Da mesma forma, é mais difícil ainda aceitar a proposição de que estes seriam fracos na arena eleitoral apenas em decorrência do sistema

²⁹ Há ainda mais um problema: ao homogeneizar o interesse dos deputados, focados apenas na reeleição, desconsidera-se que grande parte dos competidores eleitorais (inclusive aqueles que chegam à Câmara dos Deputados) não são parlamentares no exercício do mandato, mas sim desafiantes, vários deles pela primeira vez. De acordo com dados do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), a taxa de renovação parlamentar é elevada, mostrando que há uma proporção de candidatos eleitos que não puderam contar com a política distributivista. Obviamente, pode haver políticos que já exerceram outros cargos e que utilizaram seus recursos para conseguir a vitória eleitoral para o parlamento. Obviamente, também há uma porcentagem elevada de deputados, embora não superior a 20%, que não se lançam como candidatos para um novo mandato na Câmara. Mas, mesmo assim, seria preciso discriminar esses casos e fazer as devidas ponderações, de modo a reforçar o argumento centrado na política do *pork-barrel*. Ou seja, mesmo quando tais casos são descontados, ainda permanecem duas questões cruciais: se o sistema funciona com partidos fracos na arena eleitoral e fortes na arena legislativa, e tal equilíbrio manter-se-ia em função da distribuição de recursos monopolizados pelo poder Executivo, por que há uma proporção elevada de candidatos desafiantes eleitos para a Câmara dos Deputados? E por que há partidos que fazem oposição e, além disso, são coesos?

eleitoral com voto pessoal³⁰. Mesmo que os eleitores tenham como motivação as “políticas locais”, mesmo que os deputados e candidatos desafiantes adotem estratégias eleitorais baseadas em trocas paroquialistas, ainda assim não é possível descartar a organização partidária que, inclusive, pode participar desse jogo ou até mesmo incentivá-lo. Ou seja, políticas clientelistas não são evidência de inexistência de força partidária. Por último, não há estudos empíricos sistemáticos sobre as organizações partidárias recentes, de modo que, se não há dados que neguem cabalmente tais afirmações, tampouco há evidências que as confirmem.

Assim, o desafio de incorporar as organizações partidárias nos estudos legislativos é duplo. De uma parte, demanda a realização de pesquisas sobre as organizações partidárias, de modo a aumentarmos o estoque de informações acerca dessa arena institucional até o momento bastante desconsiderada, seja pela área de estudos legislativos, seja pela própria área de estudos partidários, ainda bastante pequena. Fundamentalmente, seria o caso de levantar informações sobre as “três faces” (KATZ & MAIR, 1995; 1996) dos partidos brasileiros, de modo a termos um diagnóstico mais acurado acerca das dimensões mais privilegiadas pelas diversas legendas. Também seria o caso de analisar o processo de nacionalização das estruturas organizacionais dos partidos e seu possível impacto no grau de centralização do processo decisório interno³¹.

Na verdade, o aspecto mais relevante a ser analisado, e que pode ter impacto direto no comportamento partidário no poder Legislativo, é precisamente o grau de centralização partidária, estabelecido pelos estatutos, pelo desenho organizacional, as regras de decisão internas e o

³⁰ Inclusive, Santos (2003) discute a forma pela qual outras variáveis do sistema eleitoral, relacionadas à transferência de votos entre candidatos de um mesmo partido e/ou de uma mesma coligação, poderiam estar associadas a um comportamento parlamentar mais voltado às políticas de conteúdo nacional, lançando a idéia – de certa maneira, também problemática – de que se devesse substituir a “conexão eleitoral” pela “conexão presidencial”.

³¹ Destaca-se o estudo recente de Guarnieri (2011), que analisa alguns dos aspectos organizacionais dos partidos brasileiros e mostra sua importância para as estratégias eleitorais.

grau de facciosismo. De outra parte, demanda a resolução do problema teórico e metodológico de encontrarmos as formas de articulação dessas duas arenas – a legislativa e a partidária em termos organizacionais –, sem que se postule, *a priori*, relações de determinação unilaterais. Esse é um desafio teórico e empírico em aberto, à espera de agendas de pesquisas compartilhadas entre as duas áreas, e talvez ainda mais de pesquisas focadas nas organizações partidárias atuais.

VI. O PODER JUDICIÁRIO E O PROCESSO LEGISLATIVO

Nas democracias contemporâneas, tem sido cada vez mais freqüente a utilização dos tribunais como meio de resolução de conflitos gerados na arena política. Essa é uma observação recorrente na literatura de Ciência Política dedicada ao que se convencionou chamar de “judicialização da política”. Aliás, esse termo entrou para o vocabulário técnico da área graças ao esforço analítico coletivo contido na obra *The Global Expansion of Judicial Power*, coordenada por Tate e Vallinder (1995). Desde sua publicação, essa coletânea não somente favoreceu o desenvolvimento de toda uma literatura sobre o problema como também contribuiu para que o poder Judiciário viesse a ocupar, cada vez mais, um lugar de importância nos estudos políticos; mais precisamente, nos estudos sobre processos decisórios legislativos.

Portanto, é possível afirmar que o termo “judicialização da política” procura abarcar as causas e as conseqüências da expansão do poder Judiciário nos processos políticos das democracias contemporâneas, e que seu poder de intervenção está fortemente relacionado com a amplitude do desenho constitucional, pois quanto maior for o nível de regulamentação da sociedade, maiores serão as chances de uma intervenção judicial. Conseqüentemente, a judicialização é alimentada pelo próprio processo legislativo em toda a sua plenitude, uma vez que não se judicializa algo que não tenha sido alvo de regulamentação. Ou seja, a intervenção do poder Judiciário pressupõe uma intervenção anterior do poder representativo, o que mostra o efeito vinculante do fenômeno ao desenho constitucional adotado pelas democracias contemporâneas. Dessa forma, analiticamente, “judicialização da política” é o termo que conecta as duas dimensões fundamentais do fenômeno democrático-constitucional: os processos

decisórios na arena legislativa e a atuação do poder Judiciário. Daí sua centralidade e as várias tentativas de defini-lo nos diversos trabalhos organizados por Tate e Vallinder (*idem*).

No que se refere à literatura temática dos anos recentes, essa atuação do poder Judiciário vem sendo tratada em sua dimensão mais significativa para a vida pública, que é a capacidade de revisão do processo legislativo por parte dos tribunais constitucionais. Isso não quer dizer que a judicialização não esteja presente em outras dimensões, como a das relações sociais, por exemplo. Em realidade, o crescimento da demanda pela interferência da justiça ocorre em várias dimensões sociais, mas seu aspecto propriamente político tem relevância especial e vem sendo objeto de análises e teorizações bastante interessantes.

Para Sweet (2000), por exemplo, o Tribunal Constitucional deve ser compreendido como uma terceira câmara decisória. Para defender tal idéia, o autor parte do pressuposto de que a Corte Constitucional deve ser interpretada como um organismo legislativo especializado e a revisão constitucional deve ser entendida como mais um estágio de elaboração das leis. Contudo, apesar de entender que a Corte Constitucional seja uma espécie de casa legislativa especial, o autor afirma existirem diferenças fundamentais entre os atores que atuam em cada esfera específica. Segundo eles, os ministros e governantes são relativamente livres para propor uma lei; eles são capazes de decidir quando e como a legislação deve ser efetivada, obedecendo os limites constitucionais. Já os juízes, pelo contrário, são totalmente dependentes de uma iniciativa exógena. Eles precisam de justificar suas decisões por escrito (como base legal) e por exigência da lei. Os políticos, diferentemente, podem fazê-lo sem uma explicação formal e, conseqüentemente, podem apoiar-se em interesses ou em ideologia.

Não obstante, Sweet (*idem*) afirma que essas diferenças tornam-se irrelevantes na judicialização do processo legislativo. De acordo com ele, os países que possuem uma revisão abstrata da legislação tendem a abrir um canal direto de relacionamento entre a minoria parlamentar e a Corte Constitucional. A Corte Constitucional e a oposição política, desse modo, estão conectadas uma à outra por uma espécie de “cinto de transmissão” jurisprudencial, por meio do qual a oposição judicializa o processo legislativo como

uma estratégia alternativa ao jogo parlamentar estrito senso, com a intenção de ganhar o que outrora perdera no processo político convencional. Assim, as contestações da oposição oferecem uma crucial oportunidade à Corte para a elaboração da lei constitucional, para a ampliação das técnicas jurisprudenciais de controle e, em outras palavras, para fazer política.

Em oposição a Sweet (*idem*), Tsebelis (2002) afirma que, apesar da essência do argumento daquele autor estar correta – cortes constitucionais podem interferir no processo decisório, isto é, podem abortar políticas legislativas –, isso, por si só, não justifica a tese da emergência de uma terceira câmara legislativa e muito menos de um “governo de juízes”. Isso porque as restrições impostas sobre a seleção dos membros da Corte Constitucional eliminam a escolha de extremistas, o que praticamente garante uma seleção mediana no que se refere ao espectro político disponível. Ou seja, como o sistema de seleção dos juízes, de alguma forma, está vinculado ao poder político, o controle sobre essas indicações não permitiria a indicação de um juiz fora do campo político e ideológico de seus selecionadores³².

Mas, nesse caso, poderíamos perguntar: se a seleção impede escolhas extremadas e se o escolhido está dentro do espaço político mediano, como e por que ocorrem vetos, do poder Judiciário, à legislação? As respostas dadas são as mais diversas. Segundo o próprio Tsebelis (*idem*), dependendo do caso e de sua importância, as pressões externas [imprensa, opinião pública e autoridades política] podem ser determinantes para a resolução do caso. A pressão interna [entre os pares, dentro do tribunal] também pode fazer que um juiz constitucional vote em desacordo com seus princípios políticos e ideológicos. Se a maioria de seus pares opta por uma determinada decisão, a minoria vê-se pressionada a seguir o voto da maioria. Como o voto da minoria ou do dissidente não irá alterar a decisão final, é perfeitamente plausível uma mudança de voto para evitar

animosidade e intrigas entre os pares e reforçar (*i.e.*, maior legitimidade) a posição do tribunal frente à solução do litígio (SCHWARTZ, 1966; EPSTEIN & KNIGHT, 1998; MAGALHÃES, 2003). Em outras palavras, Tsebelis (2002) tenta demonstrar que, por trás de qualquer teorização sobre a interferência do poder Judiciário no processo decisório legislativo, sempre haverá um elevado grau de indeterminação. Nesse sentido, devido à “caixa preta” no interior da qual o *decision-making* constitucional é processado, é difícil atribuir ao poder Judiciário uma posição de veto às decisões políticas, embora o autor admita que, no caso específico do Tribunal Constitucional, a revisão é perfeitamente viável e é parte do jogo político.

De qualquer forma, é possível afirmar que, em sistemas de separação de poderes, é totalmente possível a extensão da competição política para além da arena legislativa, avançando sobre a arena judiciária. Focando em casos como esses, foram desenvolvidas duas abordagens de maior destaque na literatura temática³³. A primeira consiste no que é chamado de “*policy-seeking approach*”, cujo objetivo é analisar a expansão da jurisdição constitucional sobre o *policy-making* governamental – ou as políticas da maioria – como resultado da habilidade e disposição dos atores políticos derrotados no processo legislativo em provocar decisões judiciais sobre as políticas aprovadas pela maioria parlamentar. Na verdade, trazer os tribunais para dentro do processo legislativo é muitas vezes um comportamento irresistível para a oposição. O litígio é geralmente de baixo custo e dá-se sem punição política – muito pelo contrário. Por isso, a oposição possui um forte interesse em mostrar ao eleitorado sua posição contrária às políticas em questão³⁴. Sob tal perspectiva, o *policy-seeking approach* é baseado em duas premissas: (i) o litigante, quando aciona a justiça, assim o faz contra uma legislação que vai de encontro à sua preferência; (ii) o custo da ação é

³² Do ponto de vista empírico essa afirmação é perfeitamente crível. Em geral, a seleção dos juízes constitucionais europeus toma como base seu posicionamento ideológico e político, além de suas qualidades técnicas. O mesmo pode ser observado nos Estados Unidos: dificilmente veremos um republicano, conservador e cristão indicar um juiz constitucional democrata, liberal e ateu.

³³ Uma aplicação dessas abordagens pode ser encontrada em Magalhães (2003) e Carvalho (2005).

³⁴ Baum (2001) demonstrou que, no caso norte-americano, as coisas não foram diferentes. No litígio constitucional de grande interesse político, os atores vão até as últimas consequências, mesmo que isso signifique uma derrota nos tribunais. A idéia é pelo menos marcar sua posição contrária para o eleitor. O mesmo pode ser observado no Brasil (CARVALHO, 2005).

muito baixo ou, pelo menos, os benefícios potenciais do litígio pesam mais do que os custos potenciais.

Uma segunda (e forte) explicação para a judicialização tem como fundamento as regras institucionais e o formato destas. De acordo com essa perspectiva, dado que os tribunais são insulados e independentes dos interesses das maiorias parlamentares, bem como dos poderes executivos, eles estariam “livres” para tomar decisões sem quaisquer constrangimentos – o que podemos chamar de “unconstrained courts approach” da decisão judicial. Segundo essa abordagem, os juízes funcionam como agentes livres em suas relações com os partidos políticos e com as maiorias legislativas. Além disso, diferentemente do que ocorre na arena legislativa, os juízes possuem uma grande preocupação com o direito e a decisão judicial, que precisam de ser justificadas, nos autos, com base na doutrina legal e na jurisprudência.

Portanto, diante do desenvolvimento de todo esse debate, as questões que nos interessam mais diretamente são as seguintes: afinal, como está essa situação no Brasil? Em que medida há uma estrutura institucional favorável à interferência do poder Judiciário nos processos e nas decisões legislativas? Em que medida tal interferência ocorre e como ela é percebida pelos atores envolvidos? Qual seu impacto no processo legislativo? Em relação às duas primeiras questões, é possível avançar na constatação de um ambiente político extremamente favorável à judicialização da política no país, conforme evidenciam os dados apresentados por Taylor (2004) e Carvalho (2005). Segundo suas pesquisas, retiradas as disputas do federalismo, é possível perceber que os partidos políticos brasileiros possuem um lugar de destaque nesse processo, logo depois das confederações sindicais e as entidades de classe. Seus dados mostram ainda o considerável grau de judicialização da política brasileira e, ao mesmo tempo, evidencia a importância desse processo na dinâmica legislativa. Inclusive, conforme mostra Taylor (2007), o poder Judiciário vem tendo um impacto significativo nas decisões sobre as políticas públicas³⁵.

³⁵ Outros fatores colaboraram para esse ambiente propí-

Entretanto, a despeito dessa relevância, são muito escassas as análises focadas no poder Legislativo que levam esse problema em consideração. Em decorrência disso, nosso argumento é que uma análise mais aprofundada do processo legislativo brasileiro demanda uma abordagem “multidimensional” que possa incluir o poder Judiciário, pois essa arena já é contabilizada pelos atores do jogo político legislativo em suas estratégias, com o objetivo de impor altos custos ao adversário, especialmente no caso das ações estratégicas das oposições partidárias e da legislação eleitoral. Assim sendo, as fronteiras antes restritas ao campo dos poderes Executivo e Legislativo precisam de ser alargadas para abrigar a possível e cada vez mais presente interferência de outras arenas institucionais; arenas que estão separadas por lógicas distintas de funcionamento, mas que estão conectados no mesmo jogo político, fazendo parte de um mesmo sistema complexo e dinâmico de jogos sequenciais.

VII. CONCLUSÕES

Nossa intenção, ao reconstruir sinteticamente o percurso da literatura mais relevante da área de estudos legislativos, foi demarcar dois pontos. Primeiramente, que os partidos políticos ocupam uma posição central nesse debate, seja porque são percebidos como inexpressivos e pouco determinantes no processo decisório parlamentar – como defendem os distributivistas –; seja porque, inversamente, são percebidos como centrais nessa dinâmica – como advogado pelos adeptos da “explicação partidária” –; seja ainda porque teriam uma importância relativa e parcial – conforme sugerem abordagens “sincréticas”, as quais procuram articular as arenas eleitoral e parlamentar em seus modelos explicativos. Em segundo lugar, procuramos explicitar que as relações potencialmente conflituosas entre poder Executivo e poder Legislativo têm sido vistas como relações sempre “solucionadas” harmonicamente por

cio à judicialização. Recentemente, o líder da oposição na Câmara Federal, o Deputado Federal André de Paula, do Partido Democratas de Pernambuco, afirmou que uma de suas iniciativas como líder da minoria no Parlamento era judicializar a disputa. Outro fator importante é a crescente judicialização do processo eleitoral: só no ano de 2009, dois governadores tiveram seus mandatos cassados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o que indica que a judicialização não se restringe à relação poder Executivo-poder Legislativo, ela já atinge a arena eleitoral.

intermédio de estratégias institucionais inerentes apenas à arena governamental, estratégias estas de cooptação ou de indução à cooperação, ambas sempre bem sucedidas. Ou seja, os estudos preocupam-se com os mecanismos de formação da coalizão de governo e de sua operação por meio da delegação de poderes legislativos ao Presidente da República, descartando a oposição como ator político relevante que investe no conflito e na tentativa de sua resolução favorável em outra arena, o poder Judiciário.

Nos dois casos, intentamos encontrar possíveis lacunas e, com estas, justificativas para que os estudos legislativos contemplem duas outras arenas institucionais que consideramos importantes: as organizações partidárias e o poder Judiciário. Afinal, a despeito de sua centralidade, tanto as organizações partidárias como o poder Judiciário permanecem relativamente isolados em relação à arena legislativa, impermeável a outras determinações não advindas do sistema eleitoral ou de suas próprias regras internas. Obviamente, as falhas devem ser em grande parte creditadas aos pesquisadores que se dedicam aos estudos partidários e aos estudos políticos do poder Judiciário, na medida em que também não procuraram estabelecer quaisquer aproximações com o processo legislativo.

No caso dos partidos, especialmente no que se refere às suas estruturas organizacionais, observamos que observamos que estes têm sido muito pouco estudados no Brasil, o que nos conduz a certo paradoxo, qual seja, tanto a literatura que nega sua relevância explicativa como a que os toma como variáveis explicativas fundamentais não dispõem de subsídios empíricos para defender o que defendem. Além disso, ao isolar teórica e empiricamente a arena parlamentar, na tentativa de demonstrar que esta seria imune aos efeitos do sistema eleitoral, a vertente analítica adepta da explicação partidária também isolou o processo legislativo de outras arenas. Evidentemente, tal procedimento cumpre o propósito de deixar a explicação do processo legislativo imune a variáveis exógenas, trazendo vantagens explicativas óbvias. Porém, também incorre em problemas importantes.

Portanto, o desafio não é apenas incorporar variáveis multidimensionais em um modelo de análise, mas, antes disso, reaproximar as diversas arenas também em termos teóricos e conceituais. Essa é uma agenda de pesquisa que certamente lidaria com grandes desafios, mas também teria consideráveis possibilidades para produzir novos ângulos interpretativos e analíticos sobre a democracia brasileira.

Paulo Peres (peres.ps@gmail.com) é Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e Professor de Ciência Política na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Ufrgs).

Ernani Carvalho (ernani_carvalho@hotmail.com) é Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e Professor de Ciência Política na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, S.** 1988. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-38.
- ABRUCIO, F.** 1998. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec.
- ABRUCIO, F. & SAMUELS, D.** 1997. A nova política dos governadores. *Lua Nova*, São Paulo, n. 40-41, p. 137-166. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n40-41/a07n4041.pdf>. Acesso em: 30.out.2012.
- AMÉRICO BRASILIENSE, A. M.** 1878. *Os programas dos partidos e o II Império*. São Paulo: J. Seckler.
- AMES, B.** 1995. Electoral Strategy Under Open-List Proportional Representation. *American Journal of Political Science*, Bloomington, v. 39, n. 2, p. 406-433, May.
- _____. 2001. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Harbor: The University of Michigan.
- _____. 2003. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- ARANTES, R.** 1997. *Poder Judiciário e política no Brasil*. São Paulo: Sumaré.

- _____. 2002. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Sumaré.
- BENEVIDES, M. V.** 1990. *O PTB e o trabalhismo*. São Paulo: Brasiliense.
- CARVALHO, E.** 2005. *Revisão abstrata da legislação e a judicialização da política no Brasil*. São Paulo. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo.
- CHACON, V.** 1981. *História dos partidos brasileiros*. Brasília: UNB.
- COX, G. & MCCUBBINS, M.** 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California.
- DAHL, R.** 1972. *Poliarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University.
- DIAMOND, L.** 1988. Introduction: In Search of Consolidation. In: DIAMOND, L.; LINZ, J. & LIPSET, M. S. (eds.). *Democracy in Developing Countries*. Boulder: L. Rienner.
- _____. 1999. *Developing Democracy: toward Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University.
- _____. 2008. *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build free Societies Throughout the World*. New York: Times.
- DIAMOND, L. & PLATTNER, M.** (eds.). 1996. *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University.
- DULCI, O.** 1977. *A União Democrática Nacional e o anti-populismo no Brasil*. Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal de Minas Gerais.
- EPSTEIN, L. & KNIGHT, J.** 1998. *The Choices Justices Make*. Washington (DC): Congressional Quarterly.
- FIGUEIREDO, A. & LIMONGI, F.** 1999. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- _____. 2008. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- FRANCO MELO, A. A.** 1948. *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega.
- GUARNIERI, F.** 2011. A força dos partidos fracos. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, p. 235-258. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n1/07.pdf>. Acesso em: 9.nov.2012.
- HALL, P. H. & TAYLOR, R. C. R.** Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, New Castle, v. 44, n. 5, p. 936-957, Dec.
- HERMANN, K. & MORAES, F.** (orgs.). 2003. *Reforma política no Brasil: realizações e perspectivas*. Fortaleza: Fundação Konrad-Adenauer.
- HUNTINGTON, S.** 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University.
- HYPÓLITO, L.** 1985. *PSD: de raposas e reformistas*. São Paulo: Paz e Terra.
- JONES, M.** 1995. *Electoral Law and the Survival of Presidential Democracies*. South Bend: Notre Dame University.
- KATZ, R. & MAIR, P.** 1994. *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. London: Sage.
- _____. 1995. Changing Models of Party Organization and Party Democracy. *Party Politics*, Thousand Oaks, v. 1, n. 1, p. 5-28, Jan.
- _____. 1996. Cadre, Catch-All or Cartel? A Rejoinder. *Party Politics*, Thousand Oaks, v. 2, n. 4, p. 525-534, Oct.
- KINZO, M. D.** 1988. *Oposição e autoritarismo: gênese e trajetória do MDB*. São Paulo: Vértice.
- _____. 1993. *Radiografia do quadro partidário brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung.
- _____. 1997. Governabilidade, estrutura institucional e processo decisório no Brasil. *Parcerias Estratégicas*, Brasília, v. 1, n. 3, p. 9-25, jun. Disponível em: http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/viewFile/16/16. Acesso em: 30.out.2012.
- _____. 1999. Partidos políticos y procesos decisórios democráticos: el caso brasileño. In: CAVAROZZI, M. (ed.). *Hacia una matriz de gobierno em América Latina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín.

- _____. 2001. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 3-12, out.-dez. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10367.pdf>. Acesso em: 30.out.2012.
- _____. 2004. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 23-40, fev. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n54/a02v1954.pdf>. Acesso em: 30.out.2012.
- _____. 2005. Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 20, n. 57, p. 65-81, fev. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v20n57/a05v2057.pdf>. Acesso em: 30.out.2012.
- LAMOUNIER, B.** 1980. *Voto de desconfiança: eleições e mudança política no Brasil (1970-1979)*. Rio de Janeiro: Vozes.
- _____. 1987. Perspectivas da consolidação democrática: o caso brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 2, n. 4. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_04/rbcs04_05.htm. Acesso em: 5.nov.2012.
- _____. 1990a. *Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 90*. São Paulo: Loyola.
- _____. 1990b. *O balanço da transição*. São Paulo: Sumaré.
- _____. 1991. *Depois da transição: Democracia e eleições no governo Collor*. São Paulo: Loyola.
- _____. 1992. Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990. In: VELLOSO, J. (org.). *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro: J. Olympio.
- _____. 1994a. A democracia brasileira de 1985 à década de 90: a síndrome da paralisia hiperativa. In: VELLOSO, J. (org.). *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. Rio de Janeiro: J. Olympio.
- _____. 1994b. Brazil: Toward Parliamentarism? In: LINZ, J. & VALENZUELA, A. (eds.). *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University.
- LAMOUNIER, B. & KINZO, M. D.** 1978. Partidos políticos, representação e processo eleitoral no Brasil: 1945-1978. *BIB*, São Paulo, n. 5, p. 117-139. Disponível em: http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=327&Itemid=412. Acesso em: 5.nov.2012.
- LAMOUNIER, B. & MENEGUELLO, R.** 1986. *Partidos e consolidação democrática: o caso brasileiro*. São Paulo: Brasiliense.
- LAMOUNIER, B. & VALENZUELA, A.** 1991. *A opção parlamentarista*. São Paulo: Sumaré.
- LIJPHART, A.** 1977. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University.
- _____. 1984. *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven: Yale University.
- _____. 1994. *Presidentialism and Majoritarianism and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University.
- _____. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University.
- LIMA JR., O. B. (org.)**. 1990. *O balanço do poder: formas de dominação e representação*. Rio de Janeiro: Rio Fundo.
- _____. 1993. *Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo: Loyola.
- LIMONGI, F.** 1994. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. *BIB*, São Paulo, n. 37, p. 3-38. Disponível em: http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/O_Novo_Institucionalismo_e_os_Estudos_Legislativos.pdf. Acesso em: 5.nov.2012.
- _____. 2006. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 76, p. 17-41, nov. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n76/02.pdf>. Acesso em: 5.nov.2012.
- LINZ, J. & VALENZUELA, A.** 1994. *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University.
- LINZ, J. & STEPAN, A.** 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation*.

- Baltimore: The Johns Hopkins University.
- MAGALHÃES, P. C.** 2003. *The Limits to Judicialization: Legislative Politics and Constitutional Review in the Iberian Democracies*. Columbus. Tese (Doutorado em Ciência Política). Ohio State University.
- MAINWARING, S.** 1991. Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective. *Comparative Politics*, New York, v. 24, n. 2, p. 21-43, Oct. Disponível em: <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/141.pdf>. Acesso em: 30.out.2012.
- _____. 1992. Brazilian Party Underdevelopment in Comparative Perspective. *Political Science Quarterly*, New York, v. 107, n. 4, p. 677-707, Winter. Disponível em: <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/134.pdf>. Acesso em: 30.out.2012.
- _____. 1993. Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*, Thousand Oaks, v. 26, n. 2, p. 198-228, July. Disponível em: <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/144.pdf>. Acesso em: 30.out.2012.
- _____. 1995. Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy? In: MAINWARING, S. & SCULLY, T. (eds.). *Building Democratic Institutions: Parties and Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University.
- _____. 1997. Multipartism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil. In: MAINWARING, S. & SHUGART, M. (eds.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge (UK): Cambridge University.
- _____. 1998. Party Systems in the Third Wave. *Journal of Democracy*, Baltimore, v. 9, n. 2, p. 67-81, July.
- _____. 1999. *Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University.
- MAINWARING, S. & SCULLY, T.** 1994. A institucionalização dos sistemas partidários na América Latina. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 1, p. 46-79.
- _____. 1995. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University.
- MELO FRANCO, A. A.** 1948. *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega.
- MOISÉS, J. A. & GUILHON, A.** 1990. *Dilemas da consolidação democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- NUNES LEAL, V.** 1949. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo*. São Paulo: Nova Fronteira.
- O'DONNELL, G.** 1996a. Uma outra institucionalização: América Latina e alhures. *Lua Nova*, São Paulo, n. 37, p. 5-31. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n37/a02n37.pdf/>. Acesso em: 30.out.2012.
- _____. 1996b. Illusions About Consolidation. *Journal of Democracy*, Baltimore, v. 7, n. 2, p. 34-51, Apr.
- _____. 1998. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 51, p. 37-61, jul. Disponível em: http://www.forumjustica.com.br/wp-content/uploads/2011/10/O%C2%B4Donnell_poliarquias_e_a_inefetividade.pdf. Acesso em: 30.out.2012.
- O'DONNELL, G. & SCHMITTER, P.** 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: John Hopkins University.
- OLIVEIRA VIANNA, F.** 1987. *Instituições políticas brasileiras*. 2 N. Belo Horizonte: Itatiaia.
- PANEBIANCO, A.** 2005. *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: M. Fontes.
- PEREIRA, C. & MUELLER, B.** 2002. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre poder Executivo e poder Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10789.pdf>. Acesso em: 30.out.2012.
- _____. 2003. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, p. 735-771. Disponível em: <http://>

- www.scielo.br/pdf/dados/v46n4/a04v46n4.pdf. Acesso em: 30.out.2012.
- PESSANHA, C.** 1997. *Relação entre Executivo e Legislativo no Brasil (1946-1994)*. São Paulo. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo.
- PESSOA, R. C.** 1929. *A idéia republicana no Brasil através dos documentos*. São Paulo: Alfa-Ômega.
- POWELL JR., G. B.** 2000. *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*. New Haven: Yale University.
- REIS, F. W. & O'DONNELL, G.** (orgs.). 1986. *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice.
- RIKER, W.** 1961. Voting and the Summation of Preferences. *American Political Science Review*, Los Angeles, v. 55, n. 4, p. 900-911, Dec.
- _____. 1965. Arrow's Theorem and Some Examples of the Paradox of Voting. In: CLAUNCH, J. (ed.). *Mathematical Applications in Political Science*. V. 1. Dallas: Arnold.
- _____. 1980. Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions. *American Political Science Review*, Los Angeles, v. 74, n. 2, p. 432-446, June.
- _____. 1982. *Liberalism Against Populism: A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. Prospect Heights: Waveland.
- SADEK, M. T.** 1995. *Justiça Eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer.
- _____. 1999. O poder Judiciário na reforma do Estado. In: PEREIRA, L.; WILHEIM, J. & SOLA, L. (orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: UNESP.
- SAMUELS, D.** 2000a. The Gubernatorial Coattails Effect: Federalism and Congressional Elections in Brazil. *The Journal of Politics*, Statesboro, v. 62, n. 1, p. 240-253, Feb. Disponível em: <http://www.polisci.umn.edu/~dsamuels/JOP2000.pdf>. Acesso em: 30.out.2012.
- _____. 2000b. Concurrent Elections, Discordant Results: Presidentialism, Federalism, and Governance in Brazil. *Comparative Politics*, New York, v. 33, n. 1, p. 1-20, Oct.
- _____. 2003. *Ambition, Federalisms, and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge (UK): Cambridge University.
- SANTOS, F.** 1995. Microfundamentos do clientelismo político no Brasil: 1959-1994. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 459-496.
- _____. 2003. *O Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: UFMG.
- SANTOS, M.** 2006. *As teorias positivas sobre a organização do poder Legislativo e as explicações sobre o Congresso Nacional*. Recife. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal de Pernambuco.
- SARTORI, G.** 1968. Political Development and Political Engineering. In: MONTGOMERY, J. & HIRSCHMAN, A. (eds.). *Public Policy*. Cambridge (MA): Harvard University.
- _____. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. New York: Cambridge University.
- _____. 1994. Neither Presidentialism nor Parliamentarism. In: LINZ, J. & VALENZUELA, A. (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University.
- SCHMITTER, P.** 1995. Transitology: the science or the Art of Democratization? In: TULCHIN, J. & ROMERO, B. (eds.). *The Consolidation of Democracy in Latin America*. Boulder: L. Rienner.
- SCHWARTZ, B.** 1966. *Direito constitucional americano*. Rio de Janeiro: Forense.
- SHEPSLE, K. & WEINGAST, B.** 1994. Positive Theories of Congressional Institutions. *Legislative Studies Quarterly*, Iowa City, v. 19, n. 3, p. 149-179, May.
- SHUGART, M. & CAREY, J.** 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional design and Electoral Dynamic*. Cambridge (UK): Cambridge University.
- SOARES, G. & RENNÓ, L.** (orgs.). 2006. *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

- SOARES DE SOUZA, J. A.** 1944. *A vida do Visconde do Uruguai*. São Paulo: Nacional.
- SOUZA, O. T.** 1942. *Diogo Antônio Feijó: biografia*. Rio de Janeiro: J. Olympio.
- 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. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000200001. Acesso em: 30.out.2012.
- SWEET, A. S.** 2000. *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*. Oxford: Oxford University.
- TATE, C. N. & VALLINDER, T.** 1995. *The Global Expansion of Judicial Power: The Judicialization of Politics*. New York: New York University.
- TAVARES, J. G.** 1998. *Reforma política e retrocesso democrático: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro*. Porto Alegre: Mercado Aberto.
- TAYLOR, M.** 2004. *Activating Judges: Courts, Institutional Structure, and the Judicialization of Policy Reform in Brazil (1988-2002)*. Washington (DC). Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Georgetown University.
- _____. 2007. O Judiciário e as políticas públicas no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 229-257. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v50n2/a01v50n2.pdf>. Acesso em: 26.out.2012.
- TSEBELIS, G.** 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University.
- VANNUCHI, P.; BENEVIDES, M. V. & KERCHE, F.** (orgs.). 2003. *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- VIANNA, F. J. O.** 1999. *Instituições políticas brasileiras*. Brasília: Senado Federal.
- VIANNA, L. W.** 2003. *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.