

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**A BARGANHA FEDERATIVA E O PROCESSO DECISÓRIO  
NA NOVA REPÚBLICA**

**André Ricardo Nogueira**

**Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em  
Ciência Política, do Departamento de Ciência Política  
da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas  
da Universidade de São Paulo, para obtenção do título  
de Doutor em Ciência Política.**

**Orientadora: Prof. Dr<sup>a</sup> Marta T. S. Arretche**

**São Paulo  
2009**

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**  
**FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**A BARGANHA FEDERATIVA E O PROCESSO DECISÓRIO**  
**NA NOVA REPÚBLICA**

**André Ricardo Nogueira**

**São Paulo**

**2009**

*a Belinha, pela forma e ao Bob pela confiança. Ambas as contribuições estão cifradas nas páginas que seguem.*

## AGRADECIMENTOS

*Em primeiro lugar, desejo agradecer a Prof<sup>a</sup> Marta Arretche pela orientação paciente. Não deve ter sido fácil.*

*Ao CNPq que financiou pontualmente este trabalho.*

*Aos professores Fernando Limongi e Octavio Amorim Neto pela gentileza e prontidão na cedência dos seus bancos de dados. Ainda sobre as fontes do trabalho, agradeço a assessoria legislativa da Câmara dos Deputados pelos esclarecimentos e informações.*

*Aos colegas do grupo de orientandos (em especial a Ivo Yoshida, Vera Viviane, Luis Enrique, Olívia Perez, Murilo Junqueira e Ricardo Ceneviva) pela leitura atenta e comentários precisos das versões, desde o projeto inicial até a última versão da tese debatida em reunião.*

*Ao amigo Fabrício Vasselai pelo “fogo-amigo”. Importantes trechos foram alterados a partir de suas observações. Às pessoas queridas que deram apoio logístico ao trabalho, Fernando Horta e Fernanda Pagani, muito obrigado.*

*Aos membros da banca de qualificação, prof. Fernando Limongi e prof. Matthew Taylor, pelas críticas e palavras de incentivo antes, durante e depois da qualificação.*

*Aos membros da banca de defesa Prof. Fernando Limongi, Prof. Jairo Nicolau, Prof.<sup>a</sup> Maria Hermínia Tavares de Almeida, Prof. Matthew Taylor e Prof. Octávio Amorim Neto, pela gentileza e disposição de avaliarem o meu trabalho.*

*Aos membros da consultoria estatística do CEA-IME, Leonardo Silva Kurbhi, Lucas Petri Damiani, Prof.<sup>a</sup> Chang Chiann e Prof. Marcos Nascimento Magalhães, pelo seu empenho profissional e as vezes mais do que isso. As dificuldades com eles vivenciadas foram de grande valia para encontrar caminhos alternativos para a tese.*

*Um agradecimento especial fica para mamãe e papai, já citados na dedicatória. Pelos diferentes suportes que me deram na vida.*

## RESUMO

### A Barganha Federativa e o Processo Decisório na Nova República

Esta tese explora as relações entre federalismo e partidos legislativos no sistema político brasileiro. Demonstra que os maiores partidos nacionais apresentam expressiva concentração regional de suas bancadas na Câmara dos Deputados, isto é, a maior parte de seus deputados federais provém de poucos estados. Em geral, de três a sete seções estaduais são suficientes para compor a maioria simples das maiores bancadas partidárias na Câmara dos Deputados. Conjuntamente, esses partidos somam entre 75% e 91% (em média 81%) do plenário da Câmara dos Deputados. PPB, PTB, PMDB, PSDB e PT são legendas cujos parlamentares estão altamente concentrados em poucos distritos das regiões estados do Sul e Sudeste, enquanto a representação do PFL se concentra no Sudeste. Como consequência, uma minoria (entre 25 e 30%) dos deputados é capaz de mobilizar, através da formação de maiorias no interior dos seus respectivos partidos, a maioria qualificada (60%) no plenário da Câmara dos Deputados. Esta maioria é suficiente para aprovar qualquer legislação. A concentração partidária em poucas seções estaduais se traduz na escolha dos líderes partidários, sendo que dois em cada três deles é oriundo das seções partidárias estaduais de alta concentração. A escolha da presidência da Mesa Diretora da Casa segue lógica similar, reforçando a relação entre composição regional dos grandes partidos nacionais e controle de postos-chave no sistema de representação política. Do mesmo modo, seções estaduais têm vantajosas condições de barganha, por intermédio de seus partidos, para indicar cargos ministeriais junto ao Executivo. Do governo Collor ao governo Lula, três em cada quatro ministros dos grandes partidos nacionais estudados tinha sua origem nos estados de alta concentração. Esta distribuição desproporcional dos cargos no interior dos partidos permite aos membros de poucas seções controlarem os principais cargos do processo decisório tanto no Legislativo quanto no Executivo. Estes resultados observados subvertem os resultados esperados por regras institucionais que visaram produzir um desenho federativo, que alavancasse a capacidade de vocalização dos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A sobre-representação destes estados na Câmara dos Deputados (*malapportionment*), a conversão de territórios em Unidades Federadas (reforçando sua presença no Legislativo), a extensa gama de poderes do Senado brasileiro; a exigência de partidos nacionais, medidas originadas em 1946 e/ou reiteradas pelas constituições federais posteriores, parecem não ter sido suficientes para alterar os padrões de distribuição de poder entre os entes federados. O controle de postos-chave do processo decisório ainda parece garantir um papel protagônico às seções partidárias estaduais que, supostamente, estariam sub-representadas no sistema político brasileiro.

**PALAVRAS-CHAVE:** partidos políticos, Câmara dos Deputados, federalismo, barganha federativa, processo decisório.

## ABSTRACT

### **The federal bargain and the decision-making process in the New Republic (after 1988)**

This thesis explores the relationship between federalism and legislative parties in the Brazilian political system. It shows how the biggest national parties demonstrate expressive regional concentration of its delegation in the Chamber of Deputies, which means that the most part of the federal representants come from a few states. In general, from three to seven state sections are enough to compose the biggest parties' delegation's simple majority in the Chamber of Deputies. Putting them together, those parties add between 75% and 91% (average 81%) of the Chamber of Deputies. PPB, PTB, PMDB, PSDB e PT are parties whose representants are highly concentrated in a few districts from South and Southeast regions, while PFL's representation is concentrated in Northeast. As a consequence, a minority (between 25% and 30%) of the representants is capable to mobilize, through majority's formation inside their own parties, qualified majority (60%) of the plenary assembly in the Chamber of Deputies. This majority is enough to approve any legislation. Partisan concentration in a few state sections is translated in the choice of party's leaders, since two in three of them came from party's sections in states with high concentration. The President of the Chamber of Deputies' choice follows similar logic what reinforces the relationship between regional composition of big national parties and key-jobs' control in the political representation system. In the same way state sections have advantages conditions of bargaining, through their parties, to indicate ministerial jobs in the Executive. From Collor (1990-1992) to Lula's (2003-2007) government three in every four ministers who belonged to big national parties are originated from high concentration states. This disproportional distribution of jobs inside the parties allows their members from few state sections have the control of the main jobs in the decision-making process in the Legislative and Executive. Those (real) results subvert (expected) institutional rules' results that draw a federative picture that evidenced the capacity of north, northeast and middle-west states. Super representation that states from these regions have in the Chamber of Deputies (malapportionment), the conversion of territories in federal unities (which reinforce these region's presence in the Federal Legislative), Brazilian Senate's extended group of powers, national parties' exigency, procedures originated in 1946 and/or reinforced by later constitutions, they seem to being insufficient to change distribution of power's pattern between federative states. Key-jobs' control in the decision-making process still seems to guarantee a protagonist place to state party sections who are supposed sub represented in the Brazilian political system.

**KEY WORDS:** political parties, Chamber of Deputies, federalism, federal bargaining, decision-making process.

## **SUMÁRIO**

**Resumo**

**Abstract**

**Índice**

**Apresentação**

**Introdução**

**CAPÍTULO I**

**CAPÍTULO II**

**CAPÍTULO III**

**Considerações finais**

**Referências bibliográficas**

**Anexos**

## ÍNDICE

### **I. APRESENTAÇÃO**

### **II. INTRODUÇÃO**

### **III. CAPÍTULO I – Objeto e Literatura**

Considerações preliminares

seção 1 – Construindo o objeto

sub-seção 1.1 As subunidades partidárias: facção, tendência, seção e fração

sub-seção 1.2 Federalismo, partidos e representação territorial

sub-seção 1.3 Objetivo e questões de pesquisa

seção 2 – Revendo a literatura

sub-seção 2.1 O duplo-eixo federativo e partidário

sub-seção 2.2 Federalismo importa

sub-seção 2.3 Partidos importam

Considerações finais

### **IV. CAPÍTULO II – Importância dos partidos no interior dos Estados**

Considerações preliminares

seção 1. Material e métodos

seção 2. Facções e Tendências

Considerações finais

### **V. CAPÍTULO III – Importância dos Estados no interior dos partidos**

Considerações preliminares

Seção 1 – Concentração partidária

Seção 2 – Concentração partidária e cargos no Poder Executivo

Seção 3 – Concentração partidária e cargos no Poder Legislativo

Considerações finais

### **VI. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

## **VII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

## **VIII. ANEXOS**

Anexo 1: Abreviaturas

Anexo 2: Magnitude distrital

Anexo 3: Nacionalização dos partidos

Anexo 4: Participação das seções de MG, PR, RJ, RS e SP no interior dos partidos

Anexo 5: Participação das seções de altíssima concentração no interior dos partidos

Anexo 6: Participação das seções de alta concentração no interior dos partidos

Anexo 7: Discriminação das seções de alta e altíssima concentração

Anexo 8: Resultados estatísticos

## APRESENTAÇÃO

Desde a promulgação da Constituição de 1988, o funcionamento do novo sistema político brasileiro vem sendo estudado intensamente. Embora muitos avanços tenham sido obtidos nos últimos vinte anos, algumas importantes perguntas ainda não foram satisfatoriamente exploradas. Uma questão de grande relevância diz respeito ao papel dos partidos políticos como articuladores de atores subnacionais. As agremiações partidárias nacionais e as elites políticas estaduais/regionais têm sido tratadas como fatores excludentes, em que o primeiro remete à coordenação nacional centralizada, e o segundo, à uma força centrífuga. Internamente, cada um dos dois agentes foram tidos como monolíticos, coesos. Essa forma de tratar o problema impede, *a priori*, o exame de possíveis interações entre os partidos políticos e a representação estadual. Por outro lado, tal exame, como esta tese pretende demonstrar, permitiria um entendimento mais detalhado de importantes características na dinâmica das barganhas institucionais, como a estruturação das coalizões e a formação das preferências no processo decisório.

Com base na experiência do regime de 1946, importantes pesquisadores (ABRANCHES, 1988; ABRUCIO, 1998; MAINWARING, 2001) enfatizaram as semelhanças das regras eleitorais e partidárias das Cartas de 1946 e 1988. Segundo esses autores, não seria esperado que os partidos brasileiros exercessem um papel funcional análogo ao desempenhado nas democracias consolidadas, uma vez que careceriam das premissas que tornam central os partidos políticos nesses países. O espaço aberto pela precariedade da ação partidária nacional seria então preenchido por forças centrífugas (bancadas estaduais, por exemplo), associadas ao arranjo federativo.

Em desacordo com essas conclusões, um segundo grupo de autores (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001; CARNEIRO e ALMEIDA, 2008) destaca o papel dos partidos como atores capazes de estruturar o jogo político. Seja enfatizando a continuidade das instituições políticas do período autoritário (pós-1964) e o período atual, ou argumentando em prol da sua força eleitoral

como promotora de identidades estáveis nos diversos pleitos, os partidos figuram como adequadamente municiados pelas instituições políticas do regime de 1988. Como consequência, os partidos nacionais seriam mais semelhantes do que distintos dos modelos tradicionais de comparação.

Atente-se que para os autores do primeiro grupo há uma tensão entre partidos (coordenação política centralizada) e regionalismo (coordenação política policêntrica) na disputa pelo papel funcional dos partidos políticos nas democracias tradicionais (portanto, na definição do agente político). No caso brasileiro, a solução tende à ineficácia, uma vez que é a incompletude - a ineficiência dos partidos brasileiros - que gera um *déficit* articulatório que permite a emergência de atores políticos alternativos (complementares ou suficientes). A base da falha articulatória dos partidos estaria na legislação eleitoral, visto que as regras eleitorais dificultam a formação de estruturas partidárias sólidas. Desse modo, em um cenário contrafactual, no qual as eleições para o legislativo federal fossem executadas em distritos uninominais e com lista fechada, haveria incentivos institucionais para a eficiência na ação dos partidos políticos. Portanto, o regionalismo emergiria em um cenário de coordenação precária (ou ausente) dos partidos políticos.

Para o segundo grupo de autores, essa questão é sanada pela identificação plena entre agente político e partido nacional (eliminando-se totalmente aspectos regionais). Essa eliminação se dá tanto (1) pela afirmação da primazia do partido político (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001; CARNEIRO e ALMEIDA, 2008), como também (2) pela refutação das proposições explicativas que supõem a existência de bancadas estaduais como atores de veto frente aos projetos da presidência (YOSHIDA, 2006; ARRETCHE, 2007). O primeiro aspecto se refere à proposição de que mecanismos próprios da arena parlamentar explicam o comportamento partidário dos atores na Câmara dos Deputados, em que pesem as regras eleitorais. Já o segundo apresenta evidências de que votações de temas de interesse federativo (em tese os que deveriam favorecer mais a ação regional) não mobilizam bancadas regionais coesas, mas sim partidos nacionalmente coordenados.

Ambas interpretações têm na Câmara dos Deputados seu *locus* de observação. Nesse sentido, a corrente que enfatiza a importância dos partidos o faz com base no papel das bancadas partidárias. Em oposição a essa condição, a literatura que defende a importância dos “interesses regionais” apresenta argumentos baseados na ação das bancadas estaduais.

Esta operação conceitual em termos excludentes – ou partidos ou regiões – ignora a proposição de Riker (RIKER, 1964; 1975; 1987), que articula de modo compatível partidos e regionalismo. Como será explorado nas páginas seguintes, para Riker (RIKER, 1964) os partidos políticos descentralizados são as instituições fiadoras da forma de estado federativa. São eles que constroem a ação dos políticos frente ao governo federal (“*federal politicians*”) evitando que estes concentrem poder na União a ponto de ameaçar as autonomias das unidades constitutivas.

A dinâmica dos incentivos pode ser sintetizada do seguinte modo: partidos descentralizados são aqueles cujas seções têm autonomia decisória para se organizar e competir por cargos locais (subnacionais) sem a interferência da direção nacional. Por outro lado, membros do partido que ambicionem carreiras nacionais dependem do apoio das lideranças locais para terem uma boa votação em seus distritos. Desse modo, a relação estabelecida entre os níveis organizacionais do partido (o local e o federal) não é de subordinação, mas de barganha. Portanto, cada seção (“*local organization*”), é capaz de influenciar as decisões do partido nas disputas nacionais. Isso significa que as lideranças centrais disputam entre si o apoio das lideranças locais para avançarem em suas carreiras individuais. Por sua vez, as lideranças locais só conservam esse *status* “soberano” no interior do partido dentro das disputas federais devido à autonomia organizacional que desfrutam para competir em eleições locais. Em outras palavras: se o estado fosse unitário e os cargos locais fossem preenchidos por nomeações do governo central, a relação de poder intra-partidária seria outra, em prejuízo das “*local organizations*”. O argumento será revisto em seguida.

A contribuição desta tese para a interpretação das instituições políticas brasileiras é (1) oferecer uma explicação alternativa à oposição regionalismo-

partidos; (2) propor categorias analíticas objetivas e de fácil verificação empírica para explorar este problema; (3) trazer novas evidências sobre a importância do regionalismo no funcionamento ordinário da dinâmica das barganhas institucionais na Nova República, tais como (3.1) os partidos são arenas bem estabelecidas que super-representam os atores do Sul e Sudeste (S-SE) em aspectos centrais do processo decisório; (3.2) os partidos que têm as maiores bancadas são justamente aqueles que conseguem maior penetração nacional, em especial nos distritos de maior magnitude; e (3.3) nos partidos não existem grupos parlamentares identificáveis (pessoal e distritalmente) que se oponham sistematicamente a esse arranjo.

## INTRODUÇÃO

A presente tese de doutorado tem como objeto o estudo dos principais partidos políticos brasileiros nos vinte primeiros anos da Nova República. Seu objetivo é verificar se é possível identificar um comportamento regionalmente delimitado como unidade de análise no interior do todo partidário, bem como se essa identificação auxilia na compreensão das ações do partidos de suas bancadas na Câmara dos Deputados.

A justificativa dessa investigação é antiga e bem conhecida. A literatura sobre federalismo (RIKER, 1964, FILIPPOV, 2005) demonstrou que a divisão territorial em distritos eleitorais distintos e sobrepostos importa para a forma de Estado. Esta característica típica de estados federativos permite uma barganha institucionalizada entre os membros da elite política. Esse acordo é processado entre partidos políticos que se organizam para disputar postos de representação no Estado, bem como para garantir a sobrevivência das carreiras de seus membros. Portanto, para Riker, a regionalização da política é ponto central na estruturação da forma de Estado federativa.

Parte da literatura institucionalista tem insistido em ressaltar a importância dos partidos políticos nacionais (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001). Reiterada e persuasivamente vem afirmando o funcionamento regular da capacidade governativa do Executivo, tendo o partido como unidade agente. Em termos teóricos, seu esforço tem sido direcionado para demonstrar que as instituições que importam para a compreensão do processo decisório brasileiro são endógenas ao funcionamento do Congresso e do Executivo. Essas instituições são aquelas centradas na repartição partidária de direitos parlamentares da Casa, e não as que dizem respeito ao recrutamento dos membros que organizam esse mesmo processo (regras eleitorais).

Por outro lado, as regras eleitorais servem de recurso explicativo para uma segunda corrente institucionalista classificar e prever o funcionamento de diferentes regimes políticos (AMES, 2003; SAMUELS, 2000; MAINWARING,

2001). No caso do Brasil, as regras eleitorais aliadas à forma de Estado subsidiaram diversas teses sobre a operacionalização do arranjo institucional do país. Algumas das teses de maior destaque e prestígio têm em comum a valorização da condição territorialmente estabelecida do comportamento dos atores (ABRUCIO, 1998; SOUZA, C., 1998; ABRANCHES, 1988). Portanto, o critério fundamental para a predição dos resultados das decisões governamentais e das políticas públicas são a composição regionalizada da arena decisória, os incentivos envolvidos no seu recrutamento, e não os procedimentos deliberativos intra-arena.

Desse modo, pode-se observar, na literatura, uma tensão no que tange a qual seria o principal agente na dinâmica das barganhas institucionais, se o partido (entendido como expressão de lideranças supraregionais) ou algum ente regional, frequentemente associado às bancadas estaduais. Essa oposição entre o ator local e o ator nacional remete a uma discussão clássica no pensamento político brasileiro. Desde a construção do estado nacional, encontra-se na literatura um intenso debate normativo entre os defensores dos atores nacionais (VIANNA, 1952; AMARAL, 1981) e os defensores dos atores regionais (BASTOS, 1975). Para os primeiros, uma liderança que representasse a totalidade nacional era uma necessidade frente ao desmando do poder privado, arbitrário, manifestado politicamente por meio das elites regionais. Uma instituição nacional só poderia emergir entre representantes dissociados de identidades/lealdades regionais prévias. Aos olhos do segundo grupo, o argumento guia-se pela lógica inversa. Neste caso, o arbítrio e a tirania estão justamente na pretensão de, em um país tão grande e com singularidades locais tão flagrantes, ignorar os anseios regionais e promover uma administração centralizada.

Todavia, nenhum estudo de fôlego levou a cabo investigar como os atores regionais interagem no interior dos partidos nacionais. Na verdade, as especulações sobre atores regionais vêm acompanhadas de um pressuposto de homogeneidade e coesão, como se a origem política geograficamente comum fosse condição suficiente e necessária para o estabelecimento de ações políticas comuns. Essa forma de compreender a “política das regiões” (e

não dos partidos), certamente deriva da forte e eficiente construção institucional da República Velha (1889-1930), a qual sobreviveu na República de 1946 por meio da tese do Congresso conservador e do Executivo progressista (FURTADO, 1965; SOARES, 1973). A versão mais recente da reedição das bancadas regionais é melhor desenvolvida por Abrucio (ABRUCIO, 1998). Nas páginas seguintes, não se pretende seguir por este caminho. Reconhece-se que os partidos políticos são importantes organizadores do jogo político, sendo eficientes preditores de resultados de votações nominais no Congresso. A questão que interessa aqui é verificar se **dentro dos partidos políticos** é possível identificar uma ação orquestrada de forma estadual. Trata-se, portanto, de abrir a “caixa preta” e observar quais as “vozes” que surgem nos bastidores das articulações partidárias.

Desde já é possível adiantar que a empreitada foi exitosa. Regiões importam na condução dos maiores e mais nacionalizados partidos. (1) Os principais cargos não eletivos do Executivo (4/5 dos ministérios) e do Legislativo (2/3 dos líderes) são partidariamente identificados a partir do critério estadual; (2) esse critério sobrevive à crescente nacionalização dos partidos e favorece prioritariamente, em cinco dos seis maiores partidos nacionais, cinco estados (MG, PR, RJ, RS e SP) do S-SE; (3.) não há evidência que indique que nos partidos existam grupos parlamentares identificáveis (pessoal e distritalmente) que se oponham reiteradamente a esse arranjo

O trabalho está estruturado da seguinte forma: no capítulo I serão expostas as contribuições teóricas ao tema. Para tanto, este será dividido em duas seções. A primeira será dedicada às premissas teóricas do estudo. Em seguida, tratar-se-á dos diferentes entendimentos que a bibliografia produziu, bem como seus diálogos e monólogos. Finalmente, exposta a abordagem que a ser operacionalizada no capítulo seguinte, assim como as diferentes interpretações teóricas produzidas sobre o tema, será apresentada uma síntese das informações até então trabalhadas.

Seguem-se os capítulos II e III, que se concentram na análise indutiva dos dados e no esforço interpretativo de responder à questão de pesquisa. Por uma questão organizacional, esse objetivo comum foi dividido em dois

capítulos distintos. No primeiro deles (capítulo II) são testadas hipóteses relativas à importância dos partidos para os estados (**tendências**). Ou seja, de que modo os partidos podem ser relacionados com interesses regionais. Adicionalmente, é verificado se existe ação intrapartidária identificada regionalmente com a oposição às orientações das lideranças partidárias (**facções**). Em seguida, no capítulo III, os termos da questão se invertem, e passa a ser examinada a importância dos estados (**seções**) no interior dos partidos. Isto é, se os estados podem ser associados a interesses partidários. Ao final de cada um dos capítulos empíricos serão expostas as suas principais descobertas.

Finalmente, serão sintetizadas as contribuições à literatura, as quais esta tese permite produzir. Além de sistematizar as principais conclusões, nessa parte do texto serão apresentadas reflexões preliminares sobre questões analíticas derivadas das conclusões.

## **CAPÍTULO I – Objeto e Literatura**

O objetivo do capítulo I é a apresentação do objeto de estudo, o objetivo da pesquisa e como ambos se articulam com a literatura. Para tanto, dividir-se-á em duas seções, uma destinada à apresentação da problemática da pesquisa; em seguida, será examinada como a bibliografia especializada lidou com o tema. Finalmente, serão expostas algumas considerações sintéticas sobre os principais pontos.

Na primeira parte da primeira seção far-se-á uma exposição do entendimento teórico que motivou e orientou este trabalho. Em seguida, serão apresentadas algumas definições instrumentais dos conceitos que serão usados na formulação das perguntas e hipóteses. Ao final, serão apresentados o objetivo e as perguntas de pesquisa em seu formato conceitual e operacional (hipóteses).

Na segunda seção destacar-se-á a revisão bibliográfica. Os argumentos estão expostos segundo a ordem cronológica de sua principal publicação. O texto começa com a apresentação da tese clássica de Abranches (ABRANCHES, 1988) sobre a dupla lealdade dos deputados federais, que seria o fundamento de uma certa “esquizofrenia legislativa”. Em seguida, são reconstituídos os principais pontos da argumentação de Abrucio (ABRUCIO, 1998), segundo o qual os parlamentares teriam sua ação determinada pelas governorias. A terceira explicação é de Figueiredo e Limongi (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2001), segundo a qual as lideranças partidárias orientam suas bancadas, o que geraria um comportamento partidário dos congressistas.

Finalmente, serão retomados, de forma resumida, os principais pontos abordados até aquele momento dando uma visão panorâmica do capítulo I.

## Seção 1 – Construindo o objeto

### 1.1 As subunidades partidárias: facção, tendência, seção e fração

Este item apresenta algumas definições de termos correntes na literatura, mas frequentemente usados em sentidos variáveis conforme os autores. A inexistência de um consenso na literatura sobre o que indicam exatamente palavras como fração, facção, seção ou tendência quando se referem aos partidos políticos, justifica o esforço. Essas definições são estabelecidas para facilitar o entendimento preciso das perguntas de pesquisa e hipóteses de trabalho enunciadas em seguida.

Assim, nesta tese, **facção** será empregado para designar um grupo estável de parlamentares no interior de um partido político que se aglutinam em torno de algum objetivo e, intencionalmente, passam a persegui-lo independentemente das orientações dos líderes partidários. Frequentemente são efêmeros e personalistas, o que faz com que na maioria das vezes, tenham um efeito desprezível sobre a agremiação nacional<sup>1</sup>. Um exemplo de aplicação da definição anterior pode ser encontrado em Mainwaring (MAINWARING, 2001), quando o autor trata os partidos políticos no Brasil como baixamente institucionalizados, a razão disso é que os partidos seriam um somatório de facções, tal como definido anteriormente. Ainda segundo Mainwaring, esse boneco desarticulado é a causa da indisciplina partidária que tanto dificultaria a vida dos presidentes brasileiros no pós-1985. No extremo, essa condição – aliada à legislação partidária, obviamente – acaba por levar à fragmentação partidária via fissão.

Porém, nem todas as facções têm esse efeito sobre o partido. Contrainstintivamente, elas podem servir como força de coordenação, ainda que com coesão duvidosa<sup>2</sup>. Hippolito, (HIPPOLITO, 1985, p. 120) quando descreve

---

<sup>1</sup> Observe que aglomerações personalistas dificilmente escapam a concentração geográfica, sendo de se esperar que, havendo lideranças políticas dissidentes, elas consigam, ao menos agregar seguidores em seu estado de origem.

<sup>2</sup> Duvidosa remete ao caráter não necessário da disciplina, e não a sua inconsistência ao longo do tempo (ora disciplinada, ora indisciplinada).

o PSD como uma federação de subpartidos, se refere (refere-se) a esse quadro. As raposas pessedistas lotearam o partido segundo suas zonas de influência pessoal. Com o tempo, essa organização passou a ser contestada por uma nova geração de líderes partidários. Diante do caráter conservador e oligárquico da direção partidária, a oposição acabou por ser organizada (ala moça) e contrapor articuladamente as raposas, entretanto, sem conseguir sobrepujá-las. Como consequência, temos a paralisia e o esvaziamento do partido (HIPPOLITO, 1985, p. 250), mas não sua fissão.

**Tendência**, por outro lado, é um conceito para mensurar atitudes, comportamentos. A intencionalidade não é característica necessária embora frequente. Segundo Rose (ROSE, 1964, *apud* SARTORI, 1976), tendências remetem a “*uma série estável de atitudes, e não necessariamente a um grupo estável de políticos*”. Quando Kinzo (KINZO, 1991) propõe um índice de “governismo” e “conservadorismo”, está se referindo a uma tendência de determinados agentes a aderir a políticas de dada coloração ideológica. Um outro exemplo pode ser encontrado em Santos (SANTOS, 1997), quando este trata do fato de cerca de 1/3 da bancada da UDN votar com o governo, ainda que a orientação partidária seja oposicionista. Por carecer de associação necessária com atores, as tendências têm um potencial faccioso muito menor que as facções. As tendências também podem estar associadas a um comportamento ideológico, militante, que visa influenciar o comportamento partidário ou suprapartidário.

É comum encontrar, na literatura, (NICOLAU, 1996; HIPPOLITO, 1985; KINZO, 1988) a palavra **seção**. Os autores, em geral, tratam o termo como sinônimo de fração partidária estadual. Portanto, trata-se de uma unidade espacial, de geografia política (eleitoral, em se tratando de partidos eleitorais; legislativa, em se tratando de partidos legislativos). Em geral, remete a uma figura dissociada de comportamento tendencioso ou faccional. Embora nem sempre seja assim, pode ser identificado com agentes e intenções, ainda que não seja uma condição exclusiva. Assim, nesta tese, o termo seção será entendido como sinônimo de uma fração da bancada partidária oriunda de um mesmo distrito, em outras palavras, o termo seção designa a bancada estadual

de um partido, independentemente de qualquer racionalidade na sua ação conjunta. Um exemplo tradicional pode ser buscado na tese do Congresso conservador e do Executivo progressista (FURTADO, 1965; SOARES, 1973), em que determinadas seções eram identificadas com certas tendências por conta de seu perfil sócio-econômico.

Finalmente, na ausência de um conceito genérico consensual para designar as subunidades partidárias (facção, tendência, seção, ou qualquer outra aglomeração sub-partidária) aqui será usado o termo **fração** (SARTORI, 1982, p. 96). Desse modo, nas páginas seguintes, o uso de fração partidária será uma alternativa de delimitação ampla de uma unidade inferior ao partido tomado em seu conjunto, podendo designar seção, tendência, facção, ou qualquer outra forma de agrupamento intrapartidário.

As diferentes subunidades expostas anteriormente, quando agregadas segundo suas especificidades formam diferentes unidades analíticas. A intenção, obviamente, é abordar o tema de forma clara e sob diversos ângulos, favorecendo um entendimento capaz de agregar conhecimento útil, além de fixar uma terminologia de modo coerente. Desse modo, é de se esperar que a cada uso, os conceitos apresentem racionalidade, ainda que, eventualmente, ausente de intencionalidade, e, portanto, sejam capazes de dinamizar alguma previsibilidade sobre os fenômenos investigados.

## **1.2 Federalismo, partidos e representação territorial**

A interpretação sobre o funcionamento da barganha institucional entre regionalismo e partidos políticos desenvolvida nesta tese segue um entendimento clássico na literatura sobre o federalismo<sup>3</sup>. Conforme será visto na segunda parte deste capítulo, os termos partidos políticos e federalismo foram tratados, em parte significativa da literatura, como representantes de

<sup>3</sup> Assim Riker define federalismo (1975, p. 101) "*Federalism is a political organization in which the activities of government are divided between regional governments and a central government in such a way that each kind of government has some activities on which it makes final decisions.*" ["Federalismo é uma organização política na qual as atividades do governo são divididas entre governo regional e governo central, de uma maneira que cada tipo de governo tem algumas atividades nas quais toma as decisões finais"].

forças antinômicas. Aqueles que enfatizam a coordenação centralizada dos partidos (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001) analiticamente desprezam aspectos federativos em seu modelo. Já os defensores da coordenação estadual das bancadas na Câmara dos Deputados (ABRUCIO, 1998; SAMUELS, 2000) desconsideram os efeitos partidários da organização interna dos trabalhos legislativos.

O esforço desta tese é justamente tratar a barganha federativa dentro de um marco analítico que reconheça a pertinência e as especificidades dos partidos políticos no Brasil. Conforme descrito a seguir, não há oposição lógica entre a coordenação e descentralização partidária.

O federalismo é, para Riker (RIKER, 1964), um arranjo institucional elaborado conscientemente, por atores racionais interessados em ampliar sua influência política e dispostos a arcar com o menor custo possível. Sua teoria, portanto, propõe-se a explicar o efeito das escolhas estratégicas sobre a decisão de originar e operacionalizar esse estado nacional. Nesse sentido, o federalismo é a resultante de uma ameaça ao conjunto dos atores. A proposição clássica desse argumento é que, diante de uma ameaça militar externa, os governos constitutivos (governos dos estados) decidem unir-se em uma federação a fim de garantir a defesa comum (RIKER, 1964, capítulo 2). É com base nessa formulação que Stepan (STEPAN, 1999) afirma que, segundo Riker, o federalismo moderno surge com a finalidade de “unir” (“*come together*”) unidades (partes) inicialmente dissociadas e independentes. Filippov (FILIPPOV, 2005), relativizando a sentença de Riker, interpreta-a como um “argumento empírico” que implica diretamente no “argumento teórico” embora os argumentos -empírico e teórico- não se confundam. Segundo Filippov, Riker entende que é preciso um constrangimento inicial forte, embora não necessariamente de caráter belicoso, para por em movimento o arranjo da nova forma de Estado<sup>4</sup>. Se a ameaça militar externa não é mais necessária, o

---

<sup>4</sup> Em Riker (RIKER, 1969, p. 137), lê-se “*As I have shown in another place, almost all federalisms originated as a contractual device by which local governments joined to create a larger central government - typically for military reasons - and yet retained some autonomy and the jobs of the regional politicians*”. Ou “*In every successfully formed federalism it must be the case that a significant external or internal threat or a significant opportunity for aggression is present, where the threat can be forestalled and the aggression carried out only with a bigger government*” (RIKER, 1975, p. 116).

mesmo acontecerá com a exigência de governos constitutivos inicialmente independentes. Para Filippov (FILIPPOV, 2005), federalismo “*hold together*” também é passível de formulação adequada com as premissas do modelo de Riker.

Another way to form a centralized federation consistent with Riker’s argument is by transforming an existing unitary state, either when the former empire breaks up in a more or less organized fashion, or when a military conquest of previously independent states imposes on them the federal model. Riker’s logic suggests, furthermore, that the changes in the international regimes could make it difficult to respond to an external threat by enlarging the territory, preventing the “coming together” federal models, so the decentralization of previously unitary states may in fact be a dominant contemporary model of federal creation (something that Stepan (2000) labels the “staying together” or “holding together” model) (FILIPPOV, 2005).

[Outra maneira de formar uma federação centralizada, de acordo com o argumento de Riker, é transformando um estado unitário já existente; seja quando o império anterior é repartido em uma configuração mais ou menos organizada, seja quando uma ocupação militar de estados anteriormente independentes impõe a eles o modelo federativo. A lógica de Riker sugere, ainda, que as mudanças em regimes internacionais poderiam tornar difícil responder a ameaças externas, devido ao aumento do território, o que restringiria os modelos federativos denominados “*coming together*”, logo, a descentralização de estados unitários anteriormente poderia ser, de fato, um modelo dominante contemporâneo de criação federativa (algo que Stepan (2000) denomina o modelo “*staying together*” ou “*holding together*”).(FILIPPOV, 2005)]

---

[“Como eu demonstrei em outro local, quase todos os federalismos originam-se de uma proposição contratual no qual cada governo local juntou-se para criar um grande governo central – geralmente por razões militares – e ainda mantém alguma autonomia e os cargos dos políticos regionais”. Ou “em toda forma de federalismo bem sucedida precisa-se levar em conta que existe uma significativa ameaça interna ou externa, ou ainda uma significativa oportunidade de agressão onde a ameaça pode ser evitada através de precaução e a agressão poderia ser levada à cabo unicamente por um governo ainda maior”].

Diante da ameaça (ou constrangimento suficientemente forte), a interação estratégica dos atores pode levá-los a duas formas de construir a federação. Ou de um arranjo em que as partes (governos constitutivos) concentrem maior poder que o todo (União), dando origem ao federalismo periférico ou, ao contrário, a um outro arranjo em que a União se sobrepõe às partes constitutivas. Segundo Riker, somente o último tipo de federalismo, chamado de federalismo centralizado, é capaz de garantir a integridade territorial a longo prazo. O federalismo em que os governos constitutivos sobrepõem-se ao centro tende à inoperância, ou por ser incapaz de impor aos governos subnacionais as deliberações do centro – risco de dissolução por secessão –, ou por ter elevados custos de decisão (comumente exige-se consenso ou supermaiorias). No federalismo centralizado, a aceitação da nova forma de Estado é, além de motivada pela necessidade de sobrevivência diante de uma ameaça comum, um cálculo para minimizar uma perda provável. Assim, o contrato federativo não é fruto de formulações abstratas mas, antes disso, de barganhas que criam instituições encarregadas de dar procedimentos próprios e dividir competências entre os atores envolvidos. É a partir dessa aceitação inicial que se coloca em movimento uma série de acordos progressivos que, ao fim e ao cabo, dão origem e operacionalização ao federalismo centralizado.

Entre os caminhos que se apresentam, os que vão levar ao estabelecimento exitoso da nova forma de Estado (federalismo centralizado) têm que enfrentar dois riscos permanentes. De um lado, o predomínio do governo central a ponto da forma de estado converter-se em um estado unitário e, de outro lado, o fortalecimento dos governos subnacionais que leva à fragmentação territorial do país. Estrategicamente, a solução do dilema se dá com a supremacia incondicional do governo central (força centrípeta) e com um compromisso de preservação da autonomia dos “governos constitutivos”, via, fundamentalmente, sistema partidário (força centrífuga). A preponderância do poder central deve ser predominante frente a qualquer coligação de governos constitutivos que atente contra a sua existência ou ameace-a de secessão (RIKER, 1964, p. xx).

Por outro lado, a impossibilidade de oposição militar a uma ação unilateral da União não significa que haja ausência de freios institucionais para que esta pretensão se concretize. De fato, partidos políticos internamente organizados de forma descentralizada em um cenário politicamente competitivo – e não as Cortes constitucionais<sup>5</sup>, o Congresso<sup>6</sup> ou as lealdades locais<sup>7</sup> – seriam a variável chave para o sucesso do federalismo centralizado não se converter em estado unitário<sup>8</sup>.

Ao estruturar a competição político-eleitoral, as agremiações políticas constroem os atores individualmente a interagirem com os incentivos decorrentes da organização institucional partidária. Desse modo, para sobreviver politicamente, os atores devem buscar a melhor posição para garantir a ampliação do conjunto de oportunidades que os partidos oferecem. Nesse sentido, os partidos são uma instituição chave que regula o acesso aos cargos eleitorais e governos. Mais do que isso, como a competição política obriga os atores a retornar à arena eleitoral periodicamente, os partidos passam a desempenhar um papel estratégico perpétuo no cálculo dos atores. Sendo assim, a dinâmica organizacional descentralizada da agremiação política tem peso fundamental. É ela quem seleciona os competidores locais para as eleições, possibilitando a emergência de lideranças estaduais independente das deliberações de instâncias nacionais do partido. Esse desenho institucional é o mecanismo que obriga os candidatos com ambições políticas nacionais (aquelas que ultrapassam a capacidade decisória da seção do partido – “*local organization*”) a, constantemente, barganharem com os líderes partidários locais em busca de apoio.

---

<sup>5</sup> “[...] *the Court hastens the process of centralization when it is in phase with the ideology of the Presidency and cannot impede centralization when it is not*” (RIKER, 1964, p. 102). “[...] a Corte acelera o processo de centralização quando este está na fase simultânea da ideologia da Presidência, e não pode impedir a centralização quando não está”].

<sup>6</sup> Até 1913 os senadores eram indicados pelos governadores. Segundo Riker, isso, no entanto, não impedia freqüentes manifestações contrárias as instruções dos governadores, mesmo diante de ameaças de *recall* ou outras sanções (RIKER, 1964, p. 87-91).

<sup>7</sup> Cultura comum, mobilidade inter-regional aliada a um mercado de trabalho e corporações financeiras e industriais de abrangência nacional e dois séculos de patriotismo nacional comprometeram a capacidade das lealdades locais (“*loyalties of the public to their states*”) de resistir as intervenções da presidência (RIKER, 1964, p. 110).

<sup>8</sup> “*As such, this decentralized party system is the main protector of the integrity of states in our federalism*” (RIKER, 1964, p. 101). [Desta forma, este sistema de partido descentralizado é o principal protetor da integridade dos estados em nosso federalismo (RIKER, 1964, p. 101)].

[...] The decentralization of the two-party system is sufficient to prevent national leaders (e.g., Presidents) from controlling their partisans by either organizational or ideological devices. As such, this decentralized party system is the main protector of the integrity of states in our federalism (RIKER, 1964, p. 101).

[[...] A descentralização do sistema em dois partidos é suficiente para prevenir que líderes nacionais controlem seus partidários através de artifícios organizacionais ou ideológicas. Desta forma, este sistema de partido descentralizado é o principal protetor da integridade dos estados em nosso federalismo (RIKER, 1964, p. 101)]

A importância da proposição teórica de Riker é que o federalismo é o resultado endógeno de um processo de barganhas políticas entre indivíduos, sendo a função de interação entre eles garantida primordialmente pelas instâncias internas dos partidos políticos. Em outras palavras, cabe aos partidos a mediação entre as ambições dos políticos (maximização de interesses que, no caso do presidente da República, pode ir ao limite da concentração crescente de poderes na União até o colapso da ordem federativa) e a preservação da forma de Estado.

Whatever the general social conditions, if any, that sustain the bargain, there is one institutional condition that controls the nature of the bargain in all instances [...] This is the structure of the party system, which may be regarded as the main variable intervening between the background social conditions and the specific nature of the federal bargaining (RIKER, 1964, p. 136).

[Mesmo que condições sociais gerais, se existe alguma, sustentem a barganha, existe uma condição da instituição que controla a barganha em todas as instâncias [...] Esta é a estrutura do sistema partidário que talvez seja reconhecida como a principal variável interveniente entre o ambiente das condições sociais e a natureza específica da barganha federal (RIKER, 1964, p. 136).]

Conforme o exposto anteriormente, o federalismo centralizado pressupõe que os partidos políticos funcionem como uma força auxiliar para sua operação. Do contrário, a ação institucional dos tribunais constitucionais, do Congresso e da presidência da República tendem a converter um estado federativo em um desenho unitário. Nesse sentido, o sistema partidário descentralizado é, de fato, a força centrífuga que permite a longevidade da forma de Estado federativa. Ao dividir o Estado em distintos níveis de governo, o federalismo cria incentivos para que os atores políticos, agindo individualmente, construam suas carreiras de modo organizacionalmente descentralizado e institucionalmente interdependente<sup>9</sup>. A barganha federativa, então, está associada a essa interdependência, pois é somente quando o sucesso ou o fracasso dos atores organizacionalmente descentralizados **não** depende determinantemente do sucesso ou fracasso de outros atores situados em outra circunscrição eleitoral (no caso, da eleição presidencial) que o federalismo tende a sobreviver<sup>10</sup>.

Os capítulos seguintes examinam como a barganha federativa afeta o processo decisório. Este trabalho desloca o problema empírico a ser observado, pois a ênfase do argumento sairá do poder de agenda (já bem estabelecido pela literatura) e passará para o exame da seleção dos atores para cargos-chave de representação (deputados federais, ministros, presidente da Câmara dos Deputados e líderes partidários) bem como a capacidade destes últimos ocuparem posições em espaços representativos prévios (no nível intra-partidário) à arena formal de representação (plenário da Câmara dos Deputados).

Conforme Riker (RIKER, 1986) três recursos permitem aos atores “congelar seus gostos” através de instituições. São eles: o controle procedimental dos trabalhos (controle da agenda), a composição da arena e a

---

<sup>9</sup> “the structure of the system of political parties is what encourages or discourages the maintenance of the federal bargaining” (RIKER 1964, p. 51). [“a estrutura do sistema de partidos políticos é o que encoraja ou desencoraja a manutenção da barganha federal”].

<sup>10</sup> Disso **não** decorre que a descentralização partidária também seja uma força centrífuga em relação a capacidade do governo federal arregimentar apoio na Câmara dos Deputados para suas políticas de governo. Se assim fosse, o Congresso não seria identificado como uma instituição centrípeta no que tange a forma do Estado federativa como visto anteriormente.

alteração da arena decisória. Esta tese investiga em que medida a barganha federativa ao afetar a seleção dos atores, seu conjunto de oportunidades (TSBELLIS, 1998) e a organização partidária é capaz de, também, influenciar no processo decisório.

### **1.3 Objetivo e questões de pesquisa**

Uma vez expostas as categorias analíticas a serem empregadas no estudo, passa-se à apresentação da questão de pesquisa. Inicialmente, será exposta a pergunta principal e seu desdobramento em três questões secundárias. Estas, por sua vez, serão apresentadas em seu formato operacional, algumas delas, inclusive, evidenciarão mais de uma hipótese. As principais hipóteses serão acompanhadas de um parágrafo detalhando sua redação, no intuito de esclarecer com quem dialogam.

A barganha federativa já foi alvo intenso de pesquisas sobre as instituições no Brasil. Uma corrente da literatura, enfatizando os conflitos regionais (FURTADO, 1965; SOARES, 1973; KINZO, 1993; SOUZA, C. 2003), por diversas vezes tomou as unidades federadas ou suas regiões, de acordo com o tipo de tema em questão, como atores. Seguindo as pegadas dessa literatura, frequentemente as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (N-NE-CO) foram identificadas como agentes ideologicamente conservadores. Essas regiões figuram como beneficiadas ao longo do pós-1946 pela obrigatoriedade de partidos nacionais, pelo *malapportionment*, pela integração dos territórios como entes federados e, também, pelo extenso papel do Senado, que além de Casa revisora detém um conjunto apreciável de prerrogativas exclusivas (BAKES, 1998; STEPAN, 1999). Segundo Stepan (STEPAN, 1999), esse formato institucional tornou o Brasil o país que mais intensamente vocaliza as minorias nacionais, permitindo-lhes poder de veto e de barganha, que as sobredimensionam quando comparadas com outras federações.

Por outro lado, o incremento de prerrogativas e direitos legislativos à disposição do presidente da República no pós-1964, preservadas na

atualidade, tornou o presidencialismo brasileiro o mais poderoso dentre os presidencialismos puros (SHUGART e CAREY, 1992). Isso significa privilegiar, via de regra, as regiões progressistas do S-SE, uma vez que a eleição é nacional, e a maior parte do eleitorado concentra-se nesses estados (KINZO, 1990).

Como visto na subseção anterior, a barganha federativa opera fundamentalmente, por meio das agremiações partidárias descentralizadas<sup>11</sup>. Nesse sentido, o objetivo geral da tese é responder a seguinte pergunta: **a descentralização partidária estadual tem influência sistemática na atuação partidária nacional na Nova República?**

Essa pergunta geral se divide em três questões secundárias que são operacionalizadas segundo as hipóteses abaixo:

Pergunta secundária 1. É possível relacionar comportamento **faccioso** com manifestação regional?

Hipótese 1.1 (H<sub>1.1</sub>.) Existem grupos intrapartidários, internamente coesos e regionalmente identificáveis, que, sistematicamente, manifestam voto nominal contrário ao indicado pelo líder do seu partido na Câmara dos Deputados.

Segundo afirmam alguns autores (MAINWARING, 2001; AMES, 2003), o sistema político partidário brasileiro é sustentado por aglutinações personalistas<sup>12</sup> e clivagens regionais. Caso seja confirmada a hipótese 1.1., buscar-se-á qualificar se esse comportamento faccioso deriva de influência do Executivo federal, conforme a hipótese seguinte.

---

<sup>11</sup> "[In] all federalism there is a residue of localism and sectionalism, which, given an opportunity to flourish in unrestrained party competition, has always resulted in sectionally based political parties" (Riker 1957, p. 277 *apud* Volden, 2004). [em todos os federalismos existe um resíduo de localismo e seccionalismo que, dada a oportunidade de florescer sem competição político-partidária sempre resulta em seccionalismo partidário.]

<sup>12</sup> Embora personalismo não seja sinônimo de estadualismo, não é raro o fato uma liderança se afirmar territorialmente. Primeiro se conquistam lealdades em sua base eleitoral (territorialmente identificada) para depois, conforme o caso, expandir-se para além dessas fronteiras. Desse modo, o estudo de personalismo foi feito a partir da *proxy* facção pessoalmente identificada e distritalmente delimitada, como será visto adiante.

Hipótese 1.2. (H<sub>1.2</sub>.) Os partidos que não são da coalizão de apoio ao governo federal apresentam, em algum grau, uma tendência de votar com o governo.

Essa hipótese visa examinar se o Executivo pode ser identificado como o ator responsável pelo facciosismo partidário. Este ponto relaciona-se com o suposto papel da União (leia-se o Executivo) como ator determinado a impedir o fortalecimento dos partidos nacionais. Se o Executivo tem essa ambição, necessariamente caso bem sucedida, esta deve manifestar-se prioritariamente nos partidos da oposição (MENEGUELLO e LAMOUNIER, 1986). A mesma questão pode ser lida dentro de um marco diverso, como o apontado por Santos (SANTOS, 1997), em que um Executivo amparado em cooptação (AMORIM NETO, 2000) busca complementar sua base no Congresso com apoio de segmentos da oposição.

Pergunta secundária 2. É possível associar **tendências** e regiões?

Hipótese 2.1. (H<sub>2.1</sub>.) As UFs têm apresentado perfis ideológicos identificáveis de forma estável ao longo do tempo.

Essa hipótese busca verificar se preferências ideológicas podem estar associadas a regiões geográficas. Importantes autores (FURTADO, 1965; SOARES, 1973) afirmaram que o desenho institucional brasileiro de 1946-64 gerou uma tensão entre um poder Executivo de perfil progressista (onde o peso eleitoral do S-SE sobrepõe-se ao das demais regiões) e um Congresso ideologicamente conservador (em que N-NE-CO, favorecidos pelo *malapportionment* predominam). Dado que o desenho institucional atual conservou as mesmas características fundamentais do período democrático precedente (partidos nacionais, representação proporcional, *malapportionment*, presidencialismo), bem como a continuidade expressiva das desigualdades regionais, Kinzo (KINZO, 1989<sup>13</sup>; 1990) generalizou as conclusões de Furtado e Soares para o período atual.

---

<sup>13</sup> Segundo a autora, durante a constituinte as bancadas regionais do N e CO apresentaram altos índices de “governismo” (no caso pró-Sarney) e “conservadorismo”, enquanto as bancadas regionais do S e SE apresentaram os menores índices.

Estas considerações, adicionadas às alterações na representação dos estados que a nova Constituição determinou, têm pelo menos duas implicações importantes. Primeiro, não há dúvida de que uma sobre-representação da região Norte e uma sub-representação da região Sudeste podem significar um acentuado viés conservador e governista na representação parlamentar da Câmara Federal. Segundo, sendo a eleição para a presidência da República realizada pelo sistema majoritário, baseado em uma circunscrição eleitoral nacional, é alta a probabilidade de que o Poder Executivo e o Legislativo configurem apoios diferenciados e até mesmo incompatíveis. Isto porque, ao contrário do que ocorre nas eleições proporcionais para o Legislativo, na eleição para presidente da República o peso do eleitorado do Sudeste e Sul – nada menos que 63% – é realmente decisivo. E a natureza diferente e possivelmente contrastante da representação dos dois poderes – proporcionada em grande parte pelo presidencialismo – pode levar ao estreitamento das margens de governabilidade do Executivo, caso suas políticas não se adequem à correlação de forças existentes no Congresso (KINZO, 1990, p. 41).

Tendo em vista que a mesma autora (KINZO, 1993) afirma que os partidos políticos correspondem a distintas preferências políticas, o que se testa aqui é se essas preferências são identificáveis em sua representação territorial.

Pergunta secundária 3. Seriam as **seções** partidárias, ainda que de forma não intencional, atores relevantes das articulações que visam dotar o Executivo de base de apoio partidária na Câmara dos Deputados?

Hipótese 3.1.1. (H<sub>3.1.1</sub>.) É possível identificar, de forma estável ao longo do tempo, que poucas UFs concentram parte significativa das bancadas dos partidos.

Hipótese 3.1.2. (H<sub>3.1.2</sub>.) O número de estados em que os partidos sistematicamente não obtém qualquer representação na Câmara dos Deputados tem sido constante ao longo do tempo.

Conforme será demonstrado na segunda seção, a literatura que tratou dos “interesses regionais” acabou adotando como mecanismo explicativo a ação de bancadas estaduais. Este fato gerou uma incompatibilidade lógica com a corrente que trabalha com a proposição da proeminência dos partidos políticos (bancadas partidárias) no interior do Congresso Nacional.

Uma possibilidade de conciliação entre os dois pólos já estava presente em Abranches (ABRANCHES, 1988), com o argumento do duplo-eixo arregimentador de lealdades. Porém, a tentativa de Abranches carece de mecanismo explicativo, elemento que as hipóteses buscam corrigir, colocando os dois termos (interesses regionais e bancadas partidárias) em cooperação, isto é, verificando a possibilidade de partidos (mais ou menos) nacionalizados representarem (mais ou menos) algumas unidades da federação. Sendo admitidas como evidências empíricas às hipóteses, seguirá um novo teste de consistência oferecido pelas hipóteses abaixo.

Hipótese 3.2.1. (H<sub>3.2.1.</sub>) Parte expressiva dos ministros de um partido da base de apoio do governo federal originam-se dos estados identificados como de alta concentração.

Hipótese 3.2.2. (H<sub>3.2.2.</sub>) Líderes partidários são predominantemente recrutados em seções de alta concentração da legenda.

Estas hipóteses testam empiricamente se há concentração partidária em algumas poucas unidades da federação (hipóteses 3.1), procurando verificar adicionalmente se esses efeitos sistemáticos também se refletem em cargos de elevado *status* e poder político (discricionário).

## **Seção 2 – Revendo a literatura**

Os primeiros estudos sobre subunidades partidárias datam ainda dos anos 1950, e foram aqui incorporados na medida em que sua influência foi ilustrativa quanto ao tipo de contribuição que ainda cabe na literatura. A revisão bibliográfica, a seguir, privilegiará as principais teses da República de 1988 e

seus desdobramentos recentes. Nesse período, assistiu-se à formulação de alguns instigantes argumentos sobre a relação federalismo - partidos. Mais precisamente, houve movimentos bruscos, em que a síntese federalismo-partidos, inicialmente apregoada como a especificidade institucional brasileira, deu lugar ora, exclusivamente, ao federalismo, ora, exclusivamente, aos partidos legislativos.

Nos parágrafos a seguir encontra-se a reconstituição dessa trajetória, acentuando-se os relevos que expressam as incongruências, bem como as texturas que permitem um diálogo sobre bases comuns. Inicialmente apresentar-se-á um texto de larga influência (ABRANCHES, 1988) e que pode ser apontado como um marco da encruzilhada que acabou tornando-se o debate. A construção e crítica do que será distinguido como argumento federativo (ABRUCIO, 1998) e partidário (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001) são temáticas também apresentadas a seguir.

## **2.1 O duplo-eixo federativo e partidário**

Não por acaso a referência a Abranches (ABRANCHES, 1988) é clássica na literatura. Pode-se ler nele uma síntese das principais questões que mobilizarão grandes esforços de boa parte dos cientistas políticos no período seguinte. Em poucas palavras, nele se encontra (encontra-se) a valorização das bancadas (1) partidárias, (2) interpartidárias (coalizões), (3) suprapartidárias (bancadas estaduais) e (4) intrapartidárias<sup>14</sup>. Da forma teórica como o autor combinou essa seleta de bancadas pode-se atribuir boa parte do brilho do texto. Outra parte pode ser derivada da preocupação normativa com a manutenção e o funcionamento do regime recém implantado (ou em implantação, como se queira) no Brasil na década de 1980. Finalmente, cabe ressaltar o destaque da especificidade de um presidencialismo consociativo, o presidencialismo de coalizão, que iria na contramão do que se esperava desta forma de governo, aproximando-o, assim, dos moldes dinâmicos do parlamentarismo.

<sup>14</sup> Como observado na justificativa da relevância desse trabalho as bancadas intrapartidárias tem recebido escasso e assistemático tratamento pela literatura.

É o primeiro autor a defender normativamente o desenho político-institucional brasileiro (ABRANCHES, 1988, p. 19) – regime de representação e sistema partidário. Para ele, ainda que singular, as regras eleitorais não interferem negativamente na atividade política brasileira no que se refere às agremiações políticas. Pelo contrário, para o bom entendimento do funcionamento institucional brasileiro passa-se, necessariamente, pelos partidos nacionais (ABRANCHES, 1988, p. 12). Além disso, é com ele que a fronteira analítica entre presidencialismo-parlamentarismo é diluída, pioneiramente, ao menos na literatura brasileira (ABRANCHES, 1988, p. 21-22)<sup>15</sup>. Além desses pontos, como será visto, a seu tempo, Abranches também é o autor das coalizões (ABRANCHES, 1988, p. 27), da influência estadual na política nacional (ABRANCHES, 1988, p. 22) e dos partidos e das “facções” (ABRANCHES, 1988, p. 26). A seguir serão detalhados todos os pontos. Entretanto, essa defesa de argumentos institucionais trarão embaraço para o autor por conta de seu entendimento eminentemente sociológico da política<sup>16</sup>.

Historicamente, a sociedade brasileira não se constituiu em uma unidade homogênea. É como se houvesse um *déficit* na formação da nação. O “descompasso entre as classes sociais, o declínio das profissões liberais de elite, o assalariamento no campo”, somado às “desigualdades regionais” gritantes e à dupla gramática política – “clientelismo e voto ideológico” – promovem um “fracionamento” vertical e horizontal que segmentam a sociedade<sup>17</sup>. Essa sociedade fracionada parece ser sem igual no mundo (ABRANCHES, 1988, p. 7). Sua reflexão parte dessa constatação e busca relacioná-la com a trajetória institucional do país. Dessa forma, bicameralismo, federalismo, representação proporcional, presidencialismo e multipartidarismo são, antes de elementos de caos e ingovernabilidade, características da

<sup>15</sup> A formulação mais conhecida dessa tese cabe a Shugart e Carey (SHUGART e CAREY, 1992).

<sup>16</sup> Embora o texto em questão limite-se ao de 1988, em 2001 o autor explicita claramente o ponto: *“Estou convencido de que o fundamento dessa complexidade e de tal complicação da governança no Brasil é sociológico e não redutível a problemas de regulação ou ordenamento institucional”* (ABRANCHES, 2001, p. 269-270).

<sup>17</sup> Observe-se que Abranches ao enfatizar as heterogeneidades segue o mesmo caminho da fundamentação tradicional do argumento “federalismo importa”. O argumento tomará outro curso quando o autor enfatizar que a Nova República tem características partidárias semelhantes às democracias estáveis, argumento que, segundo suas próprias categorias, será contrariado nas demais legislaturas do período.

condição das “heterogeneidades social, macroeconômica e política”. Mais do que isso, são os meios (adequados) que levam à canalização das demandas dos diversos segmentos da sociedade<sup>18</sup>.

Constituem o que se poderia classificar, com acerto, as bases de nossa tradição republicana: o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional. Seria ingênuo imaginar que esse arranjo político-institucional se tenha firmado arbitrariamente ou fortuitamente ao longo de nossa história. Na verdade, expressa as necessidades e contradições, de natureza social, econômica, política e cultural, que identificam historicamente e estruturalmente o processo de nossa formação social (ABRANCHES, 1988, p. 10).

Com atenção especial ao artigo de Abranches, e para os fins desse trabalho, destaca-se o papel dos partidos políticos. Ao contrário do que apregoava a literatura sobre sistema representativo até então, os partidos no Brasil não apresentavam singularidade em relação aos, pelo menos, dezessete países identificados como democracias estáveis estudados pelo autor (sejam parlamentaristas ou presidencialistas).

Além disso, a capacidade de formar maiorias estáveis e a necessidade de recorrer a coalizões não são exclusivamente determinadas pela regra de representação, nem pelo número de partidos, mas também pelo perfil social dos interesses, pelo grau de heterogeneidade e pluralidade na sociedade e por fatores culturais, regionais e lingüísticos, entre outros, que não são passíveis de anulação pela via do regime de representação. [...] Nesta visão mais relativizada dos limites e possibilidades dos regimes de representação

---

<sup>18</sup> Aqui o autor parece inverter os termos tradicionais do debate. Se é verdade que a excessiva fragmentação política leva a ingovernabilidade, e esta ao colapso democrático, também assume que escapar disso, no caso brasileiro, em virtude de sua formatação social, seria negligenciar ou excluir do jogo político expressivos grupos sociais, seria no inaugurar do regime, admitir um *deficit* democrático.

partidário-eleitoral em democracias estáveis, o caso brasileiro não apresenta desvios notáveis. Nenhum momento de sua história parlamentar entre 1946 e 1964, nem na Nova República, caracteriza-se pela exacerbação do multipartidarismo no Congresso (ABRANCHES, 1988, p. 13-14).

Daqui não se segue, necessariamente, a expectativa de elevada fidelidade partidária na Câmara dos Deputados<sup>19</sup>. Contudo, há ordem e previsibilidade. Ao menos, a mesma ordem e previsibilidade que garante longevidade às outras dezessete democracias “mais estáveis e relevantes” citadas no artigo. A disciplina partidária tampouco parece estar entre as expectativas do autor, conforme se percebe nas passagens em que figuram as “facções parlamentares” (ABRANCHES, 1988, p. 29) e as “facções interpartidárias” (ABRANCHES, 1988, p. 26)<sup>20</sup>. Infelizmente, o autor não dá maiores detalhes sobre o tema. É pena sob vários aspectos, pois embora se note uma preocupação clara em precisar e instrumentalizar de forma eficiente os termos do debate em que se insere, o ponto passa sem o mesmo rigor. A questão é mais uma vez interessante posto que é ausente na maior parte da literatura sobre o sistema partidário antes e, particularmente, depois da publicação do artigo.

Contudo, a reconstituição de seu argumento geral parece dar as pistas para buscar um entendimento mais preciso sobre o quê, exatamente, ele está se referindo quando remete-se à “facções”. Antes, no entanto, é necessário dar continuidade à exposição da tese do autor para, a seu tempo, retomar o ponto entreaberto das “facções”.

---

<sup>19</sup> Tampouco a nega. Observe-se que o mecanismo apontado – “*perfil social dos interesses, pelo grau de heterogeneidade e pluralidade na sociedade e por fatores culturais, regionais e lingüísticos*” – não, necessariamente, está em desacordo com os partidos coesos ou disciplinados. Os partidos efetivos podem ser ideológicos e vocalizar as fissuras e heterogeneidades sociais em sua vastidão, tanto mais com o auxílio de unidades intrapartidárias bem delimitadas, eventualmente numerosas e não suficientemente grandes para cindir, mas suficientemente fortes para negociar posições de consenso em votações, após possíveis idas e vindas em pronunciamentos e barganhas.

<sup>20</sup> Na verdade seu interlocutor são as teses pré-institucionalistas. A preocupação com “as instituições”, como se verá, é muito mais em adequá-las as configurações sociais do que com os resultados que elas promovem via constrangimentos e incentivos a ação coletiva.

Conforme se viu, não há problema quanto à adequação das instituições políticas – logo, a solução não passa por vias que envolvam “engenharia institucional<sup>21</sup>”. Elas simplesmente canalizam, de forma espantosamente eficiente, as demandas de uma sociedade fraturada e heterogênea. Se há problema, e o artigo aponta que há, sua solução estrutural passa pela correção das fissuras e heterogeneidades presentes. A síntese adequada parece ser: para males sociais não há soluções políticas – daí a refutação da engenharia institucional, remédio corrente na literatura – e sim rearranjos macro-sociológicos. Afinal, se a sociedade brasileira não fosse um caso de “heterogeneidade econômica, social, política e cultural bastante mais elevado” que os demais países, não haveria “dilema” específico a ser equacionado. Entretanto, essa solução parece por demais distante, bem como, temporalmente submetida à adequação de uma premissa urgente: a sobrevivência do regime.

Desse modo, o autor parece dar “um passo atrás para dar dois passos à frente”. O redesenho macro-sociológico depende da capacidade de processamento e da operacionalização adequada das demandas canalizadas pelas instituições. Trata-se, portanto, de preservar as instituições existentes (no limite, sustentar o regime) e viabilizar, eficientemente, políticas que incidam no plano macro-sociológico. A esse ponto o autor deter-se-á pelo resto do texto.

Comparando os períodos pós-1946 e pós-1985, observa-se que os presidentes brasileiros, para conseguirem apoio político-institucional suficiente, montam governos nas mesmas bases que os primeiros-ministros dos regimes parlamentaristas<sup>22</sup>. O governo distribui pastas (ministérios) a cada partido que,

<sup>21</sup> “*Querer aplicar regras de organização observadas em outras formações sociais, com história e estruturas diversas, corresponderia a um exercício de engenharia institucional artificial e exótico. [...] este tipo de recurso gera uma potencial de exclusão, em situações de maior heterogeneidade social, pode transformar-se em sério risco à estabilidade e a ordem política, anulando a sua aparente superioridade, que seria segundo alguns autores, a produção de maiorias estáveis. Se essas maiorias forem muito artificiais, resultando da regra de representação e não das escolhas eleitorais, dificilmente contribuirão para a legitimidade do sistema de representação*” (ABRANCHES, 1988, p. 10 e 13).

<sup>22</sup> A partir dessa observação é que o autor cunhou o conceito de presidencialismo de coalizão, que é definido como: “*o Brasil é o único país que, além de combinar proporcionalidade, o multipartidarismo e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de um melhor nome, ‘presidencialismo de coalizão’*” (ABRANCHES, 1988, p. 21-22). Portanto, o conceito vincula-se à necessidade do Executivo estabelecer frequentemente grandes coalizões para governar.

em troca, presume-se, o apóie com votos no Legislativo. A essa relação horizontal (Executivo-Legislativo) soma-se um segundo eixo (vertical, União- Unidades Federadas)<sup>23</sup>, em que, novamente, presume-se o apoio federativo. Esse duplo eixo internaliza, no Executivo, as demandas cruzadas que adentram o Legislativo por conta das regras eleitorais.

Via de regra, como resultado, têm-se uma série de políticas *ad hoc*, desarticuladas, de baixa eficiência e de difícil revogação. Disso resulta a percepção, pela sociedade, de um governo ineficiente. Conseqüentemente, aumentam as pressões por novas políticas (que, por sua vez, também serão desarticuladas). Dada à impossibilidade material de atender todas as demandas, a coalizão é posta em risco. Está-se, então, a um passo da tragédia. Se o presidente não conseguir dar sustentação à coalizão, seu fracasso deixa-lo-á impossibilitado de ter o apoio necessário no Congresso. Desse contexto resultaria a paralisia decisória, a crise institucional e a ameaça ao regime democrático.

Diferentemente do presidencialismo de gabinete e do parlamentarismo tradicional, no presidencialismo de coalizão, o presidente (dito imperial, pois além de dispor de mandato próprio e independente do Legislativo tem para si a competência de nomear e demitir os ministros) encabeça uma coalizão para dar forma e vigor ao seu governo. O risco desse desenho institucional é a fácil conversão de uma crise de governo em uma crise de regime. Como o presidente é quem articula e lidera a sua coalizão, ele é o principal responsável pelo sucesso ou fracasso da mesma. A esse quadro, o autor chama de “dilema institucional<sup>24</sup>”. Tal dilema não está presente em outros presidencialismos imperiais<sup>25</sup>, de gabinete (Áustria, Finlândia e a França gaullista, conforme

<sup>23</sup> “A Nova República repete a de 1946 que, por sua vez, provavelmente manteve resquícios da República Velha, sobretudo no que diz respeito à influência dos estados no governo federal [...] A lógica da formação das coalizões tem, nitidamente, dois eixos: o partidário e o regional (estadual), hoje como ontem” (ABRANCHES, 1988, p. 22).

<sup>24</sup> “O dilema institucional brasileiro define-se pela necessidade de encontrar um ordenamento institucional suficientemente eficiente para agregar e processar pressões derivadas desse quadro heterogêneo, adquirindo, assim, bases mais sólidas para a sua legitimidade, que o capacite a intervir de forma mais eficaz na redução das disparidades e na integração da ordem social” (ABRANCHES, 1988, p. 7-8).

<sup>25</sup> No final do texto, o autor cita nominalmente o caso norte-americano, onde o “dilema” foi evitado pelo papel da Suprema Corte. Interessante observar que, embora o autor não cite exatamente a o que está se referindo – diz apenas que “a Suprema Corte tem poderes que lhe permitem intervir nos conflitos constitucionais entre Executivo e Legislativo” –, em

ABRANCHES, 1988, p. 22), ou parlamentarismos puros<sup>26</sup>. A solução do dilema, portanto, passa pela preservação da figura do presidente em caso de colapso da coalizão. Essa preservação impediria a decorrente extensão da crise do governo ao regime.

A questão passa a ser, portanto, como preservar o presidente em um contexto social e institucional como o brasileiro. Como fazê-lo, parece menos evidente. Ao menos três fatores alternam-se entre os meios explicativos. A sociedade, as elites e as instituições (Abranches, 1988, p. 30, 21 e 30, respectivamente) revezam-se no papel de salvadores potenciais do regime. Finalmente, a solução reiterada pelo autor confere ao governo a capacidade de salvar o próprio governo a si próprio (ABRANCHES, 1988, p. 29), uma saída que peca pela distância que toma das variáveis explicativas do arranjo. A variável dependente (governo) passa a independente.

A solução, que não seria estranha sob outras perspectivas teóricas, ganha paralelo com a ficção devido a uma inconsistência. A refutação de recursos da “engenharia institucional” é fundada sob o risco de deslegitimação política do regime. Por oposição, a legitimidade só pode ser obtida por um arranjo institucional que garanta a adequada vocalização das demandas sociais e que não exclua segmentos sociais expressivos. O autor nomeia esse arranjo, trata-se do presidencialismo de coalizão. O autor também caracteriza esse regime; entre as características vistas anteriormente, destaca-se o papel dos partidos<sup>27</sup>. Os partidos em Abranches, como no pluralismo em geral, são

---

nenhum momento considera incorporar ao Judiciário brasileiro competência análoga (ABRANCHES, 1988, p. 31).

<sup>26</sup> Nos demais casos, os ministérios podem ser dissolvidos pelo Legislativo, preservando a figura do chefe de Estado, como se vê na passagem: “No caso de regimes parlamentaristas, o resultado imediato do enfraquecimento da aliança é a dissolução do gabinete e a tentativa de recomposição de uma coalizão de governo. Caso esta fracassasse, recorrer-se-ia às eleições gerais, buscando uma nova correlação eleitoral de forças. No caso do presidencialismo de gabinete, demite-se o ministério, preservando a autoridade presidencial. No caso do presidencialismo de coalizão, é o próprio presidente quem deverá demitir o ministério e buscar a recuperação de sua base de apoio, em um momento em que enfrenta uma oposição mais forte e que sua autoridade está enfraquecida” (ABRANCHES, 1988, p. 31).

<sup>27</sup> “Evidentemente, não é por acaso que uma determinada sociedade apresenta tendência ao multipartidarismo – moderado ou exacerbado. O determinante básico dessa inclinação ao fracionamento partidário é a própria pluralidade social, regional, cultural. O sistema de representação, para obter legitimidade, deve ajustar-se aos graus irredutíveis de heterogeneidade, para não incorrer em riscos elevados de deslegitimação, ao deixar segmentos sociais significativos sem representação adequada” (ABRANCHES, 1988, p. 12).

porta-vozes autorizados de grupos sociais. Sua margem de autonomia frente a seus representados é limitada. Não há constrangimentos de coordenação. Em uma palavra, são epifenômeno do que se passa no plano macro-sociológico. Ao menos eram até então. “Governo salvando o governo” é justamente atribuir como solução o problema que se pretende explicar; ao epifenômeno propriedades do fenômeno. O governo não poderia salvar-se a si próprio no modelo<sup>28</sup>. Ele é o retrato de uma sociedade fracionária e heterogênea, sua única salvação consistente seria retornar à sociedade e amparar-se nela para enfrentar/contornar as dificuldades.

## 2.2 Federalismo importa

A tese sustentada por Abrucio (ABRUCIO, 1998) defende que as ações dos deputados federais estão constrangidas pela convergência de poderes de diversas ordens e origens nas mãos dos governadores de estado<sup>29</sup>. Tal como o modelo seguinte, esta situação é cunhada e garantida em disposições constitucionais (KUGELMAS, 2001, p. 34; VARSANO, 1998, p. 12; KUGELMAS e SOLA, 1999, p. 69; AFONSO, 1996, p. 35 corroboram o ponto). Dessa forma, a Constituição federal é a primeira e última, ainda que não exclusivamente, responsável pelo desenho e distribuição de capacidades entre os atores. Os

<sup>28</sup> Duas passagens ilustram esse ponto, embora ele esteja presente de forma mais difusa no texto. Embora já transcritas anteriormente, solicita-se paciência ao leitor para poder reapresentá-las sob novo enfoque: Na passagem “*Em um certo sentido, dificilmente uma grande coalizão governante terá condições de estabilidade, em períodos de crise aguda, sem o apoio político-social, que ultrapasse os limites das lideranças partidárias e envolva todos os segmentos sociais politicamente organizados*” (ABRANCHES, 1988, p. 30). Nessa citação, em que pesem os atenuantes “*em certo sentido*” e “*dificilmente*” que tiram o caráter categórico da afirmação, a incompatibilidade com a próxima citação é presente. Quando se fazem mais necessárias políticas impopulares – “*em períodos de crise aguda*” –, o apoio “*político-social, que ultrapasse os limites das lideranças partidárias e envolva todos os segmentos sociais politicamente organizados*” se faz mais urgente. O mundo político parece não ter como andar independentemente do mundo social (a mesma relação de dependência do mundo político com o mundo social é manifestada na citação da nota 25, por exemplo). Já em “*Não é demais insistir que, no limite, o futuro das coalizões depende de sua capacidade de formular e implementar políticas substantivas*” (ABRANCHES, 1988, p. 29), o caráter categórico é claro. Nesse momento parece que o mundo político é dotado de autonomia frente ao mundo social. A implementação de políticas impopulares, mas necessárias para contornar crises depende “*de sua capacidade*”.

<sup>29</sup> Conforme o próprio autor assinala, há uma analogia entre a política dos governadores do pré-1930 e do pós-1982. Ambas reconhecem os governadores como epicentros da política nacional e a preponderância de seus interesses regionais sobre princípios de homogeneidade nacional. Para os fins desse trabalho, ressalta-se a homogeneidade da ação das bancadas estaduais, como ficará mais claro adiante.

mecanismos que garantem essa distribuição singular de competências, embora historicamente formados e (por isso mesmo) de difícil desagregação analítica fora de seu contexto de desenvolvimento<sup>30</sup>, são (1) a ausência de contrapesos institucionais que imponham limites à ambição e ao curso de ação dos governos estaduais e (2) uma enorme capacidade de alocação de recursos próprios e derivados de outras fontes segundo critérios discricionários por parte das governorias.

Em síntese, o federalismo brasileiro deposita muitos benefícios e poucos custos ou responsabilidades sobre os ombros dos executivos estaduais se comparados aos demais entes federados. A essa assimetria dispersiva que gera a ausência de constrangimentos institucionais soma-se um amplo leque de capacidades de intervenção para-institucionais que favorecem os planos formados nos palácios de governo estaduais.

Os argumentos que serão analisados a seguir se assentam em premissas frequentemente apresentadas na literatura e buscam desenvolvê-las e articulá-las por composição sucessiva, reforçando-as e, por vezes, contradizendo-as. Desse modo, algumas das premissas tomadas aqui, ainda que não todas, podem ser consideradas testadas<sup>31</sup>.

Institucionalmente, os governadores detêm meios significativos de influir na sorte eleitoral dos deputados federais sem que os mesmos tenham condições – individual ou coletivamente – de onerar a preferência dos governadores e nesse caso cometendo um provável suicídio político. As premissas institucionais desse modelo são as regras eleitorais (representação proporcional e lista aberta, apenas), presidencialismo e federalismo (com uma combinação de encargos e receitas específicas). Extra-institucionalmente, depende de um perfil de votação dos legisladores (distritos informais concentrados e dominantes).

---

<sup>30</sup> “Cabe, por fim, ressaltar o caráter histórico e a especificidade analítica deste estudo. Não custa repetir que os governadores foram tão fortes em grande medida porque a União e a Presidência estavam fragilizadas no período analisado. Além disso, o poder dos governadores manifestava-se, basicamente, nas questões federativas. De modo que não há um poder a-histórico e absoluto dos governadores” (ABRUCIO, 1998, p. 170).

<sup>31</sup> Os melhores testes feitos sobre as proposições centrais da tese foram feitos por Yoshida (YOSHIDA, 2006) e Arretche (ARRETICHE, 2007).

Ao contrário do argumento tradicional encontrado na literatura (SANTOS, 1987, p. 28; SOUZA, 2006; SOUZA, 1998) que enfatiza os aspectos sócio-demográficos e/ou de cultura política, Abrucio aponta quatro características institucionais que explicam a formação de bancadas estaduais no Congresso Nacional:

1. A sobrevivência política dos deputados federais dependem de sua “performance local” (entrevista com Nelson Jobim, 03.11.1994 *apud* ABRUCIO, 1998, p. 173) e a maior parte dos deputados são eleitos em distritos informais (AMES, 1993 *apud* ABRUCIO, 1998). Isso permite ao governador, na sua relação com esses distritos e com o deputado, dispor de: 1.1. cargos para patronagem; 1.2. verbas/ obras nos distritos; 1.3. proximidade espacial dos governadores estaduais das bases eleitorais:

[...] a proximidade espacial dos governadores estaduais das bases eleitorais locais facilitava a fiscalização do uso dos recursos obtidos pelos deputados federais em Brasília. A extrema crise em que se encontrava a máquina pública federal, sobretudo no governo Collor, tornava essa tarefa fundamental (ABRUCIO, 1998, p. 172);

1.4. “controle milimétrico das bases locais” — das lideranças locais e prefeitos — , além da ameaça de criação de concorrentes nos distritos informais, tal como a prática com os deputados estaduais.

2. eleições casadas: as eleições para deputados federais (1982, 1986, 1990) eram *pari passu* com as eleições para governador. As eleições para presidente (1984 e 1989) no período 1982-93 foram solteiras.

3. “*Constatou-se pela pesquisa que os deputados no Congresso nacional organizavam suas ações mais pela via regional do que pela via partidária*” (ABRUCIO, 1998, p. 175). As bases institucionais deste comportamento são eleitorais: representação proporcional com lista aberta, inexistência de fidelidade partidária, padrão de agregação dos eleitores por

“*distrito informal ou por meio da votação de uma corporação ou grupo religioso*” (ABRUCIO, 1998, p. 176), além da alta taxa de infidelidade (migração) partidária.

[...] portanto, o grande número de blocos transpartidários mais o número altíssimo de mudanças partidárias, ficava claro que os partidos tinham um controle muito frágil dos deputados federais. E quando havia o controle partidário, conforme observado no período, ele era feito a partir da distribuição de cargos do Executivo Federal e/ ou estadual [...] a lealdade dos deputados federais às suas bases estaduais se sobrepujava à perspectiva partidária e nacional. Formavam-se, portanto, vinte e sete 'bancadas estaduais' (incluindo o Distrito Federal), com grande independência diante das agremiações partidárias (ABRUCIO, 1998, p. 178).

#### 4. O enfraquecimento financeiro, administrativo e político da União<sup>32</sup>.

Em síntese:

O controle do governador sobre as bases eleitorais dos deputados federais, a eleição para governador estadual 'casada' com o pleito para a Câmara Federal, o predomínio das lealdades estaduais sobre as lealdades partidárias na ação dos parlamentares no Congresso e o enfraquecimento do presidente, sobretudo diante dos governadores: eis aqui as fontes do poder dos governadores de estado no plano nacional durante a redemocratização (ABRUCIO, 1998, p. 186).

---

<sup>32</sup> “*Mas alguns poderes de veto permaneceram e foram fundamentais para a definição dos rumos deste período. Na questão federativa segundo o próprio autor, trata-se da “reforma tributária, repartição equilibrada de competências entre os níveis de governo, criação de mecanismos eficazes para atacar os desequilíbrios regionais e até a privatização” , os governadores comandaram esse poder de veto*” (ABRUCIO, 1998, p. 186).

Entretanto, a combinação pura e simples desses mecanismos não é condição suficiente para a operacionalização do modelo. Para tal, mais do que a coexistência temporal dos mesmos, é necessária uma trajetória comum que leve progressivamente ao enfraquecimento de uma tendência em prol da outra. Essa condição foi assegurada, no caso brasileiro, pela forma com que se operou a abertura política no final dos anos 1970 e início dos anos 1980. Esse cenário histórico, contingente, deu origem a um padrão de interação estratégico por parte dos entes federativos amplamente legitimados pelo desgaste político e fracasso econômico-financeiro da União.

O sobrepeso político dos estados que contingencialmente se formou, da mesma forma se desmanchou. Portanto, o modelo é mais teórico que formal, mais sujeito às idiossincrasias históricas do que às regras próprias dedutivas. O contexto de florescimento do argumento “federalismo importa” está associado ao declínio do regime militar, a partir de 1974. Ao longo do governo dos militares, as administrações estaduais foram esvaziadas e sua autonomia bastante restringida, inclusive com a sua nomeação por ordem presidencial *ad nutum*. Embora as eleições diretas para governadores (1982) tenham iniciado sete anos antes das presidenciais (1989), elas foram, ironicamente, um dos elementos chave para um arranjo federativo pouco republicano. Nesse intervalo, os governadores passaram a contar com uma legitimação (eleição direta) que escapava ao presidente (legitimado por via distinta — formalmente o Colégio Eleitoral e informalmente as forças armadas) e que se refletirá em apoio popular a suas iniciativas (LINZ, 1983, *apud* ABRUCIO, 1998, p. 94).

Segundo Abrucio, cinco fatores explicariam o sucesso dos estados frente à União nos anos 1980-90: 1. A crise do modelo de desenvolvimento (varguismo-desenvolvimentismo) e do regime político (regime militar); 2. As unidades subnacionais ampliando suas fontes de renda às custas da União; 3. O papel dos governadores na transição (abertura) do regime (diretas-já e eleição de Tancredo Neves<sup>33</sup>); 4. O caráter fundador das eleições de 1982

<sup>33</sup> Tancredo foi candidato não apenas por ser governador de Minas Gerais (1983-4), embora isso, sem dúvida, fosse relevante. Duas condições como governador o favoreciam mais que a qualquer outra liderança oposicionista (como Ulysses, por exemplo): 1. tinha um canal de interlocução com a presidência, o que foi vital em uma transição pactuada como a brasileira. Isso significava que não só era crítico ao regime, mas também um governador que tinha interesses comuns aos da União; 2. Tornou-se representante *ex-officio* dos demais

casadas com eleições estaduais<sup>34</sup>; 5. A concomitância da crise da União/presidência, ascensão dos Estados/Congresso.

Nas páginas finais do livro, Abrucio (ABRUCIO, 1998, p. 227-37) evidencia que sua tese é uma resultante contingente e que o papel dos estados na intervenção da política nacional está perdendo suporte frente à ascendência do poder da União. Por erosão interna, antes de revisão constitucional, os estados viram-se acuados por um contexto peculiar que favoreceu a ação da União que, após sucessivas manobras, conseguiu criar mecanismos inovadores de constrangimento e indução de preferências subnacionais.

Entre as razões apontadas para o declínio dos estados frente à União, está a sua independência e incapacidade de articulação frente aos seus pares. Se no período 1982-91 esta articulação foi mais positiva, impondo custos à União e livrando-se de ônus e encargos frente aos demais entes federados, entre 1991 e 1994, sua ação será mais defensiva, mais focada na preservação do *status quo* (federalismo estadualista), ainda que ações estocásticas positivas sejam encontradas em ações comuns de interesse dos estados nordestinos (ABRUCIO, 1998, p. 169).

Entretanto, a característica fracionária e independente das administrações estaduais criou obstáculos a sua ação conjunta de modo sistêmico, fazendo com que sua conduta se tornasse fragmentária e

---

governadores. Isso era importante pois: 2.1. “[...] através dos votos a que os delegados das Assembléias Legislativas teriam direito, os quais na prática, seriam integralmente determinados pelos governadores” (ABRUCIO, 1998, p. 99); 2.2. “A outra seria mediante o controle das bancadas estaduais no Congresso que se estabelecia mais nitidamente graças à fraqueza do governo federal em controlar as bases locais e seus representantes naquele momento histórico. A perspectiva de eleições em 1985, ademais, fazia com que os deputados já pensassem na reeleição e, para tanto, precisariam do apoio do governador, fundamental como suporte eleitoral” (ABRUCIO, 1998, p. 99).

<sup>34</sup> Daí, seguiram-se três eleições casadas “importantíssimas”: 1982 (transição pactuada), 1986 (novo arcabouço constitucional), 1990 (Congresso do primeiro presidente eleito). No mesmo período, só houve uma eleição nacional (presidencial, 1989) e solteira. A explicação da importância da eleição casada é a seguinte: “O pleito para governador se constituiu no mais importante elo eleitoral entre a disputas majoritária e proporcional. Isso porque os grandes puxadores de votos dessas eleições foram os candidatos a governador. Os candidatos a deputado federal teriam então de se atrelar a uma candidatura a governador que lhes proporcionasse possibilidade de vitória. Formava-se assim um pacto de lealdade entre os candidatos a governador e os aspirantes ao parlamento. O trunfo de uma aliança eleitoral significava que o pacto de lealdade formado na eleição seria cobrado no exercício da legislatura dos parlamentares, aumentando o poder de influência dos governadores” (ABRUCIO, 1988, p. 102).

desarticulada. Os governadores passaram a se tratar de forma competitiva e predatória o que possibilitou à União uma janela de oportunidade para criar um contrapeso institucional. Esta assentou-se em:

1. Mudanças no calendário eleitoral, tornando a eleição para o Congresso casada com a eleição presidencial, minando uma das bases das lealdades estaduais;

2. Embora pouco visível politicamente, a Secretaria do Tesouro Nacional foi um dos braços executivos da União, na combinação de incentivos e retaliações, para contrapor-se ao poder dos estados. Administrativamente insulada, essa burocracia escapava à capacidade de influência estadual via deputados federais. A partir da renegociação das dívidas e o endurecimento nas condições de revisão dos contratos firmados, a União conseguiu transformar a questão da dívida pública estadual, que era política, em tema eminentemente comercial<sup>35</sup>. Através desse instrumento, a presidência foi capaz de induzir os agentes subnacionais a colaborar com sua agenda de trabalho. Por outro lado, essa situação contribuiu para levar os estados à crise das dívidas estaduais dos anos 1990, agravada pelo fim da inflação, pelas privatizações dos bancos estaduais, pela regulamentação da emissão dos precatórios, e complementarmente para os estados exportadores, pela Lei Kandir.

3. Administrativamente, a União se fortaleceu. Ainda que demorasse mais dez anos para a recomposição dos quadros burocráticos, o Executivo federal ganhou continuidade e organicidade no embate frente aos estados. A União passou a usar de forma mais eficiente seus recursos e conseguiu regular e redistribuir competências e encargos aos níveis subnacionais da administração pública.

---

<sup>35</sup> O argumento é reforçado pelo depoimento do ex- secretário do Planejamento do Estado da Bahia, Armando Avena, presidente do Fórum Nacional de Secretários do Planejamento “A utilização do IGP-DI gerou um aumento do estoque da dívida. Assim, [...] ainda sobram resíduos mensais que obrigam à renegociação da dívida ao final do período negociado”. Além de divergências quanto ao índice de reajuste mensal, há também discordância quanto ao referencial de pagamento. O conceito de Receita Líquida Real (RLR) tem em sua base de cálculo valores correspondentes aos limites dos gastos constitucionais com saúde e educação, respectivamente 12% e 25% das receitas de impostos mais transferências, o que deprime a disponibilidade de caixa dos governos estaduais. Maiores detalhes podem ser encontrados em <http://www.seplan.ba.gov.br/>

4. Além disso, se no início dos anos 1980 a presidência da República sofria com a carência de apoio da opinião pública, a situação inverteu-se doze anos depois. O combate à inflação justifica os constrangimentos relativos à capacidade de endividamento e gastos dos demais níveis de governo. A União retoma a iniciativa e a usa de modo orgânico e eficaz. Embora não tenha florescido um modelo de desenvolvimento alternativo, a estabilização monetária e o plano econômico, mais apoiado na iniciativa privada e na atração de capitais internacionais, mobilizam a opinião pública e contribuem para um federalismo menos assimétrico.

Em suma, os governadores, dada a incapacidade da presidência da República em arregimentar os legisladores federais, são capazes de mobilizar bancadas estaduais e assim concorrer com a agenda do governo central. Além disso, sua ampla arrecadação contrasta com sua exígua obrigação constitucional de prestação de serviços públicos. Aliado a esse fator, os deputados federais são eleitos em distritos informais, nos quais prevalece um voto não-partidário. Deste modo, os governos estaduais dispõem de meios e aproveitam-se da ausência de concorrentes (atente-se que o concorrente é o presidente da República, não os partidos políticos) para “dominarem” os deputados federais eleitos no distrito estadual. Esta é a causa e o mecanismo pelo qual as bancadas estaduais seriam operacionalizadas.

### **2.3 Partidos importam**

No modelo proposto por Figueiredo e Limongi (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001) as ações dos congressistas estão constrangidas por prerrogativas e procedimentos concentrados nas lideranças parlamentares e na presidência da República. Tal como o modelo anterior, essa condição é assentada em disposições constitucionais, portanto, a Constituição é a primeira e última, ainda que não a única (há também o Regimento Interno da Câmara dos Deputados), responsável pelo desenho e distribuição de capacidades entre os atores. Os mecanismos que explicam essa convergência de capacidades são formulados formalmente. A partir do axioma de racionalidade dos atores

envolvidos, numa dada configuração de incentivos, necessariamente haverá, como resultado, a preponderância do poder Executivo na relação com o Legislativo. Resumidamente, as relações Executivo-Legislativo são marcadas por uma distribuição de mecanismos de indução de preferências fortemente favoráveis à presidência. Desse modo, essa assimetria de mecanismos de indução de preferências é puramente institucional.

Embora Figueiredo e Limongi (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001) não tenham tido preocupação em enunciar as pré-condições de seu modelo, parece suficiente a existência de 1. divisão de poderes de Estado; 2. operação ordinária do Executivo e Legislativo; 3. existência de partidos políticos legislativos; 4. distribuição de direitos legislativos significativos, segundo critério partidário, na Câmara Baixa; 5. domínio de expressivos poderes Legislativos pelo Executivo. Do ponto de vista da preponderância, fundamentalmente, a questão é quem controla a agenda (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001, p. 24).

O argumento dos autores é que o sistema decisório da arena parlamentar federal opera segundo uma lógica própria, independente das tradicionalmente atribuídas às regras eleitorais. Essa peculiaridade faz com que o resultado da produção legal ordinária no período 1989-2004 seja semelhante aos padrões de dominância e sucesso dos Executivos encontrados nas democracias parlamentares tradicionais<sup>36</sup>. Dado que as regras eleitorais (quais sejam: lista aberta, multipartidarismo e representação proporcional), o regime de governo (presidencialismo) e a forma de Estado (federalismo) são variáveis freqüentemente encontradas na literatura para derivar comportamentos legislativos e prevêem resultados distintos, há algo a explicar.

Segundo Figueiredo e Limongi, o mecanismo que esclarece o funcionamento da dinâmica institucional brasileira é a centralização do processo decisório. Desse modo, desde os anos 1960, quando inseridas mudanças na distribuição de capacidades e prerrogativas legiferantes entre os poderes de Estado, o perfil de preponderância legislativa mudou. Em sinal de

<sup>36</sup> O dado refere-se exclusivamente à produção legal ordinária e representou, no período 1989-2004, uma taxa média de 85,6% de dominância e de 70,7% de sucesso. Na Inglaterra os índices são, para o período 1971-76, respectivamente, de 83,1% e 93,2% (LIMONGI, 2006). O mesmo padrão pode ser encontrado no Brasil no decorrer da situação autoritária pós-1964.

continuidade, a Constituição de 1988 reafirmou os meios funcionalmente equivalentes aos presentes no texto constitucional anterior. Desse modo, o Executivo permaneceu tendo poderes legislativos ampliados em relação à Constituição de 1946<sup>37</sup>.

As principais prerrogativas que favorecem a presidência criadas nos anos 1964-85 e conservadas pela Constituição de 1988 são: (1) a faculdade de editar decretos com força de lei com aplicação imediata, (2) a iniciativa legal exclusiva em matérias importantes, como as referentes à tributação e orçamento, (3) a capacidade de solicitar unilateralmente urgência na tramitação de matérias segundo a sua conveniência.

Essas prerrogativas reunidas acabaram dando um poder de agenda<sup>38</sup> diferenciado à presidência de modo que sua capacidade de intervir na pauta dos trabalhos legislativos da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional fez com que as Casas tivessem que se pronunciar formalmente sobre as matérias que interessariam ao Executivo. Mais do que isso, não só quando se pronunciar, mas também o sentido desse pronunciamento (se a favor ou contrário) é afetado por esse poder de agenda. Isso não quer dizer que o Executivo conte com meios para forçar o Legislativo a acatar suas proposições, mas sim que o primeiro tem condições objetivas favoráveis para induzir a cooperação do segundo (LIMONGI, 2001, p. 41-73 e 101-25).

Esse padrão extra-Legislativo de iniciativa legiferante é reforçado e complementado por um arranjo institucional endógeno centralizador de prerrogativas legislativas no Congresso. Embora a Câmara dos Deputados seja uma Casa em que todos os membros são igualmente competentes, a

---

<sup>37</sup> Do ponto de vista comparativo, Shugart e Carey (SHUGART e CAREY, 1992) contrastam as diferentes extensões de poderes legislativos dos presidentes na América Latina e suas influências sobre os Legislativos.

<sup>38</sup> Não é demais lembrar que, ao poder de agenda instituído no regime de 1964-85, foi conservada a mesma prerrogativa de provimento de cargos públicos que dispunha o Executivo em 1946-64. Santos (SANTOS, 1997) discute os resultados da disciplina partidária comparando a República Nova e a Nova República, em termos de diferencial de concentração de poderes (patronagem e agenda) no Executivo entre os períodos. Para o autor, o incremento disponibilizado no pós-1988 via poder de agenda é o fator explicativo da diferença dos dados observados entre os dois períodos. Para uma abordagem da República Nova (1946-64) ou de uma relação Executivo-Legislativo centrada exclusivamente na patronagem ver Amorim Neto e Santos (AMORIM NETO e SANTOS, 2001), para indicar a sua ineficiência e Vasselai (VASSELA, 2008), para a sua relevância.

organização interna dos trabalhos acaba por engendrar uma desigualdade funcional. Assim, ainda que todos os seus membros tenham igual direito a voto, os demais direitos inerentes ao ordenamento e à processualística organizacional são distribuídos e regulamentados segundo critérios específicos estabelecidos no Regimento Interno da Câmara dos Deputados<sup>39</sup>. Essa configuração acaba por fazer a Câmara dos Deputados e o Congresso Nacional operarem em bases partidárias, em condições análogas às observadas nas tradicionais democracias parlamentares.

Novamente, há uma evidência empírica a ser explicada. Conforme destacam os autores, não se trata de refutar que as regras eleitorais (no caso, voto em lista bloqueada, bipartidarismo e majoritarismo) sejam variáveis importantes para o comportamento parlamentar, mas afirmam que sua ausência não é condição suficiente para engendrar uma conduta díspar. Enquanto a literatura tradicional previa um forte antipartidarismo e um atomismo generalizado em plenário, as evidências encontradas foram categoricamente contrárias.

Foram estudadas 221 votações nominais entre 1989-94. O objetivo dos autores era testar as seguintes hipóteses: (1) se é possível identificar uma unidade ideológica nas votações dos deputados tomados individualmente (existência de blocos ideológicos); (2) se os partidos são unidades explicativas do comportamento parlamentar.

Para testar a primeira hipótese, foi verificado se o parlamento poderia ser dividido segundo grupos de afinidade ideológica estável. A estratégia utilizada foi observar a existência de coalizões partidárias legislativas através da comparação entre a orientação de voto dos líderes partidários e à de suas respectivas bancadas. A partir disso, foi construído um *continuum* em que se dispunham os partidos segundo a afinidade de voto de seus líderes. Constatou-se que a possibilidade dos dois partidos de cada extremo votarem do mesmo

---

<sup>39</sup> Apenas para ilustrar o ponto, as regulamentações internas do Legislativo são competência exclusiva do próprio poder através de Decretos e Resoluções Legislativas, de modo que a centralização constitucional vista é reforçada por uma centralização infraconstitucional de iniciativa exclusiva do próprio Legislativo. Como os mecanismos se somam, entende-se daí que há uma concordância entre os poderes quanto às qualidades do padrão legiferante atual.

modo é de 68,8% (PDS e PFL)<sup>40</sup> e 71,5% (PDT e PT), ao passo que o voto semelhante entre os extremos cai para 13,6% (PT e PDS). Com relação ao centro (PMDB e PSDB), ele vota mais semelhantemente com a direita que com a esquerda, embora o PMDB seja mais inclinado à direita que o PSDB. O encaminhamento de votos conflitantes entre os líderes mostra o mesmo padrão de dispersão. De modo conclusivo, a hipótese da coesão ideológica foi aceita. Existem blocos ideológicos na Câmara dos Deputados.

Uma vez verificada a unidade dos blocos, os autores passam à análise da unidade das suas partes, os partidos. Ao mesmo tempo, a investigação da segunda hipótese de trabalho é realizada. Observando a frequência com que os deputados seguem a orientação de voto de seus líderes, é constatada a média da coesão interna dos sete grandes partidos, que é superior a 85%. Os partidos de esquerda apresentam coesão bem maior que os de direita (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001, p. 82-3).

Resumindo, os dados indicam que os partidos de esquerda são disciplinados independentemente da questão, enquanto os de direita e centro são diretamente afetados pelo posicionamento dos demais partidos. Quando a matéria não acarreta controvérsias para os partidos de direita, sua unidade partidária é elevada. Há maior unidade entre os deputados do PMDB quando o partido fecha com a direita; o PSDB, por sua vez, se mostra mais disciplinado nas ocasiões em que o partido se aproxima da esquerda. Em suma, a indisciplina partidária pode ser explicada a partir da natureza da questão em pauta. Os resultados desta seção podem ser resumidos da seguinte maneira. A coesão dos sete grandes partidos políticos brasileiros está longe de ser tão baixa quanto se diz. No momento não dispomos de informações sobre a coesão partidária em outros sistemas pluripartidários para fazer uma análise comparativa. Seja como for, os dados estão longe de indicar um comportamento errático. A queda da coesão pode ser explicada pela própria

---

<sup>40</sup> Atente-se que "a proporção de votos divergentes entre os líderes do PFL e PDS não é 31,2%, pois os líderes podem omitir-se ou liberar bancadas. Há um razoável número de casos, cuja relação é indefinida incluídos nesses 31,2%" (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001, p. 78). O mesmo se aplica ao dado sobre os partidos de esquerda.

configuração ideológica do embate (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001, p. 85).

Visto que as coalizões legislativas apresentam coesão expressiva, bem como a unidade partidária dos sete grandes partidos, os esforços voltam-se para os partidos de bancada menos numerosa. Essas bancadas, coletivamente, representaram 21% em média da Casa no período (variando entre 8-25%). Através do recurso de agregação coletiva dos deputados dos diferentes pequenos partidos em blocos ideológicos, formam-se duas unidades analíticas distintas: os pequenos partidos de direita (PPD) e os pequenos partidos de esquerda (PPE). Tomando-se como liderança de um e outro, respectivamente o líder do PFL e do PT, observa-se que essas unidades analíticas, se partidos legislativos fossem, teriam, nos dizeres dos autores, uma coesão média de 86,45% para o PPD e 91,85% para o PPE.

Finalmente, uma vez que já foram testados os partidos e os blocos ideológicos, resta avaliar o comportamento do plenário como um todo. Conforme destacam os autores, mesmo que se tenha partidos disciplinados, é possível, ainda que menos provável, que o plenário não seja regido pela mesma regra das suas partes. Dito de outra forma, partidos disciplinados podem, no agregado, dar origem a resultados de votações em plenário instáveis.

Para testar essa questão, foi elaborado um modelo preditivo. Toma-se por premissas: 1. que a totalidade dos membros da Casa compareçam e votem em todas as votações nominais com *quórum* do período, 2. que haja 100% de unidade em cada partido (todos os membros de uma bancada partidária votam de acordo com a orientação do líder), 3. que os pequenos partidos podem ser analisados como se agrupados em PPE e PPD, de modo que seus membros sigam as orientações das lideranças do PT e PFL respectivamente, como se a esses partidos pertencessem<sup>41</sup>. Sendo atendidas estas condições, espera-se

---

<sup>41</sup> A formulação dos autores é essa: “É possível testar a previsibilidade do plenário a partir das seguintes premissas: a) todos os membros da Casa votam; b) as bancadas são perfeitamente disciplinadas e seguem o encaminhamento dos líderes; e c) os pequenos partidos podem ser agrupados em dois partidos, o PPE e o PPD, que seguem as indicações

que, das 221 votações do período, 197 tenham seus resultados corretamente antecipados conhecendo-se, somente, a posição dos líderes dos grandes partidos (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001, p. 89-90).

Adicionalmente, foi testada a eficácia do modelo ao considerar o grau de dissenso intrapartidário do plenário. Admitindo um dissenso de até 30%, 61,8% das predições são confirmadas. Ou seja, a orientação dos líderes conta com uma “maioria confortável”, que faz com que a ação dos partidos garanta a previsibilidade do plenário<sup>42</sup>.

As conclusões que são apresentadas a seguir não só sintetizam as evidências expostas, mas propõem qual o mecanismo que explica o padrão empírico constatado.

As votações costumam dividir o plenário de acordo com padrões ideológicos clássicos: há uma direita, um centro e uma esquerda. Além disso há uma centro-direita e uma centro-esquerda [...] Os partidos políticos apresentam grau de coesão interna suficiente para tornar a ação do plenário previsível. Maiorias tendem a se formar a partir da coalizão de partidos que ocupam posições contíguas no ordenamento ideológico [...] Líderes partidários não têm, de fato, como punir parlamentares indisciplinados. No entanto, têm controle sobre a agenda de trabalhos legislativos. Controlam o que e quando se vota. Em contrapartida, os parlamentares têm seu espaço de atuação reduzido. No Congresso brasileiro, a despeito do quase ilimitado poder propositivo individual do parlamentar, é muito pequena a sua capacidade de influenciar o resultado legislativo. As regras de regulam esse processo favorecem sobremaneira as lideranças partidárias [...] Os resultados aqui apresentados nos dizem como se comportam os parlamentares diante de uma agenda que lhes foi apresentada, sendo esta definida mediante um processo decisório altamente centralizado e controlado pelos líderes partidários,

---

*dos líderes do PT e do PFL, respectivamente. A partir dessas premissas, calculamos os resultados esperados das votações se todas essas condições fossem atendidas”* (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001, p. 89-90).

<sup>42</sup> Os graus de dissenso podem ser encontrados em decisa na tabela 23 (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001, p. 90). Atende que 50% de dissenso corresponde a plena aleatoriedade, portanto, 30% representa uma margem consideravelmente rigorosa.

especialmente via colégio de líderes, e pelo presidente da República (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001, p. 93-4).

Como se vê, para o funcionamento do modelo, a história não importa. É interessante observar que a única referência que os autores fazem à história diz respeito à negligência da literatura em observar traços de continuidade institucional entre a situação autoritária brasileira pré-1985 e a pós-1988. Nesse momento, os autores destacam que o regime comandado pelos militares, por prezar a formalidade democrática, não impôs seus ditames discricionariamente. Para ter seus projetos políticos em andamento, eles sujeitaram-se, ordinariamente, aos trâmites democráticos, dentre os quais os trâmites legislativos. Nesse sentido, foram profundamente distintos de seus pares de farda em condições análogas espalhados pelo mundo. Ao evitarem uma estratégia de dominação incidiram, não apenas sobre a capacidade propositiva discordante, como também sobre uma capacidade anterior, a de orquestrar sobre o que potencialmente poder-se-á discordar (BACHRACH e BARATZ, 1962). Desse modo, minimizaram o dissenso e fortaleceram a presidência que, a partir de então, passa a ser predominante (elevadas taxas de sucesso e dominância) na sua relação com o poder legislativo.

### **Considerações finais**

Este capítulo procurou demonstrar como é possível articular teoricamente federalismo e descentralização partidária. Mais do que isto, pretendeu-se levantar a possibilidade de que esta relação possa afetar a escolha de (e o controle sobre) cargos que influenciam largamente o processo decisório, tais como a escolha de ministros, a seleção de líderes partidários e a presidência da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.

Entretanto, as principais teses sobre a relação entre regiões/estados e partidos no Brasil tendem a operar conceitualmente com a noção de que estes termos são mutuamente excludentes.

Escrevendo nos primórdios da Nova República, Abranches usou dados ora de 1946-64, ora dos anos 1980 para contrastá-los com regimes democráticos clássicos. O critério é uma comparação por semelhanças. Ressaltando que o Brasil não se distancia dos demais regimes democráticos por conta das evidências que, recorrentemente, a literatura aponta como fatores de crise (grau de fragmentação partidária, regime eleitoral – se majoritário ou proporcional –, forma de governo e tamanho das coalizões). O autor busca, na singularidade do arranjo institucional brasileiro, a causa da instabilidade do regime no pós-guerra. Todavia, ao invés de desaconselhar as causas da instabilidade (ou seja, reprovando o arranjo institucional com base em seu desempenho), Abranches o defende no plano normativo como o mais adequado à formatação social brasileira.

O argumento centra-se na constatação de que a sociedade brasileira por ser demasiadamente fragmentária deve, normativamente, ter um regime representativo que preze pela vocalização de diversas minorias. Isso) é o fundamental, e está assegurado pelo ordenamento institucional. No plano estritamente político, o presidencialismo de coalizão é uma forma de organizar o governo e, portanto, a formação de maiorias no Congresso. Os parlamentares são uma extensão de uma sociedade fragmentada e pouco articulada. Nem suas lealdades partidárias, nem suas lealdades regionais são suficientemente fracas para serem negligenciadas, ou fortes para serem determinantes de suas ações. Como resultado, há um risco perene de crise sistêmica via inoperância da coalizão e comprometimento da autoridade da presidência (reputação).

Esse risco é bastante destacado pelo autor, que se engaja em uma defesa normativa das regras institucionais (representação proporcional com lista aberta, presidencialismo, multipartidarismo, federalismo, democracia) e tenta conciliá-las com a manutenção do regime, através da preservação da figura e da instituição presidencial.

A governabilidade neste caso deve ser assegurada pela coalizão, que deve internamente ser capaz de operar ordinariamente, conservando a distinção informal entre chefe de governo e de Estado. Desse modo, o

Executivo manteria a iniciativa política e poderia desenvolver ações, se não integradas, menos fragmentadas.

As interpretações de Abrucio bem como de Figueiredo e Limongi, foram desenvolvidas posteriormente à formulação de Abranches sobre o presidencialismo de coalizão. As duas teses foram influenciadas por ele, ainda que optando por dar mais autonomia às instituições políticas do que aos determinantes sociológicos.

Nenhum dos modelos analisados aqui leva em consideração as preferências sinceras dos legisladores federais (tomados individualmente) como determinantes exclusivos de suas ações. Em todos os casos, as condutas dos parlamentares estão condicionadas por terceiros e, nesse sentido, conformadas por constrangimentos e incentivos dados por estes. Seus comportamentos individuais, quando agregados, produzem resultados diversos dos conseqüentes diretos daqueles derivados de suas preferências segundo os modelos alternativos. Em nenhum momento, qualquer das teses sustenta que a capacidade propositiva extra-legislativa tem um viés discricionário/ impositivo. Ambas discutem a questão e concluem que, ainda que não se trate de um caso de expropriação da capacidade legislativa ou de subserviência (no sentido dado por Cox e Morgenstern aos legislativos subservientes latino-americanos – COX e MORGENSTERN, 2002), a cooperação do legislativo é tal que a preponderância das formulações executivas (federal ou estadual) é analiticamente significativa<sup>43</sup>. Não se trata, portanto, de um *deficit* democrático. De fato, à rigor, nenhum dos dois argumentos demandam, necessariamente, um regime democrático para serem aplicados. Entretanto, e por outro lado, essas formulações (partidos importam e regiões importam) estruturam-se a partir de um entendimento de que o regime político brasileiro é democrático.

---

<sup>43</sup> Evidentemente, ao contrário do Executivo federal, os governadores não têm capacidade de apresentar, formalmente, legislação para apreciação do Congresso Nacional. Abrucio contorna essa condição de impossibilidade tomando-a como um formalismo. Dessa forma, não importa distinguir entre o que os deputados apresentam como “embaixadores de seus baronatos” (sob orientação dos governadores), ou não. Além do mais, parte significativa do poder dos governadores vem de sua capacidade de “vetar” as propostas da presidência que prejudiquem suas administrações ou planos futuros.

Ainda que divergentes quanto aos resultados, os dois modelos se caracterizam pela iniciativa política do(s) Executivo(s) (para um: o nacional, para outro: os estaduais). Essas diferentes esferas de iniciativa acarretarão conseqüências quanto aos resultados de suas políticas. Para Figueiredo e Limongi, a iniciativa é eminentemente positiva e unipessoal (presidente da República, ainda que assessorado é o proponente final). Salvo maiores detalhes, é de se esperar uma política razoavelmente integrada e coesa. Já para Abrucio, a dinâmica interna da interação carente de coordenação entre os governadores gera uma decisão coletiva fragmentada. No primeiro caso, a possível eficiência das políticas públicas implementadas decorre da capacidade da presidência da República, fundamentalmente. No segundo, a eficácia é uma possibilidade remota, se não aleatória, fruto de uma combinação de influências inorgânicas. Além do proponente ser capaz de formulá-la, ele tem que ser capaz de persuadir os governadores. Estes, por sua vez, tomados como egoístas e irresponsabilizáveis por certas decisões federais, não têm motivação ou constrangimento para cooperar. A sua cooperação decorreria, quando tal, da perda de eficiência da proposição inicial, prejudicando sua consistência original, para acomodar interesses e barganhas díspares. Conseqüentemente, supondo atores igualmente capacitados para maximizar suas carreiras através de administrações competentes em suas respectivas áreas de atuação, é de se esperar, num caso, a possibilidade de sucesso das políticas públicas, e noutro, o seu fracasso completo.

## **CAPÍTULO II – Importância dos partidos no interior dos Estados**

O objetivo deste capítulo é a verificação empírica das hipóteses referentes à existência de **facções e tendências**, tal como definido conceitualmente no capítulo anterior. Antes, contudo, serão feitas breves considerações sobre os materiais e métodos usados na pesquisa. Para tanto, o capítulo dividir-se-á em duas seções, uma destinada à apresentação dos materiais e métodos, e outra à análise empírica e compreensão dos resultados. Finalmente, serão expostas algumas considerações sintéticas sobre o capítulo.

Na primeira seção, será apresentada a metodologia da pesquisa, bem como uma descrição geral dos materiais utilizados. Objetiva-se aqui esclarecer as opções assumidas no trabalho.

A segunda seção tratará da validação/ falsificação das hipóteses, H.<sub>1.1</sub>, H.<sub>1.2</sub> e H.<sub>2.1</sub> e suas implicações para os resultados da pesquisa. As evidências serão expostas a partir dos seus aspectos mais intuitivos em direção aos menos intuitivos. Assim, num primeiro passo, será examinada a existência (ou não) de facções partidárias. Em seguida, será verificada a existência de tendências associadas aos estados no interior dos partidos e seu poder de agência. A terceira pergunta, sobre a possibilidade de identificação de seções como unidades subpartidárias consistentes, será verificada no próximo capítulo.

Finalmente, nas considerações finais do capítulo, serão retomados os principais pontos abordados no capítulo II e feitas as primeiras articulações com o tema do capítulo III.

## Seção 1 – Material e métodos

Esta seção tem como objetivo esclarecer ao leitor as opções operacionais da pesquisa. Duas considerações devem ser feitas, preliminarmente: uma em relação à amostra pesquisada e outra referente à parte metodológica adotada.

A primeira diz respeito ao universo de análise. Trata-se de dezesseis anos de comportamento legislativo (1991-2007), divididos em quatro legislaturas completas. Ao longo desse período, vinte e dois partidos legislativos transitaram pela Câmara dos Deputados. Hipoteticamente, esses partidos poderiam ser estudados em função de seu papel (positivo ou negativo) em cada uma das vinte e sete unidades federadas. Operacionalmente, optou-se por não fazer um estudo tão detalhado disso, pois o estudo deste universo introduziria, contraintuitivamente, um viés de seleção. Dado que a pergunta de pesquisa envolve o possível impacto da descentralização partidária nos partidos políticos, estudar partidos cuja existência legislativa se resume a poucos distritos implicaria favorecer a aceitação das hipóteses de trabalho.

Nesse sentido, diferenças na distribuição espacial dos partidos pela federação dificilmente possibilitariam uma comparação entre unidades comparáveis. Assim, a fim de tornar os testes mais robustos, optou-se por um critério de seleção rigoroso. Foram incluídos na amostra apenas partidos que apresentaram um grau de nacionalização partidária **superior** a 1/3 das unidades federadas (nove estados) em todos os ciclos legislativos<sup>44</sup>. Desse modo, de uma fragmentação inicial de vinte e dois partidos legislativos, o estudo passou a contar com seis, sendo eles: PPB, PFL, PMDB, PSDB, PT e PTB. Os três primeiros obtiveram presença superior a dois terços dos distritos (dezoito estados) em cada uma das legislaturas. Os três últimos obtiveram

---

<sup>44</sup> Outra alternativa seria dividir os partidos em extratos, por exemplo, de menos de um, de um a dois e de mais de dois terços de penetração nacional. Como em média 81% das cadeiras da Câmara dos Deputados foram contempladas pelos seis partidos mais nacionalizados, e seus membros correspondem a 75% ou mais das bancadas estaduais, novamente em média 20,5 distritos (variando entre 17 a 24 UFs entre as 4 legislaturas), não foi necessário fazer uso de estratégias mais elaboradas.

representação legislativa progressivamente maior, passando de pouco mais de um terço de nacionalização para mais de dois terços na legislatura de 2003-2007. Os seis partidos corresponderam, conjuntamente, a um mínimo de 74% do plenário (em média representaram 81% do mesmo)<sup>45</sup>, de modo que sua dinâmica interna afeta mais o comportamento da Câmara dos Deputados do que uma possível ação partidária regionalizada dos demais dezesseis partidos legislativos.

Considerou-se também o fato de que os partidos políticos obtêm diferentes resultados eleitorais em cada estado, o que permite a um partido nacionalmente grande ser pequeno em algumas unidades federadas. Entre esses distritos foi feito um acompanhamento sistemático daqueles que apresentaram maior significância, seja pela **preponderância** do partido no estado (razão entre o total de deputados do partido eleitos no estado e o total de vagas disponíveis no distrito), seja pela sua **concentração** (total de deputados da legenda originários de um distrito sobre o total de deputados do partido). Esses conceitos e seus critérios (preponderância e concentração) serão esclarecidos oportunamente. Também foram observados os distritos em que, sistematicamente, os seis partidos mais nacionalizados tiveram representação precária, ou seja, as unidades federadas em que os partidos nacionalmente grandes eram pequenos ou inexistentes. Paralelamente a essa opção na seleção da amostra, houve dois riscos teórica e metodologicamente administrados.

Os dois riscos referem-se ao uso do tempo. O primeiro diz respeito à teleologia implícita em propostas de estudo que trabalham com medidas de posição, enquanto a segunda centra-se no emprego de anacronismos. Assume-se que trabalhar comparativamente as unidades federadas e a relação que elas estabelecem com os partidos políticos não é um fenômeno que possa ser, adequadamente, estudado ignorando a dimensão temporal (seja evidenciando mudanças ou continuidades). Ao considerar os dezesseis anos compreendidos entre 1991 e 2007 como constitutivos do objeto, algumas dificuldades tiveram que ser enfrentadas. A análise de fenômenos ao longo do

---

<sup>45</sup> No anexo está disponível a **tabela de Nacionalização dos partidos**, que trata da nacionalização das sete maiores bancadas partidárias.

tempo, em especial quando se faz uso de medidas de posição (médias) implica incorrer em algum grau de erro. Esse erro tende (pois na verdade depende da variância do fenômeno estudado) a ser tanto maior quanto mais agregada for a dimensão (eixo) tempo. Ou seja, ao se trabalhar com médias relativas a objetos que sofrem intensas variações temporais arrisca-se expressar o dado estudado como uma síntese que, empiricamente, não corresponde a nenhum momento da observação. Em casos assim, ao contrário de calibrar positivamente a unidade de medida, com ganhos cognitivos ou de precisão, observações temporais trazem um suposto teleológico na ação dos agentes.

Teoricamente, os atores são racionais e, portanto, capazes de antecipar rodadas *ad infinitum*. Por outro lado, essas antecipações devem retratar um desenvolvimento dedutivo a partir do conjunto de informações disponíveis aos agentes envolvidos. Quando se trata de uma análise de trajetória histórica e empírica, o suposto maximizador da ação dedutiva incorre em dificuldades<sup>46</sup>. Além das tradicionalmente consideradas (como o dilema da ação coletiva e a sobreposição de jogos), toda vez que se trabalha com médias e medianas, os resultados de um comportamento em um instante  $t_1$  acabam influenciados pela ação desenvolvida em  $t_2$ . Esse problema estará presente nos dados apresentados a seguir, seja em cada uma das legislaturas ou no conjunto total dos anos analisados. A menos que se observe o comportamento legislativo e a composição do Executivo a cada ponto no tempo e, não há como escapar desse erro contingente. Resta apenas administrá-lo e sujeitar-se as críticas sobre “por que não fazer de outro modo?!”. Cabe assinalar, ainda sobre essa questão, que mesmo seguindo uma observação ato a ato, minimizando as agregações temporais ao mínimo, ainda assim, do ponto de vista analítico, a crítica caberia pelo excesso de detalhes e o comprometimento da capacidade comparativa e da parcimônia.

O segundo risco administrado foi o referente ao anacronismo. A fusão e fissão de partidos políticos compõem um fator de embaraço evidente. Nos anos

---

<sup>46</sup> Tsbellis (TSBELLIS, 1998, p. 17-31) dirá a respeito que a dificuldade decorre ou da precariedade do olhar do observador, ou da precariedade dos eventos observados, daí a idéia dos jogos ocultos. Como se verá, alguns jogos ocultos foram considerados nos testes, de modo a alimentar um *trade off* entre o jogo principal e o oculto (ainda que não secundário).

oitenta, unidades federadas e alguns partidos políticos formaram-se por fissão. Na década seguinte, as unidades espaciais mantiveram-se constantes, mas as partidárias iniciaram uma série de fusões que se seguiram até recentemente. Como será visto adiante, isso impactará o estudo sobre o caso do PPB. Em 1993, o então PDS funde-se com o PDC, dando origem ao PPR. Em 1995, pela agregação do PP, o então PPR passa a designar-se PPB. Mais recentemente, o partido decidiu rebatizar-se como PP. Arbitrariamente, aqui o partido será referido como PPB e será considerado como constituído pela agregação dos membros pertencentes às legendas que lhe darão origem em cada legislatura. Neste caso em especial, a agregação executada faz-se exatamente na inclusão dos deputados eleitos pelo PDC no cálculo do tamanho do partido desde 1991. A fusão do PP ao PPR, dando origem ao PPB em 1995, traz transtornos bastante menores em virtude de ter sido realizada no primeiro ano da legislatura.

## Seção 2 – Facções e Tendências

A pergunta sobre a existência de facções partidárias foi testada a partir do acompanhamento sistemático das votações nominais dos deputados federais dos seis partidos mais nacionalizados no período 1991-2007<sup>47</sup>. Para tanto utilizou-se duas técnicas estatísticas: a análise descritiva multidimensional e a análise de conglomerados (método de Ward)<sup>48</sup>. Ambas apontaram a improcedência da primeira hipótese - **existem grupos intrapartidários, internamente coesos e regionalmente identificáveis, que sistematicamente manifestam voto nominal contrário ao indicado pelo**

<sup>47</sup> Os testes referidos neste tópico foram realizados mediante solicitação do autor pelo Instituto de Matemática e Estatística da Universidade de São Paulo (IME-USP), e estão em sua maioria disponíveis em Chiann; Kurbhi; Damiani e Magalhães (CHIANN; KURBHI; DAMIANI e MAGALHÃES, 2008).

<sup>48</sup> A análise de conglomerado busca parear os deputados quanto à semelhança dos seus votos em diferentes votações. Um deputado está mais “próximo” do outro quanto à proporção de votos iguais dentre todas as votações que ambos estiveram presentes. Para cada partido e legislatura, criou-se uma matriz  $N \times N$ , onde  $N$  é o número de deputados que votaram alguma vez pelo partido na legislatura em questão. Então, calculou-se a distância comparando diretamente os votos dos deputados dois a dois. A matriz foi reduzida retirando-se os deputados que não participaram de pelo menos 50% das votações. Isso foi feito para retirar os deputados que teriam poucas comparações com os outros do mesmo partido, pois foram indivíduos que permaneceram por pouco tempo naquele mandato, no partido em questão.

**líder do seu partido na Câmara dos Deputados** - , reafirmando a hipótese nula de que não existem grupos intrapartidários pessoalmente identificáveis e distritalmente delimitados que de forma sistemática manifestaram seu voto nominal do modo contrário ao indicado pelo líder do seu partido na Câmara dos Deputados<sup>49</sup>.

Dada a improcedência da primeira hipótese que testa a existência de facções partidárias, a segunda hipótese – **Os partidos que não são da coalizão de apoio ao governo federal apresentam, em algum grau, uma tendência a votar com o governo** –, que tinha como objetivo qualificar essas facções, foi igualmente rejeitada.

Esses resultados apontam que, caso os partidos se organizem em torno de lideranças personalistas, estas ou são suficientemente coordenadas a ponto de negociarem uma posição de consenso dentro de sua bancada nacional, de modo que esta é defendida pelo líder da bancada partidária, ou então, são lideranças personalistas contraintuitivamente que operam em bases não-territoriais. Ambas alternativas não foram testadas por escaparem ao escopo desta tese.

O mesmo se passa com a hipótese seguinte. Os dados analisados não corroboram os argumentos reproduzidos em Meneguello e Lamounier (MENEGUELLO e LAMOUNIER, 1986) de que o Executivo federal agiria recorrentemente de modo a cindir os partidos evitando que estes se tornem instituições nacionais concorrentes. Evidentemente, isso não significa dizer que a hipótese citada pelos autores esteja errada, apenas que, caso o Executivo tenha de fato tal intento, sua estratégia não passa por fomentar facções no legislativo.

Por outro lado, esses dados permitem concluir que, seja qual for o perfil das disputas internas para a ocupação de cargos de poder que dependam da organização partidária, em especial da ação do partido legislativo, ele não

---

<sup>49</sup> “[...] observa-se que os partidos não se distribuem uniformemente pelo Brasil, porém dentro dos partidos a fidelidade partidária se mantém muito parecida entre os estados indicando que se as facções realmente existirem elas não têm força política dentro do partido” (CHIANNI; KURBHI; DAMIANI e MAGALHÃES, 2008).

encontra oposição sistemática que use o voto indisciplinado em plenário como arma para “demarcar” seu descontentamento com a liderança. O que explica isso? Figueiredo e Limongi (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001), para explicar os níveis de disciplina encontrados, argumentam que o líder partidário conta com poderes procedimentais capazes de constranger o voto indisciplinado. Também afirmam que o líder de algum modo consegue contentar todas as frações partidárias, haja vista sua estabilidade. Seja como for, não parece haver evidências da existência de grupos regionalmente identificáveis que se oponham sistematicamente à indicação de voto do líder partidário. No fundamental, o líder é capaz de negociar em nome da bancada partidária que representa.

Para a verificação da hipótese de que **algumas regiões podem ser associadas a preferências partidárias de perfis ideológicos próximos** - procedeu-se do seguinte modo: O primeiro passo foi a construção de um índice estadual da força do partido. Em seguida, passou-se à distribuição das preferências partidárias nos perfis dos partidos no espectro esquerda-direita, conforme desenvolvido adiante. A conclusão é que, usando-se apenas os partidos de mais extensa nacionalização, é possível identificar quase **dois terços** das unidades federadas do país com preferências ideológicas definidas.

A força estadual do partido foi obtida pela razão entre a bancada partidária da seção e a magnitude do distrito, sendo chamado de **predominância**. Sinteticamente, a predominância busca medir o quanto um partido ' $P_i$ ' importa para um estado ' $E_i$ '. Foram considerados **altamente predominantes** os partidos que obtiveram um quinto ou mais das vagas disponibilizadas por cada distrito<sup>50</sup>. Portanto, em alguns casos, mais de um

---

<sup>50</sup> De fato, o valor 20% é arbitrário. Ele deriva da necessidade de se produzir um índice que indique o quanto cada partido importa para cada unidade federada. Intuitivamente, ele aponta uma importância superior ao 1/6 esperado, caso cada um dos seis partidos estudados tivessem a mesma participação eleitoral significativa em todas as unidades federadas. Dado que, de fato, reiteradamente, existem mais do que seis partidos repartindo a representação distrital, o indicador mostra-se mais rigoroso. Matematicamente, para chegar ao valor de 1/5 foi observado, na frequência das médias, a razão entre o somatório do número de vagas obtidas no distrito (dado pela primeira votação nominal de cada legislatura) em cada quadriênio e a magnitude do mesmo distrito multiplicada pelo número de legislaturas (quatro). Os resultados foram agrupados em decis, e as unidades correspondentes ao quinto mais alto ( $35/(6 \times 27)$ ) corresponderam ao ponto de corte 20%. É importante destacar que, embora o ponto de corte seja originário da média, não se trabalhará com a predominância média. Quando for referido que um partido é altamente

partido mostrou-se altamente predominante em um mesmo estado. O procedimento foi repetido para cada unidade federada em cada uma das legislaturas observadas. A **tabela 1** examina os distritos e identifica a média de quanto cada um dos partidos obteve no índice de predominância ao longo do período 1991-2007. Seu objetivo é permitir identificar não apenas as seções de alta predominância, mas também identificar “quanto cada partido importa” em média em cada UF. Os índices variam entre zero e um, sendo “zero” quando a predominância (razão entre deputados da seção partidária e magnitude distrital) média for nula (não foi eleito nenhum deputado pela seção partidária no estado)<sup>51</sup>, e “um” quando todos os deputados eleitos pelo estado pertencerem a um único partido.

---

predominante em todo o período, isso significará que ele foi capaz de manter-se com 20% ou mais das cadeiras legislativas do estado em cada um dos quadriênios estudados.

<sup>51</sup> Como se tratam de médias, distritos com magnitude maior que 25 (BA, MG, PR, RJ, RS e SP) em que houve predominâncias iguais a zero poderiam indicar não que nenhum deputado foi eleito, mas que a média dos eleitos é inferior a 0,01 (por exemplo, se um partido elegeu um deputado em SP, terá predominância igual a 1/70, ou seja, 0,014286 para um ciclo legislativo). Se os demais distritos não elegerem nenhum dos seus candidatos, sua predominância média será de 0,014286/4, ou seja, 0,00357. Como a tabela 1 conta com apenas duas casas decimais, o valor de sua predominância figurara como 0,00, em outras palavras, um “falso zero”), todavia, não houve casos que gerassem “falsos zeros”.

**Tabela 1**

**Intensidade média das predominâncias segundo as seções (1991-2007)<sup>a</sup>**

UF	Predominância						
	conjunta	PMDB	PFL	PPB	PSDB	PT	PTB
AC	0,91	0,31	0,06	0,34	0,03	0,16	0,00
AL	0,61	0,14	0,14	0,06	0,14	0,00	0,14
AM	0,78	0,16	0,34	0,13	0,09	0,03	0,03
AP	0,66	0,03	0,25	0,13	0,09	0,09	0,06
BA	0,85	0,13	0,44	0,06	0,09	0,10	0,03
CE	0,85	0,16	0,11	0,08	0,43	0,06	0,01
DF	0,81	0,19	0,13	0,13	0,06	0,28	0,03
ES	0,80	0,28	0,00	0,08	0,25	0,08	0,13
GO	0,88	0,43	0,04	0,19	0,15	0,06	0,01
MA	0,79	0,15	0,38	0,11	0,11	0,03	0,01
MG	0,82	0,21	0,15	0,10	0,16	0,15	0,05
MS	0,88	0,22	0,13	0,09	0,06	0,16	0,22
MT	0,84	0,09	0,16	0,16	0,19	0,06	0,19
PA	0,91	0,29	0,09	0,13	0,13	0,13	0,13
PB	0,83	0,38	0,21	0,06	0,10	0,04	0,04
PE	0,67	0,12	0,35	0,07	0,07	0,06	0,00
PI	0,93	0,23	0,40	0,18	0,08	0,05	0,00
PR	0,86	0,22	0,17	0,14	0,11	0,13	0,09
RJ	0,59	0,09	0,10	0,13	0,10	0,09	0,09
RN	1,00	0,38	0,41	0,09	0,06	0,03	0,03
RO	0,72	0,13	0,06	0,09	0,22	0,06	0,16
RR	0,91	0,09	0,19	0,28	0,06	0,00	0,28
RS	0,81	0,25	0,02	0,22	0,05	0,23	0,05
SC	0,91	0,30	0,20	0,25	0,02	0,14	0,00
SE	0,75	0,16	0,22	0,19	0,09	0,09	0,00
SP	0,79	0,14	0,06	0,12	0,17	0,21	0,08
TO	0,97	0,25	0,13	0,34	0,13	0,00	0,13
MÉDIA	0,82	0,20	0,18	0,15	0,12	0,09	0,07

Alta predominância (1991-2007)  
n Alta predominância estável (3 ou 4 legislaturas)

<sup>a</sup> Banco de dados legislativos, CEBRAP (2008)

As colunas da tabela estão organizadas da esquerda para a direita da seguinte forma: listagem das unidades federadas, o valor médio da **predominância conjunta** dos seis partidos analisados e, nas seis últimas colunas, a predominância média discriminada para cada um dos seis partidos. Tal como a predominância por partido, esta também varia entre 0 e 1, e deve ser entendida do mesmo modo. Em média, PPB, PFL, PMDB, PSDB, PT e PTB corresponderam a 82% das bancadas estaduais. O menor valor ficou com o

RJ, em que os seis partidos mais nacionalizados tiveram uma predominância conjunta de 59%, fator que pode ser explicado pela ausência do PDT no estudo. O maior valor ficou por conta do RN, único caso em que todos os deputados no período pertenciam aos seis partidos mais nacionalizados.

A média das médias das predominâncias partidárias é informada na última linha. Observe-se que esse valor não é ponderado pelas magnitudes, e é apenas um indicador para auxiliar a leitura da tabela. Seguindo esse critério, os partidos estão expostos (do maior para o menor) por ordem de média das predominâncias. Também estão ordenados considerando-se o número de vezes que cada partido obtém *status* de alta predominância. Com relação a esse último critério, chama a atenção o fato de o PMDB ter sido capaz de garantir altas predominâncias em praticamente metade (13/27 UFs) do país.

Os dados das células em azul indicam **alta predominância média**, ou seja, os casos em que, no somatório das predominâncias, o resultado final foi, em média, superior a 20% das cadeiras do estado. Para corrigir o efeito de valores estocásticos, são apontados, em negrito, os casos em que houve alta predominância em pelo menos três das quatro legislaturas estudadas. Atente-se que, em quase todos os estados, ao menos um partido obteve o *status* de alta predominância média<sup>52</sup>. Ao mesmo tempo, poucas vezes mais de um partido em uma mesma unidade federada deteve mais de 20% das cadeiras disponibilizadas pelo distrito ao longo de 1991-2007<sup>53</sup>. Essa mesma relação é exposta de forma mais clara no **quadro 1**, em que é informada, adicionalmente, a magnitude de cada distrito e a região a que este pertence.

---

<sup>52</sup> Apenas em AL, MT e RJ não foi possível identificar um partido com alta predominância média entre 1991 e 2007.

<sup>53</sup> Os estados de AC, ES, MS, PB, PI RN, RR, RS, SC e TO foram aqueles em que mais de um partido apresentaram alta predominância média.

## Quadro 1

### Alta predominância média segundo as seções (1991-2007)<sup>a</sup>

	Norte							Nordeste							Centro-Oeste				Sudeste			Sul					
	AC	AM	AP	PA	RO	RR	TO	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE	DF	GO	MS	MT	ES	MG	RJ	SP	PR	RS	SC
PMDB	x			X			x					X	X	X			X	x			x	X			X	X	X
PFL		X	x					X		X	X	X	X	X	x												x
PPB	X						x	X																	x	X	
PSDB					X				X												X						
PT																X							X			X	
PTB						x												x									

	Média magnitude (8-12)
	Alta magnitude (16-31)
	Mega-magnitude (39 ou mais)

<sup>a</sup> Banco de dados legislativos, CEBRAP

x Alta predominância média entre 1991-2007

X Alta predominância estável (3 ou 4 legislaturas)

No **quadro 1**, os estados foram agrupados conforme as regiões geográficas definidas pelo IBGE. Embora a divisão do IBGE seja ditada por critérios físico-naturais, ele é usado na literatura para designar os estados, agregadamente, segundo suas preferências políticas (FURTADO, 1965; SOARES, 1973; KINZO, 1993; SOUZA, C. 2003). Os dados também foram discriminados segundo a magnitude dos distritos, a fim de verificar se a magnitude distrital influencia de alguma forma na distribuição de predominâncias. Os dados foram diferenciados entre x e X para designar, respectivamente, um alto predomínio médio e um alto predomínio médio fruto de estabilidade em ao menos três das quatro legislaturas.

Pelo quadro 1, é facilmente observável que o PMDB predomina na região Sul, enquanto o PFL o faz na região Nordeste. As demais regiões não apresentam um perfil de predominância claro. Entre as magnitudes distritais, o PMDB e o PFL predominam entre os distritos de alta magnitude (entre 16 e 31). Nas demais magnitudes, não foi possível identificar um padrão de predominância.

Por outro lado, chama a atenção o papel secundário desempenhado pelo PT e PSDB, curiosamente, os dois partidos que conseguiram vencer no distrito nacional entre 1995 e 2007. Já o PTB tem uma participação estocástica e marginal. Mais detalhes sobre a estabilidade da predominância podem ser obtidos na **tabela 2**, que relata os partidos predominantes por distrito ao longo do tempo.

**Tabela 2**

Estabilidade da alta predominância partidária segundo as seções (1991-2007) <sup>a</sup>

UF	Alta predominância de partidos	Alta predominância por seção	PMDB	PFL	PPB	PSDB	PT	PTB
AC	4	8	2	1	3	0	2	0
AL	5	7	1	2	1	2	0	1
AM	4	8	2	4	1	1	0	0
AP	4	6	0	2	2	1	1	0
BA	2	5	1	4	0	0	0	0
CE	1	4	0	0	0	4	0	0
DF	3	7	2	0	1	0	4	0
ES	4	8	2	0	1	4	0	1
GO	3	8	4	0	2	2	0	0
MA	3	6	1	4	1	0	0	0
MG	3	5	3	0	0	1	1	0
MS	3	6	2	0	0	0	2	2
MT	5	8	1	1	2	2	0	2
PA	4	7	3	1	1	2	0	0
PB	3	7	3	3	0	1	0	0
PE	1	4	0	4	0	0	0	0
PI	3	10	4	4	2	0	0	0
PR	5	8	3	2	1	1	1	0
RJ	0	0	0	0	0	0	0	0
RN	2	8	4	4	0	0	0	0
RO	6	8	1	1	1	3	1	1
RR	3	5	0	1	2	0	0	2
RS	3	8	3	0	2	0	3	0
SC	4	9	4	1	3	0	1	0
SE	4	7	2	2	2	1	0	0
SP	3	6	2	0	0	1	3	0
TO	4	7	1	2	3	1	0	0
<b>Total</b>	89	180	51	43	31	27	19	9

	Média magnitude (8-12)
	Alta magnitude (16-31)
	Mega-magnitude (39 ou mais)

<sup>a</sup> Banco de dados legislativos, CEBRAP

n Alta predominância estável (3 ou 4 legislaturas)

Os valores numerados de 1 a 4 indicam em quantas legislaturas o partido manteve a alta predominância nas UFs referenciadas na respectiva linha. Para facilitar a leitura, os distritos foram destacados segundo sua magnitude, e os números evidenciados de acordo com a sua significância (3 e 4 foram postos em negrito). Os distritos destacados com cor mais intensa indicam os megadistritos (magnitude de 39 a 70), a cor menos intensa aponta os grandes distritos (magnitude de 16 a 31) e aqueles coloridos com cor suave são os distritos de magnitude média.

Comparativamente, o Brasil não possui distritos de baixa magnitude (NICOLAU, 1996, p. 54). Desse modo, o PMDB, por exemplo, predominou, isto é, manteve, permanentemente, um quinto ou mais da bancada do estado por quatro legislaturas em GO, PI, RN e SC. O mesmo resultado foi obtido em três legislaturas nos estados de MG, PA, PB, PR e RS. Caso se considere apenas os exemplos em que o partido obteve predominância em dois quadriênios legislativos, observa-se o sucesso do PMDB no AC, AM, DF, ES, MS, SE e SP. Finalmente, em AL, BA, MA, MT, RO e TO, os peemedebistas obtiveram mais de 20% das vagas a deputado federal em cada um dos estados citados apenas uma vez. A disposição dos partidos - da esquerda para a direita na tabela - segue o somatório do ordenamento por tamanho de suas bancadas em cada uma das quatro legislaturas, estando dispostos do maior para o menor<sup>54</sup>.

A **tabela 3** permite visualizar uma relação de continuidade entre as variáveis observadas. Em **total de predominâncias estáveis** pode-se ver a quantidade de vezes que cada partido atingiu esse *status* ao longo das quatro legislaturas estudadas. Para efeito de comparação, o valor máximo possível seria 108, caso um partido predominasse em todos os distritos durante todo o tempo. O grau de **nacionalização média**, ou seja, quantidade média de UFs em que o partido elegeu ao menos um deputado federal por legislatura é dada

---

<sup>54</sup> O critério do ordenamento posicional por tamanho é preferível ao somatório das bancadas, pois elimina as distorções provocadas por grandes variações nas votações de uma legislatura para outra. A lógica do argumento é a mesma expressa no critério de nacionalização, ou seja, tem a maior bancada o partido que manteve esse *status* por mais legislaturas, e assim por diante. A aplicação desse critério, embora potencialmente embaraçosa (por exemplo: o que fazer quando dois partidos ocuparam a mesma posição por duas legislaturas cada?), não demonstrou qualquer dificuldade nesse caso.

pela segunda linha<sup>55</sup>. O índice designado como **predominâncias estáveis simples** indica a quantidade de distritos em que o partido obteve alta predominância em, ao menos, uma legislatura. Nesses dois últimos itens, o escore máximo possível corresponde ao número de distritos observados, ou seja, vinte e sete. Em seguida, **predominâncias estáveis qualificadas** remete à quantidade de distritos com maiores magnitudes ( $M > 15$ ) em que o partido obteve alta predominância em, ao menos, uma legislatura. Aqui, o valor máximo possível é doze.

**Tabela 3**

**Informações complementares de predominância<sup>a</sup>**

	PMDB	PFL	PPB	PSDB	PT	PTB
Total de predominâncias estáveis	51	43	31	27	19	9
Nacionalização média	23	22	21	19	17	15
Predominâncias estáveis simples	22	18	18	15	10	6
Predominâncias estáveis qualificadas <sup>b</sup>	9	6	6	6	5	0

<sup>a</sup> Banco de dados legislativos, CEBRAP

<sup>b</sup> Distritos com magnitudes altas e mega (>15)

Observe-se que as quatro variáveis são colineares, o que indica que o partido mais extensamente nacionalizado apresenta maior domínio qualitativa (nas UFs com maiores magnitudes) e quantitativamente (considerando-se todos estados). Ou seja, os partidos que têm as maiores bancadas são justamente aqueles que conseguem maior nacionalização, em especial com uma significativa participação nos distritos de maior magnitude.

Por outro lado, uma análise alternativa da penetração nos maiores distritos não obtém sustentação se o critério for mais rigoroso que o expresso aqui. Se considerados exclusivamente os distritos de mega-magnitude como critério qualitativo (e não mais os maiores distritos - grande e mega), as bancadas do PPB e PFL deixam de ser colineares em relação às demais variáveis (nacionalização, predominância e tamanho de bancada). Analisada

<sup>55</sup> Embora expresso pela média, o resultado do ranqueamento é consistente com um ordenamento posicional, ou seja, o partido mais nacionalizado em cada uma das legislaturas ocupa a primeira posição, o segundo, a segunda posição, e assim por diante. A aplicação deste critério, nesse caso, embora potencialmente embaraçosa, não demonstrou qualquer dificuldade.

dessa forma, a situação do PPB e PFL é inteligível à luz da sua elevada nacionalização e de uma intensiva predominância em alguns estados. Neste último caso, a vantagem do PFL sobre o PPB é grande. Enquanto o primeiro consegue em seis UFs predomínio maior que 38% (sendo dois distritos grandes e um mega), o PPB tem índice semelhante em apenas dois distritos de magnitude oito.

Retomando a hipótese sob exame, o passo seguinte é criar categorias para mensurar a proximidade ideológica entre os partidos. Existe um acordo suficientemente amplo na literatura quanto à classificação ideológica dos partidos. Análises de programas partidários, pesquisas de *survey* (CARVALHO, N, 2003), auto-declaração (KINZO, 1993), votações nominais (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001) e composição social (RODRIGUES, 2002) têm chegado a conclusões consistentes.

Aqui, tomou-se o espectro esquerda-direita descrito em Kinzo (KINZO, 1993, p. 83-5). Na mesma obra, a autora chega a pequenas variações sobre o posicionamento no espectro ideológico segundo as diferentes técnicas de pesquisa e momentos em que aplica seus testes. Quando analisadas as votações nominais na Assembléia Constituinte, o PFL e PDS (PPB) são partidos de direita, ao passo que o PMDB é de centro, o PSDB e o PT são classificados como partidos de esquerda. Quando inquiridos sobre uma auto-classificação em 1989, os deputados do PFL e PDS (PPB) identificaram-se como centro-direita, os do PMDB e PTB como centro, PDT e PSDB como centro-esquerda e os do PT como esquerda. Atente-se que nenhum grande partido identificou-se como de direita. O espectro usado aqui segue as conclusões da autora (KINZO, 1989, p. 83-5<sup>56</sup>), sendo composto da seguinte

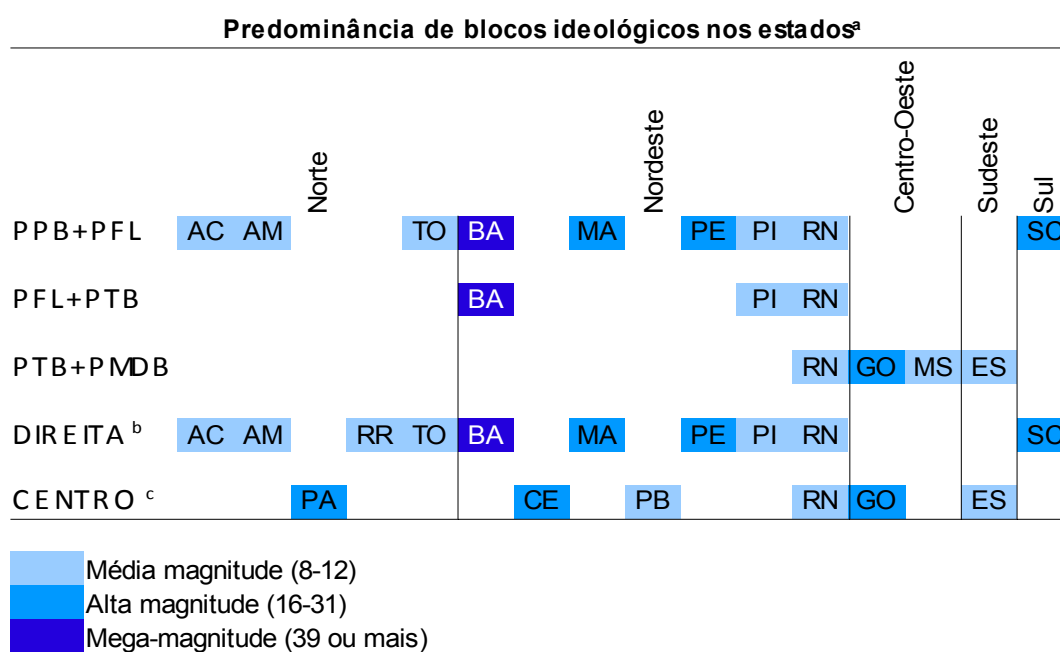
---

<sup>56</sup> “Mesmo assim, é importante ressaltar que nem esta tabela nem as escalas analisadas anteriormente indicam polarização. Os posicionamentos dos partidos sugerem mais uma gradação que uma polarização de opiniões. Assim, se é possível dizer que há uma tendência entre petistas e pedetistas a radicalizar posições (o que é indicado, na tabela a seguir, pelas enormes diferenças nos percentuais desses dois partidos em relação ao total dos congressistas) é também digno de nota a presença de posições intermediárias, ocupadas pelo PMDB e pelo PSDB, partidos numericamente bem mais ponderáveis que o PT e o PDT. No caso da direita, que possui expressão numérica maior do que a esquerda, o distanciamento em relação às posições do centro e da média geral do Congresso não é marcante a ponto de constituir um outro pólo radical” (KINZO, 1993, p. 83-5).

forma: PFL, PPB, PTB, PMDB, PSDB e PT, respectivamente da direita (os três primeiros) para a esquerda (o último).

Os partidos foram então pareados por posições adjacentes no espectro ideológico (PPB-PFL, PFL-PTB, PTB-PMDB, PMDB-PSDB)<sup>57</sup> e por bloco de afinidade (no caso, direita com PPB, PFL e PTB, e centro, com PMDB e PSDB). Os resultados obtidos podem ser observados na tabela 4:

**Tabela 4**



<sup>a</sup> Banco de dados legislativos, CEBRAP (2008)

<sup>b</sup> Direita equivale a PPB, PFL e PTB

<sup>c</sup> Centro equivale a PMDB e PSDB

A **tabela 4** apresenta os estados agrupados em regiões onde cada bloco ideológico tem predominância. Foram incluídas nesta tabela as unidades federadas que atenderam às seguintes condições: a primeira diz respeito à estabilidade, exigindo que ao menos um dos partidos obtivesse predominância em cada um dos quatro ciclos legislativos; a segunda refere-se à intensidade

<sup>57</sup> A classificação de Kinzo (KINZO, 1993) é consistente com a de Figueiredo e Limongi (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001), feita pelo acompanhamento das votações nominais no período 1990-94. Como Kinzo não enuncia, na sua conclusão, as posições adjacentes que os partidos têm intrabloco ideológico, adotou-se a proposição de Figueiredo e Limongi.

da participação conjunta do bloco na ocupação de cadeiras, estabelecendo um índice de predominância agregado médio igual ou superior a 40%<sup>58</sup>. Quanto à distribuição espacial, pode-se observar que as regiões Sul e Sudeste (que correspondem a 26% das UFs) foram sub-representadas (somam 12% da amostra), enquanto a região Nordeste, embora some 33% das unidades da federação nos dados, comporta 44% dos mesmos. As regiões Norte e Centro-Oeste tiveram, no exercício, uma presença compatível (44%, sendo o Norte levemente super-representado e o Centro-Oeste pouco sub-representado) com seu tamanho na federação (41%). Curiosamente, a proporção entre distritos de magnitude média, grande e mega manteve uma relação muito estreita com a que se obtém quando se considera a totalidade dos estados brasileiros.

A exclusão do PDT da amostra impede o pareamento com o PT e a observação da esquerda como um bloco. Desse modo, alguma atenção extra deve ser dispensada aos dados anteriores, pois eles não trabalham diretamente com a esquerda. Optou-se por excluir o PT da análise para evitar uma falsa sensação de comparação, visto que não se estaria observando fenômenos semelhantes. O custo desta opção é permitir conclusões parciais nas UFs que sejam divididas bipolarmente entre esquerda e direita (ausência de centro)<sup>59</sup>. Por outro lado, como será exposto logo adiante, a opção de não-

---

<sup>58</sup> Tal como o ponto de corte 20% para a preponderância partidária, o valor 40% para a preponderância partidária agregada é arbitrário. Mais uma vez, o motivo foi taxonômico. Intuitivamente, em um distrito ideal fracionado ideologicamente, cada bloco teria 33,33% das preferências. Neste sentido, o valor de 40% indica uma preferência majoritária assegurada por uma margem consistente. No caso de estados bipolarmente divididos, o indicador de 40% é interessante pois permite apontar essa peculiaridade, ressaltando a exclusão da terceira força ideológica. A exigência de um ponto de corte 40% foi empiricamente obtido depois de se verificar a quase inexistência de casos com mais de 50% e um número demasiadamente grande de casos com mais de 30%. O critério adicional de ao menos um dos partidos agregados ter, individualmente, um quinto ou mais das vagas em cada um dos ciclos legislativos teve o caráter auxiliar de mostrar que se em um distrito há identificação com um posicionamento ideológico, é razoável que ao menos um partido identificado com esse perfil capitalize isso.

<sup>59</sup> Embora possível, esse cenário não é estatisticamente provável. A bipolarização ideológica sugerida necessitaria, em função dos critérios de inclusão apresentados anteriormente, contar com, no mínimo, 80% de todas as vagas disponíveis no estado (40% para a esquerda e 40% para a direita). Além disso, ao menos um dos partidos de esquerda necessitaria ser predominante em todas as legislaturas. Como visto na **tabela 2**, o PT, maior partido de esquerda, detinha apenas o DF nesses termos. No RS e em SP ele teve predominância em três ciclos legislativos. O PDT, por sua vez, não acrescentaria contribuição necessária para incluir o DF, SP ou mesmo o RJ. Quanto ao RS, PT e PDT, juntos, satisfazem a exigência de predominância, mas ficam aquém dos 40% estabelecidos.

pareamento do PT na tabela anterior não impede análises sobre a esquerda. Feitas essas ressalvas, passa-se à interpretação dos dados.

Os dados indicam que o indicador de predominância é capaz de apontar que mais da metade (16/27) das unidades federativas do país estão associadas a posições bem definidas no espectro ideológico, quando considerada as posições de centro e de direita. Estados como AC, AM, MA, PE, SC, TO podem ser identificados claramente como direita, outros, como ES, GO, MS, têm um perfil mais próximo da centro-direita. Já o RN, apresenta uma divisão entre direita e centro acentuada.

Também chamam à atenção as informações agregadas da tabela 4. Quase todos os estados identificados com preferências ideológicas são os das regiões N-NE-CO. A evidência parece confirmar a tese de Kinzo (KINZO, 1989; 1990), pois realmente há uma relação entre preferências conservadoras e representação regional. Por outro lado, a ausência de evidências empíricas comparáveis sobre as regiões S-SE dificulta a verificação da tese de que estas seriam regiões com preferências progressistas. Um recurso disponível, considerando os dados indicados é a verificação da distribuição das altas predominâncias do PT. Como destacado anteriormente, o dado deve ser lido com cuidado, uma vez que não se trata de um bloco ideológico. A **tabela 2** indica que o partido é predominante em DF, RS e SP. Sua predominância média oscila entre 0,23 (SP) e 0,25 (DF). Portanto, embora um partido de esquerda seja intensamente predominante em alguns distritos do S-SE, isso não é suficiente para indicar que o S-SE seja predominantemente 'progressista'.

O exame dos casos de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais permite esclarecer melhor o ponto. Retomando a **tabela 1**, pode-se constatar que em MG, o grupo político-ideológico que mais se aproxima do *status* de alta predominância é o centro, com quase 37% da média das vagas potenciais pertencendo ao PMDB e PSDB. Como mostra a **tabela 2**, o PMDB predominou por três vezes (1991, 1995, 1999) e o PSDB por uma (1999). Embora os partidos de direita nunca tenham alcançado 20% das vagas em um ciclo legislativo, ocuparam, em média quase 31% das mesmas. Na legislatura de

2003 foi a vez do PT tornar-se predominante. A esquerda em MG é mais concentrada no PT que em SP ou RJ, como será visto a seguir, sendo que a participação do bloco (incluindo PDT, PCdoB, PSB e PV) não atinge 18% da média nos quadriênios estudados. Concomitantemente ao predomínio petista de 2003, os partidos de centro viram suas bancadas diminuir pela metade, enquanto a direita se manteve com pouco mais de um quinto (aproximadamente 22%) das vagas.

O Rio de Janeiro<sup>60</sup> é um caso de fracionamento ideológico mais acentuado envolvendo os sete grandes partidos. Se em MG constatou-se um quase-predomínio, no RJ o mais correto é falar em não-predomínio de nenhum bloco. Em média, esquerda (29% e uma alta predominância em 1991 pelo PDT), centro (18,5% e nenhuma elevada predominância) e direita (31,5% sem alta predominância). Entre os pequenos, a situação não parece ser mais animadora. O PSB, o PV e o PCdoB contribuem com 10,3% das cadeiras do estado, estando as demais divididas entre pequenos partidos de centro e pequenos partidos de direita. O acompanhamento da progressão de cada tendência ideológica ao longo do tempo não fornece evidências suficientes para uma resposta mais precisa.

São Paulo também apresenta um quadro fracionado entre os grandes partidos. Embora o PT tenha predominado em três legislaturas (1995, 1999, 2003), o PMDB em duas (1991, 1995) e o PSDB em uma (1995), o percentual de cadeiras ocupadas por cada bloco ideológico é bem próximo. A direita conta com 26%, o centro com 32% e o PT com 22% do total das cadeiras parlamentares. Se forem considerados os pequenos partidos de esquerda e o PDT, esse percentual sobe para 30%. Atentando à distribuição temporal dessas proporções, pode-se constatar que a esquerda tem crescido e obtido resultados mais vantajosos em detrimento dos demais blocos ideológicos.

---

<sup>60</sup> O RJ é a unidade federada em que os seis partidos mais nacionalizados têm a sua menor participação no legislativo federal quando considerados conjuntamente. Em média, apenas 59% das cadeiras legislativas do estado foram detidas pelo somatório dos partidos referidos. O RJ foi também o único caso em que em nenhuma das quatro legislaturas o conjunto desses partidos somou 75% ou mais. A título de comparação, esse indicador oscilou entre 76% (1991-1995) e 89% (2003-2007) para as médias nacionais. Esses valores são explicados pelo relevante papel que o PDT expressou no estado no período.

Portanto, é possível identificar perfis ideológicos nas disputas políticas regionais em mais da metade (60%) das unidades federadas envolvendo os blocos de direita e centro. Por outro lado, são raros os casos de vínculo entre territórios e preferência de pico único (um partido). Conforme já tratado no capítulo I, isso indica, agora empiricamente, que as preferências políticas dos eleitores e sua identificação territorial devem ser feita com ressalvas. Associações desta ordem são mais eficazes quanto menor for o grau de especificação do que se entende por preferência. Observa-se que, mesmo considerando um partido como uma “preferência”, o que já é uma generalização considerável, é difícil encontrar associações numerosas. A relação positiva torna-se mais provável quando se traduz a preferência como um bloco ideológico.

Os dados analisados aqui permitem afirmar que há uma concentração ideológica de partidos de centro e direita em mais de 2/3 (14/20) dos estados do N-NE-CO. Desagregando esse dado, pode-se ver que a direita predomina em quase metade (9/20) dos estados das três regiões referidas, enquanto o centro tem uma participação predominante em apenas 1/4 (5/20) dos mesmos.

A situação torna-se menos clara quando se analisam os três distritos de mega-magnitude do Sudeste. Nestes casos, a divisão da representação legislativa entre os três blocos ideológicos foi bastante próxima. Essa observação contrasta quando considerado o quarto distrito de mega-magnitude do país (BA), claramente associado ideologicamente com a direita (radical e moderada), mas não à centro-direita.

Talvez um fato que ajude a entender essa distribuição de preferências, tenha relação com a fragmentação partidária. Posições de centro e direita encontram fragmentação entre dois e três partidos, respectivamente, o que permite que eleitores descontentes com os seus representantes possam lançar mão de alternância entre os grandes e mais nacionalizados partidos, intrabloco ideológico. O mesmo não acontece com a esquerda, fortemente concentrada no PT. Em caso de insatisfação com o representante petista, o eleitor que não queira votar em um partido menos expressivo nacionalmente tem grande chance de acabar migrando para o centro do espectro político.

## Considerações finais

Neste capítulo, buscou-se inicialmente testar empiricamente a hipótese da indisciplina partidária (entendida como voto nominal no plenário da Câmara dos Deputados em desacordo com a orientação do líder partidário) estar associada a defecções identificáveis com os estados. Caso esta hipótese fosse confirmada, a unidade interna das seções partidárias poderia ser associada ao predomínio de lideranças personalistas, ou a uma possível ação do Executivo com vistas a favorecer o facciosismo partidário. Esta hipótese não foi aceita; portanto, entende-se que não existe oposição estadual (das seções partidárias) sistemática contra as lideranças partidárias nacionais.

Dado que o sistema partidário brasileiro é descentralizado e as seções partidárias contam com substantiva autonomia interna, isso sugere que as disputas políticas intra-partidárias ou não estão relacionadas às seções ou não são suficientemente conflituosas a ponto de se traduzirem em indisciplina partidária. A primeira possibilidade será examinada no capítulo III, ao passo que a segunda possibilidade demanda estudos de caso que escapam aos objetivos desta tese.

A segunda “frente” de investigação deste capítulo buscou esclarecer o quanto os partidos importam para os estados, de modo a testar a proposição de importantes autores que tributam tendências ideológicas a origem geográfica (FURTADO, 1965; SOARES, 1973; KINZO, 1993). Essa foi feita com base em Kinzo (KINZO, 1993), que classifica os partidos segundo sua consistência ideológica entre esquerda, direita e centro. Por ser consistente com as análises de votações nominais realizadas por Figueiredo e Limongi (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001, capítulo 3), adicionalmente adotou-se o pareamento proposto pelos últimos autores.

Os dados apontaram que, em dois terços das unidades federadas, é possível identificar estados à tendências. Desse modo, mais de 2/3 dos estados do N-NE-CO são identificados com predominância de partidos conservadores (direita e centro). Por outro lado, não foi possível, operacionalmente, verificar se no S-SE há predominância de partidos de

esquerda. Para contornar essas dificuldades, procedeu-se com três estudos de caso para os estados de MG, RJ e SP. Os resultados não permitem identificá-los categoricamente, havendo, diferentemente do demonstrado antes, um fracionamento quase-isonômico entre esquerda, centro e direita. Deste modo, não foi possível aceitar a proposição de Kinzo, segundo a qual o desenho institucional pós-1988 tende a reproduzir a tensão entre um Congresso conservador e um Executivo progressista, com base na associação positiva entre espaço e tendências.

Por outro lado, os resultados autorizam uma leitura sugestiva das conjecturas dos autores. Desde 1946, instituiu-se, no país, uma legislação partidária que impõe a existência de partidos nacionais. A Constituição de 1988 converte os antigos territórios em estados e preserva o *malapportionment* na Câmara dos Deputados. Essas medidas, quando analisadas conjuntamente, apontam para o favorecimento da sobrerrepresentação dos estados do N-NE-CO em relação à sua concentração populacional. Essas regiões, como visto, são associadas a partidos conservadores. Admitindo-se o espectro ideológico proposto, pode-se classificar três dos quatro ciclo presidenciais como “progressistas” (centro-esquerda e esquerda, respectivamente com Cardoso -PSDB- e Lula -PT). Desse modo, não sem razão, dever-se-ia esperar uma crise institucional entre Congresso e Executivo.

Todavia, como mostra Limongi (LIMONGI, 2006), a presidência não apresentou dificuldades diferenciadas em relação às democracias parlamentaristas tradicionais para aprovar sua agenda (dominância de 85% e sucesso de 70% entre 1988 e 2004). Segundo o autor, o que explica as taxas de preponderância do governo é a concentração do processo decisório e do poder de agenda. No capítulo seguinte, examinar-se-á com detalhe a composição de cargos influentes no curso do processo decisório, para verificar a possibilidade de que outros fatores contribuam para o sucesso da negociação parlamentar dos presidentes brasileiros.

### **CAPÍTULO III - Importância dos Estados no interior dos partidos**

O capítulo III tem como objetivo verificar empiricamente se existem ou não unidades subpartidárias organizadas em seções e, caso existam, quais são suas conseqüências para decisões relevantes dos grandes partidos nacionais. Como visto no capítulo I, a literatura tradicional desconsidera a possibilidade de existência e importância dessas possíveis agremiações. Ou os partidos nacionais são tomados como miríade de lideranças locais, ou como epifenômeno de bancadas estaduais ou, no extremo oposto, os partidos nacionais são entendidos como unidades analíticas homogêneas, coesas, disciplinadas e indivisíveis.

Este capítulo está organizado em três partes: na **primeira seção**, objetiva verificar se existem ou não seções como unidades intrapartidárias. Nela será desenvolvido o conceito de concentração partidária, o que, tal como o conceito de predominância no capítulo II, visa tornar analiticamente mensurável esta fração.

As duas seções seguintes trazem hipóteses sobre a relação entre seções partidárias e nomeações de ministros, líderes partidários e presidentes da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. A **seção 2** trata das nomeações pelo presidente da República dos ministros de Estado, e a **seção 3** explora a relação entre seções partidárias e os cargos de poder distribuídos no interior do Legislativo.

Finalmente, serão apresentadas algumas considerações finais sobre o capítulo, buscando explorar algumas lacunas deixadas pelo texto. Nesta mesma oportunidade será apresentada uma síntese dos principais argumentos desenvolvidos e discutidos no capítulo.

## Seção 1 – Concentração partidária

A primeira seção deste capítulo destina-se a verificar se existem seções partidárias identificáveis que afetam a composição dos partidos nacionais na Câmara dos Deputados. Para tanto, inicialmente testar-se-á a seguinte hipótese: **É possível identificar, de forma estável ao longo do tempo, que poucas UFs concentram parte significativa das bancadas dos partidos.**

De fato, os grandes partidos políticos nacionais recrutam mais da metade de seus deputados federais em poucos estados. De acordo com os resultados eleitorais em cada legislatura, entre três e sete unidades federativas são suficientes para compor a maioria simples nos maiores partidos<sup>61</sup>. Mais do que isto, desse grupo, três estados estão sistematicamente presentes para cada partido em todas legislaturas, ou seja, a concentração partidária desses estados é estável.

Essa conclusão está baseada no **índice de concentração partidária**, que mede o peso das seções no interior dos partidos. Sua construção seguiu os seguintes procedimentos: os distritos eleitorais (estados) foram ordenados segundo o número de deputados que recrutaram para as fileiras de cada partido a cada legislatura. Os estados que alcançaram os maiores valores foram somados até inteirarem aproximadamente a maioria simples da bancada partidária. Esse indicador foi chamado de **alta concentração**<sup>62</sup>. Quanto mais concentrado o partido, menos seções são necessárias somar para compor o bloco majoritário.

---

<sup>61</sup> Os resultados oscilam entre três e sete UFs, sendo cinco a média, a mediana e a moda.

<sup>62</sup> O cálculo do índice tem dois objetivos: 1. qualitativo: identificar as seções que compõem (aproximadamente) a maioria simples no interior de cada partido e; 2. quantitativo: mensurar quantas seções/estados são necessários para compor a maioria no interior de cada legenda. Portanto, tratando-se do objetivo qualitativo, o indicador pode ser realmente aproximado. Esses casos são aqueles em que não é possível decidir matematicamente qual seção deve ser considerada no somatório. Isso acontece quando, por exemplo, X seções somam quase 50%+1 (digamos 48%) da bancada partidária e há, ainda, duas ou mais seções que representam individualmente o suficiente para se alcançar maioria simples (6%, por exemplo). Em tese, qualquer uma delas poderia ser considerada para o cálculo da alta concentração. Mais detalhes são oferecidos no **anexo 7**.

Esse procedimento permite obter duas informações: (1) o número de estados (seções) necessários para compor a (quase) maioria simples no interior de cada partido, e (2) quais são eles. Sinteticamente, busca-se medir a desigualdade de importância das seções no interior de cada um dos grandes partidos nacionais. Portanto, todas as seções são classificadas segundo a sua “contribuição” na formação da bancada partidária. Desse modo, as seções podem ter **concentração nula** (quando nenhum deputado do partido na legislatura tem aquele estado como origem política), **baixa** (no caso das seções que não têm concentração alta ou nula), **elevada** ou **alta** (o menor número de seções que inteiram aproximadamente 50%+1 da bancada) e **altíssima** (uma subdivisão das seções de alta concentração, comporta idealmente as três seções de maior concentração partidária<sup>63</sup>). Esta última categoria busca identificar a “elite da elite” partidária caso seções sejam unidades analíticas promissoras.

Atente-se que o critério de 50%+1 ou aproximadamente isto, é exigente. Na verdade, é pouco provável que alguma fração (no caso, conjunto de seções) necessite atingir esse patamar para se tornar dominante. Salvo em casos de bipolarização sistemática no interior da legenda, maiores minorias são suficientes para garantir para si a estratégia dominante. Ressalte-se que o custo de coordenação é crescente quanto maiores forem os esforços das demais minorias para articularem-se contra a fração majoritária.

Ainda, nesse sentido, tensionamentos recorrentes, tais como os supostos em um cenário de bipolaridade permanente, poderiam produzir esgarçamento da coesão e disciplina partidárias, aumentando sensivelmente os riscos de facciosismo. Entretanto, como já demonstrado, não há evidências de comportamento faccioso dentro dos grandes partidos nacionais. É, portanto, mais provável que os conflitos internos sejam administrados com predisposição

---

<sup>63</sup> A condicionante “*idealmente* três distritos” refere-se ao fato de nem sempre ser possível identificar matematicamente as seções desejadas (o que fazer quando cinco seções apresentam-se empatadas com o mesmo índice de concentração na segunda ou terceira posição entre as de mais alta concentração?). Nesses casos, tal como na identificação das seções de alta concentração, foram consideradas apenas aquelas seções matematicamente distinguíveis. Este ponto é detalhado no **anexo 7**.

para resolução por acordos *ad hoc* entre as partes e não em direção à consolidação de blocos polarizados<sup>64</sup>.

A **figura 1** apresenta o ranqueamento da concentração das bancadas partidárias<sup>65</sup>

**Figura 1**

**Ordenamento posicional de concentração partidária<sup>a</sup>**

PMDB	PPB	PFL	PTB	PSDB	PT
menos					mais
concentrado					concentrado

<sup>a</sup> Banco de dados legislativos, CEBRAP (2008)

Aparentemente não há surpresas nos resultados encontrados. O PMDB figura como o partido menos concentrado, seguido pelo PPB. Ambos foram favorecidos pela forma como se deu a transição da situação autoritária para a democracia, o que de certo lhes permitiu não só maior nacionalização, como os favoreceu na obtenção da posição polar no indicador da figura. No caso do PPB, é importante considerar o efeito adicional que os dados, que serviram de base a **figura 1**, incluíram as fusões sucessivas (primeiro com o PDC e depois com o PP) beneficiando o partido. Já o PSDB e o PFL, respectivamente, as dissidências do PMDB e do PDS, figuram como mais concentrados que as suas legendas-mãe, o que pode indicar a influência estadual como uma das causas do desmembramento partidário. Comparativamente, o PFL é menos

<sup>64</sup> É razoável supor que a coesão partidária interesse a todos e o acesso aos benefícios seja elástico, isto é, não se ganha um cargo de ministério, por exemplo, mas um cargo no segundo escalão. Às vezes, pode-se não ganhar exatamente o que se pleiteava, mas recursos suficientes para se estar em uma situação mais favorável ao final da barganha do que antes dela. Essa questão será retomada na **seção 3** deste capítulo.

<sup>65</sup> Chegou-se a essas posições através do número médio de seções necessárias para compor a maioria simples (critério quantitativo de alta concentração). Dessa forma, o PMDB necessitou de, em média, 6,75 seções para compor a maioria simples da bancada partidária em média ao longo das quatro legislaturas analisadas. Para os demais partidos esses números foram de: 5,75 para o PPB; 5 para o PFL, 4,25 para o PTB, 4 para o PSDB e 3,5 seções para o PT. Destaque-se que o critério adotado é de variação inversa, ou seja, quanto **menos** seções em média são capazes de somar a maioria simples no interior de um partido, **mais** concentrada é a legenda.

concentrado do que o PSDB. Isso pode se dever ao fato de que a dissidência do partido-mãe tenha sido maior no PFL do que no PSDB, ou ainda, apontar uma dificuldade adicional dos tucanos em penetrar consistentemente em mais estados. No outro extremo, encontra-se o PT, legenda nascida e nucleada em SP com alguns poucos estados de intensa penetração. Certamente, a situação do partido vem mudando na medida em que sua nacionalização vem aumentando (legislatura 2003-2007), mas os dados agregados ainda o apontam como o mais concentrado. O PTB, por outro lado, aparece na **figura 1** em posição intermediária. Em grande medida, isso pode ser entendido em função do tamanho de sua bancada e sua nacionalização. O PTB teve em média 33 deputados federais a cada legislatura (mínimo de 25 e máximo de 37), enquanto que nenhum dos demais teve uma bancada média inferior a 60. Como sua bancada é comparativamente pequena e sua nacionalização é semelhante à dos demais, o resultado acabou sendo captado pelo indicador como um demonstrativo de concentração mediana.

O terceiro passo na verificação da hipótese foi mensurar a **estabilidade da concentração**, ou seja, quantas vezes cada distrito contribuiu como seção de alta concentração na formação da bancada partidária<sup>66</sup>. Os resultados encontrados estão expressos na metade direita da **tabela 5**. Os valores estão dispostos entre zero e quatro, sendo zero equivalente à seção não ter sido nenhuma vez considerada de alta concentração, e quatro como um indicador de que, em todas as legislaturas analisadas, a seção em questão foi computada como de alta concentração.

Para facilitar a leitura, as seções que foram de alta concentração em todas as legislaturas foram destacadas em verde na parte direita da tabela. Nessa mesma área, foram sinalizadas em amarelo as seções consideradas de alta concentração em três entre os quatro ciclos legislativos.

---

<sup>66</sup> Tal como os dados relativos à **predominância**, os dados de **concentração** também foram trabalhados de forma paralela entre os que indicam a **intensidade** (concentração média ao longo do período 1991-2007, conforme exposto na **tabela 6**) e **estabilidade** (quantas vezes cada seção obteve o *status* de alta concentração, conforme **tabela 5**). A distinção é útil, pois ajuda a controlar possíveis efeitos estocásticos derivados de uma ou duas legislaturas sobre o resultado final.

**Tabela 5**

**Estabilidade da alta concentração partidária segundo as seções (1991-2007)<sup>a</sup>**

UF	Estabilidade de	Estabilidade de	PMDB	PFL	PPB	PSDB	PT	PTB
	alta concentração por partidos	alta concentração por seção						
AC	0	0	0	0	0	0	0	0
AL	0	0	0	0	0	0	0	0
AM	0	0	0	0	0	0	0	0
AP	0	0	0	0	0	0	0	0
BA	3	6	1	4	1	0	0	0
CE	1	4	0	0	0	4	0	0
DF	0	0	0	0	0	0	0	0
ES	1	1	0	0	0	0	0	1
GO	2	5	4	0	1	0	0	0
MA	2	5	0	4	1	0	0	0
MG	6	20	4	4	3	4	4	1
MS	0	0	0	0	0	0	0	0
MT	0	0	0	0	0	0	0	0
PA	2	2	1	0	0	0	0	1
PB	1	2	2	0	0	0	0	0
PE	2	5	1	4	0	0	0	0
PI	0	0	0	0	0	0	0	0
PR	5	10	3	1	3	0	1	2
RJ	5	10	1	0	3	2	1	3
RN	0	0	0	0	0	0	0	0
RO	0	0	0	0	0	0	0	0
RR	1	1	0	0	0	0	0	1
RS	4	13	4	0	4	0	4	1
SC	2	3	1	0	2	0	0	0
SE	0	0	0	0	0	0	0	0
SP	6	20	3	2	3	4	4	4
TO	1	1	0	0	1	0	0	0
<b>Total</b>	<b>44</b>	<b>108</b>	<b>25</b>	<b>19</b>	<b>22</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>14</b>

Seções de alta concentração estável ao longo de três das quatro legislaturas  
 Seções de alta concentração estável ao longo de todas as quatro legislaturas

<sup>a</sup> Banco de dados legislativos, CEBRAP (2008)

Na esquerda da tabela, há duas colunas designadas por **estabilidade de alta concentração por partidos** e **por seção**, respectivamente. A primeira, variando de zero a seis, representa o número de legendas que obtiveram alta concentração no estado ao longo do período (em que “zero” indica que nenhum partido teve, naquele estado, uma seção de alta concentração, enquanto “seis” significa que para todos os partidos as seções oriundas daquele estado estão entre as que mais contribuiriam na formação da bancada partidária). A segunda

coluna aponta o número de vezes que o distrito teve o *status* de alta concentração sem levar em conta por qual partido. Ela varia de zero a vinte e quatro (neste caso, o “zero” aponta que em nenhum momento, por qualquer partido, naquele distrito houve alta concentração, já o “vinte e quatro” indica que, para todos os seis partidos, ao longo das quatro legislaturas, as seções daquele estado foram de alta concentração). As duas colunas indicam sinteticamente a **estabilidade** da concentração.

Como se pode observar, os mesmos cinco estados figuram entre os de maior concentração, seja partidária ou por seção. Curiosamente, eles correspondem a estados do eixo S-SE de grande densidade populacional. Isso sugere que um dos fatores que pode explicar as razões da alta concentração seja o seu peso na eleição presidencial<sup>67</sup>.

O índice **estabilidade de alta concentração por seção** aponta que três estados (MG, RS, SP) somam quase metade (53/108) das zonas de alta concentração ao longo do tempo. Caso apenas as seções mais estáveis sejam consideradas (à direita na tabela), o somatório dos três distritos sobe para 2/3 (10/15 entre as células destacadas em verde). Com menor expressão, PR e RJ figuram como unidades de estabilidade relevante (com alta concentração em três de um total de quatro legislaturas)<sup>68</sup>.

Entre os estados que têm maior taxa de **estabilidade de alta concentração por partidos**, MG, SP, PR, RJ e RS (nessa ordem) lideram. Juntos, eles somam quase 60% do índice (26/44). Isso equivale a dizer, conforme já exposto, que as seções desses cinco estados são as que mais recorrentemente figuram entre nos partidos como seções de alta concentração.

A atenção conjunta às duas colunas da esquerda aponta evidências interessantes. As seções dos cinco estados destacados são, sob ambos os critérios, as mais importantes no interior do conjunto dos partidos. Para se ter

---

<sup>67</sup> Outras possibilidades incluem a magnitude distrital, a nacionalização partidária, *path dependence*, além de, evidentemente, a preferência eleitoral.

<sup>68</sup> A inclusão de RJ e PR, vale a pena destacar, não deve ser lida como fruto exclusivo de efeitos de distorção provocados pela média das quatro legislaturas. Estas UFs foram as únicas além do núcleo estável (SP, MG, RS), que obtiveram três quartos de concentração no período.

uma medida da importância da **estabilidade** da alta concentração do conjunto de seções dos cinco estados do S-SE (MG, PR, RJ, RS e SP) para cada partido, pode-se observar a razão entre o somatório dos valores da direita da tabela para as seções dos cinco estados e os totais expressos na última linha para cada legenda. Desse modo, um ranqueamento da estabilidade das seções indica que elas importam mais para: PT (14/14, ou 1), PTB (11/14, ou 0,79), PPB (16/22, ou 0,73), PSDB (10/14, ou 0,71), PMDB (15/25, ou 0,60), e apenas marginalmente para o PFL (7/19, ou 0,37). Ou seja, para o PPB, PMDB, PSDB, PT e PTB, as seções dos estados do S-SE são tradicionalmente de alta concentração.

Como se pode observar claramente na **tabela 6**, essas mesmas unidades são também as que mais **intensamente** contribuem para a concentração de cinco dos seis partidos mais nacionalizados. Ou seja, além de estáveis, são fonte de parcela expressiva da bancada partidária

A **tabela 6** retrata os níveis médios de concentração, ou seja, sua **intensidade**. Desse modo, cada célula abaixo indica o quanto cada estado identificado na linha contribuiu para a formação da bancada partidária de cada legenda disposta nas colunas da direita. Os valores são médias da contribuição (concentração) de cada seção na formação das bancadas partidárias entre as legislaturas de 1991-1995, 1995-1999, 1999-2003 e 2003-2007. Foram conservados os mesmos destaques em verde e amarelo usados na **tabela 5** para facilitar a leitura dos dados. Como se tratam de médias, é desnecessário dizer que os valores maiores em células não grifadas são, certamente, fruto de influências estocásticas.

**Tabela 6**

**Intensidade média da concentração partidária segundo as seções (1991-2007)<sup>a</sup>**

UF	Concentração	PMDB	PFL	PPB	PSDB	PT	PTB
AC	0,0176	0,02	0,00	0,04	0,00	0,02	0,00
AL	0,0134	0,01	0,01	0,01	0,02	0,00	0,04
AM	0,0152	0,01	0,03	0,01	0,01	0,01	0,01
AP	0,0128	0,00	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01
BA	0,0803	0,05	0,20	0,04	0,05	0,06	0,04
CE	0,0456	0,04	0,03	0,03	0,15	0,02	0,01
DF	0,0158	0,02	0,01	0,01	0,01	0,04	0,01
ES	0,0195	0,03	0,00	0,01	0,04	0,01	0,04
GO	0,0365	0,07	0,01	0,05	0,03	0,01	0,01
MA	0,0347	0,03	0,08	0,03	0,03	0,01	0,01
MG	0,1058	0,11	0,09	0,08	0,13	0,13	0,08
MS	0,0170	0,02	0,01	0,01	0,01	0,02	0,05
MT	0,0164	0,01	0,01	0,02	0,02	0,01	0,05
PA	0,0377	0,05	0,02	0,03	0,03	0,04	0,07
PB	0,0243	0,04	0,03	0,01	0,02	0,01	0,01
PE	0,0408	0,03	0,10	0,03	0,02	0,02	0,00
PI	0,0225	0,02	0,05	0,02	0,01	0,01	0,00
PR	0,0627	0,07	0,06	0,06	0,05	0,07	0,08
RJ	0,0663	0,05	0,05	0,09	0,06	0,07	0,13
RN	0,0195	0,03	0,04	0,01	0,01	0,00	0,01
RO	0,0140	0,01	0,00	0,01	0,02	0,01	0,04
RR	0,0176	0,01	0,02	0,03	0,01	0,00	0,07
RS	0,0614	0,08	0,01	0,10	0,02	0,12	0,04
SC	0,0353	0,05	0,04	0,06	0,00	0,03	0,00
SE	0,0146	0,01	0,02	0,02	0,01	0,01	0,00
SP	0,1338	0,10	0,05	0,12	0,19	0,26	0,17
TO	0,0189	0,02	0,01	0,04	0,02	0,00	0,03
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

Seções de alta concentração estável ao longo de três das quatro legislaturas  
 Seções de alta concentração estável ao longo de todas as quatro legislaturas

<sup>a</sup> Banco de dados legislativos, CEBRAP (2008)

A primeira coluna à esquerda apresenta um indicador síntese da intensidade média da concentração de cada UF entre o conjunto dos seis partidos. Os dados em destaque revelam um número maior de estados necessários para compor a maioria simples das bancadas (seis distritos para compor maioria de 51%<sup>69</sup>) do que o visto no indicador de estabilidade (três

<sup>69</sup> Quando desagregado por legislaturas, o índice varia muito pouco, entre 49% em 1991-1995 e 42% em 1995-1999 e 1999-2003. O conjunto das seções dos estados de MG, PR, RJ, RS e SP para os partidos PPB, PMDB, PSDB, PT e PTB soma 48% para todo o período. Não

estados para compor a quase maioria – 53/108 – da alta concentração por seção e cinco deles para a alta concentração de partido – 26/44). Neste caso, o efeito adicional provocado pela BA é uma consequência quase que exclusiva do papel do PFL no estado<sup>70</sup>.

A **tabela 6** permite inferências interessantes. Em uma legislação partidária que exige representação nacional de cada partido desde 1946 (KINZO, 1993; NICOLAU, 1996), em que a Câmara dos Deputados é regida partidariamente, em que o desenho institucional elaborado na Constituição de 1988 privilegiou o *malapportionment*, dividindo a representação populacional igualmente entre N-NE-CO (256 cadeiras) e S-SE (257 cadeiras) para evitar relações assimétricas entre os blocos, cinco entre os seis maiores partidos nacionais têm, recorrentemente, alta probabilidade de ter suas maiorias legislativas concentradas em apenas cinco estados, todos das regiões Sul e Sudeste.

Considerando-se o **PPB, PMDB, PSDB, PT e PTB como um bloco partidário**, temos em **MG, PR, RJ, RS e SP** suas seções de alta concentração, somando 49,5% da bancada do bloco. A altíssima concentração é identificada nas seções de MG, RS e SP, que compõem 35% dos deputados do conjunto de partidos. **Desagregando o dado**, observa-se que, juntos, MG, PR, RJ, RS e SP detém, em média, entre 40% e 66% das bancadas do PPB (46%), PMDB (40%), PSDB (46%), PT (66%) e PTB (50%)<sup>71</sup>. Embora essas seções somem diretamente entre 27-33% dos votos da Casa, indiretamente - compondo maiorias internas em seus respectivos partidos -, elas podem mobilizar entre 57-71% do plenário (média de 64% para o período 1991-2007). Destaque-se

---

há variação significativa quando comparado legislatura a legislatura.

<sup>70</sup> A participação do PFL na BA é realmente impressionante. Em todos os dados descritos até aqui, o PFL sustenta, praticamente sozinho, todos os resultados observados no estado. Na **tabela 1** (Intensidade média das predominâncias segundo as seções), ele corresponde sozinho a mais da metade da preponderância média do estado. Ele soma, na **tabela 2** (Estabilidade da alta predominância partidária segundo as seções), 4 das 5 altas predominâncias por seção; na **tabela 5** (Estabilidade da alta concentração partidária segundo as seções), 4 das 6 altas concentrações por seção; e na **tabela 6** (Intensidade média da concentração partidária segundo as seções), seu peso é de quase metade da concentração média do estado. Ainda que de forma agregada, esse mesmo efeito explica os dados da **tabela 4** (Predominância de blocos ideológicos nos estados), em que a BA figura como um dos estados de tendência conservadora.

<sup>71</sup> Os valores para o conjunto das seções de MG, RS e SP são entre 29% e 52% das bancadas, sendo para o PPB (29%), PMDB (31%), PSDB (34%), PT (52%) e PTB (29%).

que esta maioria é suficiente para induzir à aprovação, nesta Casa, qualquer tipo de legislação. Tal evidência é ainda mais significativa se considerarmos que esse resultado **não** é apenas fruto de médias (**tabela 6**), mas também refletem uma distribuição estável ao longo do tempo (**tabela 5**). O argumento se mantém inalterado quando analisado legislatura a legislatura, partido a partido<sup>72</sup>.

Como será visto mais adiante, as **conseqüências institucionais** dessa evidência são instigantes. Através da condição vantajosa que obtém **intra-arena** (dentro do partido), essas seções reproduzem sua vantagem na **liderança dos partidos** dentro da Câmara dos Deputados em mais da metade dos casos. Como se sabe, a liderança partidária é um cargo estratégico. Do ponto de vista formal, concentra direitos e recursos parlamentares e, em diversas situações, sua ação representa a ação conjunta de toda a bancada partidária (como em votações simbólicas e na solicitação de recontagem de votos e encaminhamento para votação nominal). Além disso, o líder partidário é peça-chave no estabelecimento da agenda de trabalhos da casa. Ou seja, além de escolher o quê os deputados vão votar, o quê não vão votar e em qual ordem serão apreciadas as matérias, diversas vezes o líder vota pelos deputados de sua legenda.

Considerando-se a **presidência da Câmara dos Deputados** em todas as ocasiões em que um dos partidos da amostra chefiou a Casa, sua seção de origem estava entre as dos cinco estados do Sul e Sudeste. O presidente da Casa além de participar da elaboração da agenda, conduz os trabalhos e interpreta o Regimento Interno, quando há dúvidas sobre seu entendimento. Essa posição vantajosa no Legislativo favorece também sua participação sobredimensionada no Executivo. Entre os **ministros de Estado** dos partidos concentrados no eixo S-SE, mais de 60% dos nomeados são originários de MG, PR, RJ, RS e SP.

A literatura (STEPAN, 1999, AMES, 2003) sustenta que o Senado Federal é uma Casa em que uma minoria (*demoi*) é capaz de exercer um poder

<sup>72</sup> No anexo, encontra-se a tabela **participação das seções de MG, PR, RJ, RS e SP no interior dos partidos**, expondo o tamanho de cada bancada nos cinco estados, no interior dos cinco partidos, nas quatro legislaturas, juntamente com uma nota explicativa.

de veto sobre a maioria (*demos*), desconsiderando uma interpretação normativa de democracia que não seja a majoritária (LIJPHART, 2003). Pois bem, o que a consistência dos dados apresentados aponta é que, considerando o entendimento normativo de democracia das instituições brasileiras (democracia consociativa), o *blocking win-set* não está presente somente no Senado nas regiões N-NE e CO, mas também na Câmara dos Deputados. Nela, através de vantagens incrementais no controle das arenas em disputa, uma minoria, recorrentemente do S-SE, é capaz de potencializar seus direitos regimentais de voz e voto e mobilizar maiorias expressivas para super-representar suas preferências, seja em cargos conforme mencionado antes, seja em políticas, como se pode depreender das posições de poder discricionário que os cargos lhes possibilitam.

Esses pontos serão detalhados adiante, com o exame da nomeação de ministros, presidentes da Câmara dos Deputados e indicação de líderes partidários. Antes disso, serão expostos os dados referentes aos distritos de concentração nula.

As seções em que os partidos **não** obtêm representação podem ser observadas pela **tabela 7**. Como se trata de uma tabela que visa informar uma **negação** (quantas vezes o partido **não** obteve concentração qualquer na seção, ou seja, **concentração nula**), seus valores devem ser lidos com especial atenção. Nela, os valores expressos variam entre zero e quatro, sendo zero designativo de que **não** houve casos de concentração nula na seção, ou seja, que o partido manteve ao longo de todas as legislaturas ao menos um deputado originado politicamente no estado, na bancada partidária, na câmara baixa, e quatro indicando o contrário (que o partido nunca conseguiu ter um parlamentar oriundo da região na Câmara dos Deputados).

Inversamente aos dados anteriormente expostos, estão destacadas as células em que, de forma recorrente, os partidos falharam em eleger parlamentares (concentração partidária igual a zero)<sup>73</sup>. As células marcadas em

<sup>73</sup> O comparativo entre os dados da **tabela 6** (intensidade da concentração) e da **tabela 7** (concentração partidária nula) deve ser feito com cuidado. De fato, nem todo “zero” da **tabela 6** corresponde a um quatro na **tabela 7**. Alguns deles são “falsos zeros”, frutos de arredondamento na expressão numérica, por serem menores que 0,01 e pelos dados da **tabela 6** contarem apenas com duas casas decimais. Considere-se, ainda, que os dados

cinza-claro indicam os casos em que, em três das quatro legislaturas, não houve eleição de deputado federal pelo partido da coluna no estado. Os dados destacados em cinza-escuro indicam raros (oito) casos em que, ao longo de todo o período, o partido não obteve representante do estado na Câmara dos Deputados. Na última linha da tabela, encontra-se o somatório das seções de concentração partidária nula (nenhum deputado federal da bancada partidária tem aquela seção como origem política).

**Tabela 7**

**Estabilidade da concentração partidária nula segundo as seções (1991-2007)<sup>a</sup>**

UF	PMDB	PFL	PPB	PSDB	PT	PTB
AC	1	3	0	3	2	4
AL	0	1	3	1	3	0
AM	2	0	1	2	3	3
AP	3	1	2	3	2	2
BA	0	0	0	0	0	0
CE	0	0	0	0	1	3
DF	2	0	2	2	0	3
ES	0	4	2	0	1	1
GO	0	2	0	1	1	3
MA	0	0	1	0	2	3
MG	0	0	0	0	0	1
MS	0	0	1	2	2	0
MT	2	1	1	1	2	0
PA	0	0	0	1	0	0
PB	0	0	1	2	2	2
PE	1	0	1	1	1	4
PI	0	0	2	1	2	4
PR	0	0	1	0	0	0
RJ	0	0	0	0	0	0
RN	0	0	1	2	3	3
RO	1	3	2	1	3	1
RR	1	0	0	2	4	0
RS	0	1	0	0	0	1
SC	0	0	0	3	0	4
SE	1	1	0	2	1	4
SP	0	0	0	0	0	0
TO	0	2	0	1	4	1
<b>TOTAL</b>	<b>14</b>	<b>19</b>	<b>21</b>	<b>31</b>	<b>39</b>	<b>47</b>

Concentração partidária nula ao longo de três das quatro legislaturas  
 Concentração partidária nula ao longo de todas as quatro legislaturas

<sup>a</sup> Banco de dados legislativos, CEBRAP (2008)

As células em cinza indicam, portanto, os estados em que os grandes partidos mais nacionalizados tiveram dificuldade recorrente de ter ao menos um deputado federal. Mais uma vez, PMDB, PFL e PPB aparecem como os partidos com maior penetração nacional, quando considerado todo o período da pesquisa. Em seguida, PTB, PT e PSDB (nesta ordem) apresentaram maior dificuldade em penetrar em alguns distritos com menor magnitude. Isso é tão mais previsível quanto menores forem esses partidos localmente. Este fenômeno pode ser explicado pelo efeito mecânico de Duverger (DUVERGER, 1987), que estipula que as regras eleitorais tendem a favorecer os maiores partidos na conversão de votos em cadeiras legislativas, aliado à alta fragmentação partidária no legislativo federal, descrita no início do capítulo II. Em um sistema proporcional, a magnitude exerce um papel permissivo para os pequenos partidos, em razão direta de sua dimensão. As magnitudes brasileiras, em especial a magnitude média (M=19), são comparativamente significativas (NICOLAU, 1996). Nesse sentido, destaca-se a ausência sistemática do PTB em quase um quinto das unidades federadas, em especial PE, que além de ter uma grande magnitude (M=25), é um estado que, como visto no capítulo II (**tabela 4**), apresenta preponderância do bloco ideológico do qual o partido faz parte.

**Apenas BA, RJ e SP tiveram presença nos seis partidos nos quatro ciclos legislativos observados.** Mesmo em MG (segunda maior magnitude distrital do país) e em todos os demais distritos de grande magnitude, houve ao menos um caso de exclusão de um ou mais partidos entre os seis grandes partidos nacionais por, ao menos, uma legislatura. Pelo mesmo efeito mecânico de Duverger, as unidades federadas em que isso aconteceu de modo mais recorrente foram as de menor magnitude.

Os dados tornam-se mais significativos quando se observa que nenhum dos partidos elegeu deputados em todos os distritos em uma única legislatura. O mais próximo disso foi o PSDB em 1995 (faltou apenas o RN). Porém, sistematicamente, **os partidos, salvo talvez o PTB, apresentam uma presença nacional expressiva**, não havendo um conjunto estável de estados que apresentassem concentração zero (nenhum deputado federal da bancada

partidária tem como origem política aquele estado) entre o PMDB, PSDB, PFL, PT e PPB. Caso se considerem as regiões em que o PTB é menos presente ou completamente ausente, vê-se que ele carece de presença em 2/3 do Nordeste e em metade das unidades federadas do Centro-Oeste, além dos estados amazônicos do AC e AM. Mais uma vez, o que parece explicar os resultados relativos ao PTB é a sua bancada comparativamente pequena frente aos demais partidos. Nesse sentido, as ausências estaduais do PTB estariam mais associadas ao insucesso em ampliar a bancada do que a uma estratégia de partido regional. O ponto é reforçado quando observada a distribuição das concentrações nulas do partido ao longo do tempo. Na legislatura de 2003-2007, o partido obteve o êxito inédito de ter legisladores do AM, CE, DF, MA e RN, obtendo seu menor índice de concentrações nulas até então (foram 15 distritos com concentração nula em 1991-1995, 11 em 1995-1999, 14 em 1999-2003 e 7 distritos em 2003-2007) e a sua maior bancada na Câmara dos Deputados.

Conclui-se, portanto, que **os partidos apresentam ininterrupta presença em poucas unidades federadas** (9 para o PSDB, PT e PTB, 13 para o PPB, 17 para o PFL e 18 para o PMDB), **mas não de forma que estas estejam associadas à exclusão intencional de outras seções** na bancada partidária. A distribuição histórica das concentrações nulas indica claramente que esses dados são declinantes em todos os partidos, entre a 49<sup>a</sup> e a 52<sup>a</sup> legislatura, passando de 65 seções na primeira para 32 seções na última<sup>74</sup>. Com exceção do PTB, ausente em PE e SC (grandes magnitudes), todas as demais ausências estáveis podem ser relacionadas ao efeito mecânico de Duverger bem como ao fato de estarem sendo analisados seis partidos, o que, comparativamente, indica uma fragmentação partidária alta. Ou seja, em termos comparativos, os “ganhos” das expressivas magnitudes dos distritos são parcialmente contrapostos pela elevada fragmentação partidária.

---

<sup>74</sup> Conceitual e operacionalmente, concentração nula é o inverso de nacionalização partidária. Todo o aumento na nacionalização corresponde linearmente a um decréscimo de unidades de concentrações nulas. Nesse sentido, o **anexo 3 (nacionalização dos partidos)**, pode oferecer mais informações aos interessados em acompanhar a trajetória da nacionalização crescente ou, inversamente, do decréscimo de concentrações nulas.

Admitindo-se que os partidos nacionais superdimensionam em seu interior algumas poucas e estáveis seções das regiões Sul e Sudeste, pode-se estimar sua influência em posições de poder com base na nomeação de ministros e de líderes partidários. Como visto no início do capítulo, essas questões serão operacionalizadas distintamente.

## Seção 2 – Concentração partidária e cargos no Poder Executivo

Esta seção visa examinar se **existe correlação entre nomeações ministeriais e alta concentração partidária**. Dito em outras palavras, busca examinar se a concentração partidária é uma variável explicativa auxiliar para o entendimento de coalizões de governo.

De fato, 73% dos ministros filiados a um dos seis grandes partidos nacionais, na época de sua nomeação, originavam-se nas seções de alta concentração<sup>75</sup>. Considerando apenas seções dos estados de MG, PR, RJ, RS e SP no interior do PPB, PMDB, PSDB, PT e PTB, a média de ocupação de ministérios chega a 62%. Ou seja, esse pequeno conjunto de seções (cuja representação varia entre 1/4 e 1/3 dos votos na Câmara dos Deputados<sup>76</sup>) tem elevada chance, via seus respectivos partidos, de formar maiorias de quase dois terços do plenário, e assim barganhar junto ao Presidente da República mais da metade dos ministérios destinados aos principais partidos da base de sustentação do governo.

A freqüência da distribuição das pastas ministeriais entre as unidades federadas, permite argumentar que a elevada taxa de correspondência entre

<sup>75</sup> Como o que é investigado nesta tese são as unidades intrapartidárias nos grandes partidos nacionais, todas as porcentagens referentes aos ministérios têm como universo os cargos destinados a esses partidos, e **não** ao total de ministérios do Poder Executivo. Adicionalmente, observa-se que nas coalizões, o suposto é que há troca de participação no governo (cedência de pastas ministeriais) por apoio no Congresso. Em nenhum caso, todos os partidos estudados participaram do governo federal ao mesmo tempo. Como os dados não distinguem quais legendas apoiavam o governo e quais não, **os valores expressos como relação entre cargos e seções de alta concentração** (e suas variações, altíssima e as seções dos estados de MG, PR, RJ, RS e SP) **estão subestimados**, uma vez que todos os partidos foram trabalhados agregadamente.

<sup>76</sup> Juntas, as seções de SP, MG, RS, RJ, PR detém, em média, entre 40% e 66% no interior dos seis grandes partidos nacionais. Maiores detalhes são apresentados no **anexo 4: participação das seções de MG, PR, RJ, RS e SP no interior dos partidos**.

estados de concentração e ocupação de cargos ministeriais esteja associada ao papel singular desempenhado por São Paulo<sup>77</sup>. Contudo, ainda que o peso de SP no total de ministérios seja de quase 1/3 para todo o período, a exclusão deste estado da análise implica em alterar a média de correspondência entre concentração e ministérios para um valor próximo a 60%. Assim, como será detalhado adiante, embora o fenômeno seja tributário de uma elevada participação de paulistas na ocupação dos ministérios, o mesmo não deve ser reduzido exclusiva ou determinadamente a esta condição.

Antes de avançar mais nas conclusões, seguem detalhes sobre os procedimentos mobilizados na análise. O primeiro passo foi recorrer a um teste para averiguar empiricamente a proposição relativa à importância dos partidos como atores unitários. Como já exposto no **capítulo I**, o papel dos partidos como atores relevantes no processo legislativo foi estabelecido sem testes sobre o potencial papel das unidades subpartidárias. Neste capítulo, trata-se justamente de verificar se algumas unidades subpartidárias importam mais do que outras em cargos estratégicos do sistema político.

O critério de seleção das unidades subpartidárias foi feito de acordo com as fronteiras organizacionais da descentralização partidária. Como já explorado no primeiro capítulo, a descentralização partidária é a variável-chave na explicação para a sobrevivência (operacionalização) dos estados federativos. Por meio desta arena partidária, ocorrem as barganhas federativas, estabelecendo limites e correlações de força no interior dos partidos.

Nesse sentido, é pertinente verificar se os partidos políticos nacionais não podem ser melhor analisados se estudadas as suas seções constitutivas. A **tabela 8** testa a seguinte hipótese: **H<sub>0</sub>: seções partidárias não importam no interior dos partidos políticos no que se refere à indicação para ocupar cargos estratégicos para as legendas que não dependam de votos populares.** Dito em outras palavras, se é verdade que seções partidárias não

---

<sup>77</sup> As pastas paulistas são quase que monopolizadas pelos dois partidos que exerceram a presidência da República por mais tempo no período estudado. De fato, entre os partidos observados, somente no governo Itamar houveram ministros paulistas de mais de uma legenda. Juntos PSDB e PT somam 90% dos ministros do estado.

importam, então se deve encontrar uma distribuição aleatória das pastas ministeriais em cada partido entre as suas seções.

Por outro lado, a hipótese alternativa afirma que: **H<sub>A</sub>: seções partidárias são os atores explicativos para a indicação da quota de ministros partidariamente barganhada junto à Presidência da República no interior das coalizões.** Ou seja, as seções são os fatores explicativos da indicação intrapartidária dos cargos obtidos partidariamente. Se esta assertiva estiver correta, deve haver grande diferença na distribuição das pastas ministeriais entre as seções.

Os testes a seguir **não** distinguem entre partidos que pertencem ou não à coalizão. Isso equivale a dizer que o teste será feito como se todos os seis partidos pertencessem à coalizão. Como o objetivo é verificar se existe uma correlação entre pertencer a algumas seções específicas (as de alta e altíssima concentração, além dos cinco estados do eixo S-SE) qual o total de ministros que os partidos indicam conjuntamente, esse procedimento dificulta a confirmação desta correlação. Em outras palavras, esses testes têm seus resultados mais robustos caso a correlação encontrada seja positiva, uma vez que a construção dos indicadores favorece a aceitação da hipótese nula.

Observe-se que a interpretação dos dados parte da aceitação da tese sobre a formação de bases legislativas de apoio governamental em troca de cargos ministeriais com base **partidária** (coalizões). Desse modo, de um lado, o presidente da República cede ministérios para partidos (e não para pessoas, como no caso de cooptação) em troca de apoio desta legenda no Legislativo. Por outro lado, a legenda delega a um dos seus membros o benefício de ser o indicado formal pelo partido para um ministério. Quem for escolhido tem, do ponto de vista individual, seu conjunto de oportunidades fortemente ampliado. Em contrapartida, deve ser capaz de criar/induzir unidade partidária suficiente para que a sua nomeação renda ao Executivo os votos esperados em plenário. Do contrário, o presidente da República, descontente com o baixo apoio que recebe da coalizão, promoveria reformas ministeriais, e a distribuição intrapartidária entre as seções aproximar-se-ia de uma distribuição aleatória.

Caso se confirme que um grupo restrito de seções é capaz de indicar sistematicamente os representantes do partido para os cargos ministeriais, isso significa que as que mais se beneficiam desta situação têm condições de garantir a unidade do partido e simultaneamente promover os membros do partido. Os dados, portanto, se forem capazes de confirmar a hipótese alternativa serão também eficientes indicadores da intensidade de preponderância de algumas seções sobre as demais.

**Tabela 8**

**Tabela de correlação entre nomeações ministeriais e concentração partidária<sup>a</sup>**

	Collor <sup>c</sup>	Franco <sup>d</sup>	1990 a 1995	1995 a 1999	1999 a 2003	2003 a 2007	1990 a 2007
cargos ESPERADOS para as seções de alta concentração	1,63	3,26	4,89	4,48	5,53	5,36	20,25
cargos ESPERADOS para seções de altíssima concentração	1,09	2,17	3,26	2,69	2,96	2,68	11,57
cargos ESPERADOS para as seções de MG, PR, RJ, RS, SP <sup>b</sup>	0,74	3,15	3,89	4,63	4,44	5,74	18,70
cargos OBTIDOS para as seções de alta concentração	3	15	18	25	24	22	89
cargos OBTIDOS para seções de altíssima concentração	3	11	14	17	19	18	68
cargos OBTIDOS para as seções MG, PR, RJ, RS, SP <sup>b</sup>	2	10	12	23	19	23	77

<sup>a</sup> Banco de dados ministeriais cedido por Amorim Neto (2008)

<sup>b</sup> Desconsidera-se os efeitos referentes ao PFL

<sup>c</sup> Refere-se aos anos de 1990 a 1992

<sup>d</sup> Refere-se aos anos de 1993 e 1994.

A **tabela 8** apresenta dois cenários sobre a composição ministerial e as seções<sup>78</sup>. O primeiro, expresso pelas três linhas superiores, é o exercício da probabilidade dos cargos em questão serem distribuídos à revelia do critério organizacional interno do partido (seções). Este cenário revela como deveria ser a distribuição dos cargos ministeriais, caso as seções não importassem para a escolha de ministros. As linhas retratam as variáveis alta e altíssima concentração<sup>79</sup>, além das destacadas seções do PPB, PSDB, PMDB, PT e PTB

<sup>78</sup> Os mesmos testes foram feitos considerando-se apenas os ministérios mais tradicionais (ministérios da Educação, Saúde, Comunicação, Transportes, Minas e Energia, Fazenda e afins, Justiça, Indústria e Comércio, Agricultura). As conclusões foram as mesmas que as expressas a seguir.

<sup>79</sup> As seções de altíssima concentração estudadas foram: na legislatura de 1991-1995: para o PPB (então PDS), SP e RS; para o PFL, BA, MG e PE; para o PMDB, GO, MG e SP; para o PSDB, CE, MG e SP; para o PT, MG, RS e SP; e para o PTB, RJ e SP. Na legislatura 1995-1999, as seções correspondentes foram: para o PPB (então PPR), PR, RJ e SP; para o PFL, BA, MG e PE; para o PMDB, MG e SP; para o PSDB, CE, MG e SP; para o PT, MG, RS e SP; para o PTB apenas MG. Na legislatura de 1999-2003, as seções de altíssima

nos estados de MG, PR, RJ, RS e SP. Os valores apontam quantos cargos são ESPERADOS em cada situação para se aceitar a hipótese nula. Estes resultados foram obtidos a partir do cálculo da chance de X seções quaisquer entre as vinte e sete que compõem cada um dos seis partidos da amostra receber um ministério  $(X/(27 \times 6))^{80}$ . X foi igualado ao número de seções que integram cada uma das categorias analíticas em cada um dos instantes considerados no exercício. O valor resultante foi a chance de cada variável receber um cargo. Os números expressos como ESPERADOS são o produto da chance de cada categoria analítica pelo número de cargos em jogo, que variou de período para período.

Assim, os indicadores "cargos ESPERADOS para as seções de alta concentração" e "cargos ESPERADOS para seções de altíssima concentração" apontam quantos ministérios seriam atribuídos para as seções de alta e altíssima concentração se, na divisão de cargos ministeriais o critério territorial fosse aleatório. A idéia é mensurar o quanto concentração importa na redistribuição intrapartidária de cargos não-eletivos diretamente.

---

concentração dos partidos correspondiam a: para o PPB, MG, RJ e SP; para o PFL, BA e MG; para o PMDB, MG e SP; para o PSDB, CE, MG e SP; para o PT, MG, RS e SP; para o PTB, RJ e SP. Na última legislatura trabalhada (2003-2007), as seções correspondentes eram: para o PPB, RJ e RS; para o PFL, BA, MG e SP; para o PMDB, apenas o PR; para o PSDB, CE, MG e SP; para o PT, MG, RS e SP; para o PTB, RJ e SP. A altíssima concentração remete, idealmente, aos três estados em que a legenda obtém maior concentração. Nem sempre foi possível identificar matematicamente as três seções. Em casos assim, foram considerados apenas os distritos matematicamente distinguíveis. Embora involuntário, este recurso acabou tornando o indicador mais robusto. Em treze casos foi possível identificar as três seções, em oito oportunidades apenas dois distritos foram selecionados e duas vezes somente uma seção pôde ser analisada. Apenas o PSDB e o PT apresentaram estabilidade nas quatro legislaturas quanto as suas zonas de altíssima concentração (CE, MG e SP e MG, RS e SP, respectivamente). No **anexo 5: participação das seções de altíssima concentração no interior dos partidos** há a indicação do peso relativo destas seções no interior dos partidos. No **anexo 6**, o mesmo acontece com as seções de alta concentração. O **anexo 7** oferece uma visão panorâmica sobre as seções de alta e altíssima concentração, detalhando a composição de cada variável em cada momento da série histórica, além de reapresentar as definições conceituais das categorias analíticas mobilizadas.

<sup>80</sup> O valor do denominador (6 partidos X 27 estados) se deve a ausência de restrição a nomeação de ministros oriundos de estados em que o partido que lhe sustenta não tenha eleito um único deputado sequer. O ponto fica mais claro quando contrastado com a indicação de um líder partidário. Logo adiante, quando se tratar das lideranças partidárias, por ser impossível indicar como líder um membro do partido que não tenha sido eleito deputado federal, o cálculo da chance corresponderá ao somatório do nível de nacionalização de cada partido naquela legislatura (e não mais necessariamente 27), enquanto o numerador será o número de líderes indicados a cada ano multiplicado por quatro (número de anos de uma legislatura). Maiores detalhes serão oferecidos quando apresentados os dados relativos as lideranças partidárias.

Na terceira linha, “cargos ESPERADOS para as seções de MG, PR, RJ, RS, SP\*” busca-se atribuir um número de ministérios sob controle dos partidos PPB, PMDB, PSDB, PTB, PT, levando em consideração apenas os distritos de alta concentração mais estáveis. Trata-se, portanto, de um indicador mais exigente. A razão da exclusão do PFL deve-se ao fato de, conforme visto anteriormente, esta ser uma legenda com um perfil de concentração singular (BA, MA, MG, PE). Na parte inferior da tabela, encontra-se a distribuição dos cargos como esta realmente ocorreu segundo as variáveis consideradas. São os valores OBTIDOS. Quanto maior a distância entre os valores OBTIDOS de uma variável frente aos valores ESPERADOS da mesma variável na mesma condição, em tese, mais a hipótese alternativa parecerá correta.

Para verificar se a razão entre os valores OBTIDOS e ESPERADOS é estatisticamente significativa, recorreu-se a um teste de aderência à distribuição chi-quadrado para cada uma das variáveis. Em todos os casos (1990-1995, 1995-1999, 1999-2003, 2003-2007), os valores foram significativos considerando um alfa de 0,05<sup>81</sup>.

Tal resultado indica que a hipótese nula deve ser negada, e que **a hipótese alternativa deve ser aceita. Ou seja, as seções importam para a decisão partidária de quem indicar para compor um cargo ministerial qualquer.** A evidência permite inferências interessantes sobre as barganhas regionais dentro das legendas partidárias.

Embora seja sabido que as seções importam, ainda se desconhece a intensidade desta importância. Para saber o quanto as seções importam, foi calculado o coeficiente de correlação. Como não há razão teórica para supor que os dados sejam paramétricos, também porque a distribuição dos mesmos apresentou-se com assimetria fortemente positiva, optou-se pelo  **$\rho$  de Sperman**<sup>82</sup>. Assim como todo o coeficiente de correlação, este também pressupõe linearidade (progressão constante da variação de X em relação a

---

<sup>81</sup> Nos casos em que os valores esperados foram inferiores a 5, para efeito do teste de aderência a distribuição do chi-quadrado eles foram considerados como sendo 5.

<sup>82</sup> O  $\rho$  apresenta como vantagem adicional, por ser um coeficiente não-paramétrico, sua não influência frente a escores *outliers*. No caso em estudo, as seções de São Paulo apresentam resultados fortemente acima das demais. Como a medida de posto central no  $\rho$  é a mediana, o efeito que este dado induziria no resultado final é corrigido.

Y). A análise gráfica (*scatter plot*) dos dados (grau de concentração X cargos ministeriais) mostrou que a variação apresentada é moderadamente exponencial. Isso significa que, na medida em que a concentração das seções vai ficando linearmente mais elevada, a progressão no número de cargos acumulados vai crescendo de forma aproximadamente exponencial. Desse modo, os coeficientes devem ser lidos com cuidado, pois captam apenas a linearidade da progressão. Adiante serão oferecidos recursos mais adequados para lidar com esta especificidade.

No **anexo 8** é apresentado o  $\rho$  para cada uma das relações entre cargos e governos analisadas aqui. O índice varia em intensidade entre 0 e 1, sendo 0 indicativo de inexistência de correlação (as variáveis são independentes) e 1 a correlação perfeita (toda a variância de Y pode ser predita conhecendo-se a variância de X). O  $\rho$  admite sinal como indicativo de direção. Assim, sinal positivo (+) indica uma correlação que varia na mesma direção entre as duas variáveis (quando X cresce, Y cresce, quando X diminui, Y diminui) e o negativo (-) que há uma relação inversa entre as mesmas (quando X cresce, Y diminui, ou o contrário).

O  $\rho$  para a relação entre cargos ministeriais é de alta concentração para o período 1990-2007, positivo e moderado (+0,473). As seções de altíssima concentração, nas mesmas condições obtiveram um  $\rho$  de +0,434. As seções dos estados de MG, PR, RJ, RS e SP, para o PPB, PMDB, PSDB, PT e PTB foi de +0,473 para todo o período. Quando descrito governo a governo, os resultados do  $\rho$  foram moderados (entre 0,4 e 0,6) em parte expressiva dos casos e, em todos ele foi positivo.

Estes resultados são altos ou baixos? Naturalmente, a resposta depende do referencial. Mesmos nos casos com coeficientes mais elevados a distância em relação a uma covariação perfeita é expressiva. Todavia, a hipótese que se testa nesta seção não exige coeficientes de correlação elevados. O que ela supõe é que as categorias analíticas mobilizadas tenham um potencial explicativo maior do que o oferecido pela teoria corrente (hipótese nula) sobre a ocupação dos cargos observados.

Em termos concretos, quais as chances de seções de alta e não-alta concentração indicarem seus membros para ocuparem cargos ministeriais? Buscando responder essa pergunta, foram feitas regressões logísticas binárias para cada caso. A técnica usada apresenta vantagens consideráveis levando-se em conta a natureza dos dados analisados.

Em primeiro lugar, ela não exige que os dados sigam uma distribuição normal. Além disso, ela não supõe uma progressão linear entre X e Y. Como visto anteriormente, os dados apresentam uma inclinação moderadamente exponencial, não captada pelo  $\rho$  de Sperman. Finalmente, pelo fato da variável dependente obrigatoriamente ter de ser convertida em uma variável *dummy* (Y=0, para os casos em que a seção não recebeu nenhum ministro, ou Y=1 nos casos em que a seção indicou algum ministro) os resultados **não são afetados** por efeitos estocásticos produzidos por alguma seção individualmente. Os modelos de regressão usados foram:

$$\text{modelo 1: } Y_{(\text{ministério: 0= não/1= sim})} = \alpha + \beta(X \text{ alta concentração})$$

$$\text{modelo 2: } Y_{(\text{ministério: 0= não/1= sim})} = \alpha + \beta(X \text{ altíssima concentração})$$

$$\text{modelo 3: } Y_{(\text{ministério: 0= não/1= sim})} = \alpha + \beta(X \text{ seções dos estados de MG, PR, RJ, RS e SP})$$

Os três modelos foram testados para cada um dos governos separadamente (Collor, Franco, Cardoso 1, Cardoso 2, e Lula 1) e para o período 1990-1995 e 1990-2007. Como o objetivo não é escolher o melhor modelo entre os três, e sim mensurar o quanto as seções das categorias analíticas testadas tem sua chance aumentadas de indicar um ministro, passa-se a exposição desta relação. Com a exceção dos testes do modelo 1 e 3 para o governo Collor, todos os demais se mostraram significativos para um alfa de 0,05.

Para todos os ciclos presidenciais, há considerável distância entre os valores esperados pelos modelos para as variáveis testadas frente as demais (alta concentração frente não-alta concentração, altíssima concentração frente não-altíssima concentração, seções de MG, PR, RJ, RS e SP para o PPB, PMDB, PSDB, PT e PTB frente as demais para os mesmos partidos). Os

valores são tanto maiores quanto mais cargos são analisados para o mesmo conjunto de seções. Deste modo, **para o período 1990-2007, foi verificado que ser de uma seção de alta concentração aumenta a chance da seção indicar um ministro em treze vezes.** As seções de **altíssima concentração** tem resultados ainda mais expressivas, o que indica que a progressão, de fato tem características exponenciais. Ser de uma das seções de altíssima concentração **amplia as chances de indicação** para cargo ministerial **em vinte vezes.** Embora não possa ser diretamente comparado com os dados anteriores, a chance das seções de **MG, PR, RJ, RS e SP para o PPB, PMDB, PSDB, PT e PTB é de nove vezes mais** do que a das demais seções para os mesmos partidos ver um de seus conterrâneos ministro<sup>83</sup>.

Embora careça de base comparativa com outros países, os dados são contundentes para verificar se concentração importa. Há um ganho expressivo em considerar o peso das seções partidárias no comportamento das legendas no que se refere a indicação ministerial que, por sua vez, reflete a ação dos partidos legislativos em sua disposição de apoiar ou não o governo.

Desse modo, os dados indicam que não apenas as seções que apresentam maior concentração são sobredimensionadas na composição ministerial, mas também que, entre elas, as mais concentradas (altíssima concentração) estão mais intensamente indicando ministros em nome dos seis maiores partidos. Assim, por exemplo, em **todos** os casos de altíssima concentração, as seções de MG, PR, RJ, RS e SP estão incluídas. No conjunto, cerca de **quatro em cada cinco** (49/60) seções de altíssima concentração correspondem a algum destes cinco estados do S-SE<sup>84</sup>. Ou seja, as seções partidárias de MG, PR, RJ, RS e SP estão sobre-representadas nos ministérios ocupados através de seus partidos, dada sua capacidade recorrente de mobilizar elevadíssima concentração partidária.

---

<sup>83</sup> Este conjunto de dados sofre variação ao longo dos períodos estudados (mínimo de 4,36 vezes para as seções do S-SE entre 1991-1995 e máximo de 18,71 vezes para as seções de alta concentração no ministério de Franco), mas a relação analítica evidenciada se mantém constante.

<sup>84</sup> Quando considerado conjuntamente o PPB, PMDB, PSDB, PT e PTB, as seções de MG, PR, RJ, RS e SP correspondem a 90% (44/49) das de altíssima concentração.

De fato, a dispersão das pastas em função da concentração estadual confirma esta interpretação. A **tabela 9** apresenta a distribuição dos ministérios entre as seções.

**Tabela 9**

**Participação das seções nos ministérios<sup>a</sup>**

	Collor <sup>c</sup>	Franco <sup>d</sup>	1990-1995	1995-1999	1999-2003	2003-2007	média
Seções de alta concentração	0,27	0,68	0,55	0,86	0,81	0,71	0,73
Seções de altíssima concentração	0,27	0,5	0,42	0,59	0,59	0,58	0,54
Seções MG, PR, RJ, RS, SP <sup>b</sup>	0,18	0,45	0,36	0,79	0,59	0,74	0,62

Valor mais baixo

<sup>a</sup> Banco de dados ministeriais cedido por Amorim Neto (2008)

<sup>b</sup> Desconsidera-se os efeitos referentes ao PFL

<sup>c</sup> Refere-se aos anos de 1990 a 1992

<sup>d</sup> Refere-se aos anos de 1993 e 1994.

As mesmas categorias de análise da **tabela 8** foram empregadas na **tabela 9**. A primeira linha apresenta a distribuição de cargos ministeriais pelos seis grandes partidos nacionais para as seções que compunham a menor maioria ou a maior minoria no interior de cada legenda. O índice seguinte, “**seções de altíssima concentração**”, retrata qual a participação ministerial dos (até) três distritos que mais contribuiriam com a bancada partidária de cada legenda. Finalmente, em “**seções MG, PR, RJ, RS e SP**”, o objetivo é verificar quantos ministérios conjuntamente estes cinco estados, no interior do PPB, PMDB, PSDB, PT, PTB, conseguem obter. As quatro primeiras colunas numéricas expressam as legislaturas estudadas. A última, “**1990 a 2007**” corresponde à média aritmética dos valores encontrados nos períodos anteriores.

Dessa forma, por exemplo, 86% dos ministros que pertenciam aos grandes partidos nacionais no quadriênio 1995-1999 eram oriundos das seções de alta concentração. Adotando um critério mais exigente, pode-se ver que 59% dos ministros dos seis partidos da amostra, no mesmo período,

originavam-se das (até) três seções mais concentradas de cada partido<sup>85</sup>. Já o peso das seções de MG, PR, RJ, RS e SP (desconsiderando-se os efeitos do PFL, conforme explicado anteriormente), no primeiro governo Cardoso, foi de 79%, dentre as pastas que couberam ao PPB, PTB, PMDB, PSDB e PT.

Observe-se que um conjunto de até três seções por partido indicou por meio de suas respectivas agremiações a metade ou mais dos ministros a partir da administração Franco. As seções dos cinco estados do S-SE (excluídos os dados referentes ao PFL) compuseram entre 59 e 79% dos ministérios que couberam aos seis partidos mais nacionalizados após 1995.

Conforme o explicitado, os três indicadores da tabela apresentam valores expressivamente mais baixos no primeiro ciclo presidencial (Collor) do que nos demais. Em todos os casos, o quadriênio 1995-1999 apresenta os maiores valores e, especificamente, para os itens de alta e altíssima concentração nas legislaturas seguintes a relação é decrescente.

Uma explicação plausível para o fenômeno relativo aos baixos índices no período 1990-1995 está associada à estratégia do presidente Collor. Collor foi um *outsider* e governou como tal. Suas relações com os representantes na Câmara dos Deputados, e, por conseguinte, na nomeação do primeiro escalão, foram de cooptação, e não de coalizão (AMORIM NETO, 2000). Seu governo foi, entre os estudados, o que menos se apoiou em alianças partidárias. Isso significa que os ministros, embora filiados a partidos fortemente representados na Câmara dos Deputados não representam esta coletividade, portanto, escapam dos seus critérios internos de seleção.

Para esta hipótese estar correta, deve-se assumir que, se Collor adotasse uma estratégia de coalizão partidária (valorização dos partidos), seu governo teria valores mais próximos (eventualmente superado) aos encontrados nos quadriênios seguintes. Esta proposição pode ser testada pelo exame da distribuição de cargos partidários no interior da Câmara dos

---

<sup>85</sup> O **anexo 5: participação das seções de altíssima concentração no interior dos partidos** oferece mais detalhes sobre as seções de altíssima concentração e seu peso no interior dos partidos.

Deputados, em que não há influência formal do governo na nomeação dos líderes partidários.

A influência dos cinco estados do eixo S-SE em cinco dos seis grandes partidos nacionais mostra-se surpreendentemente elevada. Aproximadamente 2/3 dos ministros do PPB, PSDB, PMDB, PTB e PT tiveram sua origem em SP, MG, RS, RJ, PR. Isso representa uma brutal sobre-representação no governo de um conjunto pequeno de UFs. Dada à predominância do Executivo na proposição legal do país, isso pode significar uma enorme vantagem comparativa para estas unidades.

Este argumento – sobre a preponderância dos estados de alta concentração e os do S-SE na indicação de ministros – pode ser questionado, por incidir sobre nomeações. Em tese, muitas nomeações não significam necessariamente participação significativa no governo, podendo ser evidência do contrário, isto é, de instabilidade associada à alta rotatividade de ministros oriundos das seções estudadas. Embora não haja qualquer razão teórica ou analítica para se suspeitar deste fato o mesmo pede investigação. A **tabela 10** traz informações descritivas sobre a duração dos ministros.

**Tabela 10**

Vigência ministerial segundo a seção (em dias) <sup>a</sup>

	Collor <sup>c</sup>			Franco <sup>d</sup>			1990-1995			1995-1999			1999-2003			2003-2007			1990-2007		
	Média	Desvio Padrão	n	Média	Desvio Padrão	n	Média	Desvio Padrão	n	Média	Desvio Padrão	n	Média	Desvio Padrão	n	Média	Desvio Padrão	n	Média	Desvio Padrão	n
Alta concentração	159	80	3	295	201	15	272	193	19	668	417	25	563	423	24	597	294	22	538	382	89
Não-alta-concentração	312	208	8	331	120	7	321	173	15	543	371	4	365	369	8	656	469	9	439	365	36
altíssima concentração	159	80	3	262	214	11	240	200	15	748	467	17	548	417	19	628	309	18	559	407	68
Não-altíssima concentração	312	208	8	330	133	11	323	169	19	514	268	12	438	411	13	595	410	13	451	335	57
MG, PR, RJ, RS e SP <sup>b</sup>	169	0	2	347	199	10	318	193	12	660	389	23	549	470	19	633	335	23	571	391	77
demais seções	169	160	4	274	149	7	295	157	11	291	21	2	262	197	5	558	402	8	376	297	24
ordinário	271	195	11	306	180	22	294	186	34	651	413	29	295	418	32	614	355	31	510	380	125

<sup>a</sup> Banco de dados ministeriais cedido por Amorim Neto (2008)

<sup>b</sup> Desconsidera-se os efeitos referentes ao PFL

<sup>c</sup> Refere-se aos anos de 1990 a 1992

<sup>d</sup> Refere-se aos anos de 1993 e 1994.

O exame dos dados da amostra mostrou que este não é o caso. Antes disso, há evidências de que a concentração partidária não interfere na duração dos mandatos dos ministros. De forma indistinta em relação a concentração foram encontrados numerosos casos de mandatos longos (três anos) e curtos (três meses). Tanto as médias, quanto os desvios analisados não parecem trazer informações adicionais. Entretanto, um fato que convém ser destacado é o reduzido número de ministros oriundos de seções de baixas concentrações. Este fato faz com que os dados relativos a baixa concentração sejam muito susceptíveis a variações *ad hoc*.

A **tabela 10** permite examinar não mais a nomeação, mas a duração do titular à testa de sua pasta. Os dados retratam as médias, desvios padronizados de duração no mandato de ministro, além do número de casos, por cada presidente da República e para os períodos de 1990-1995 e 1990-2007. As duas primeiras linhas identificam respectivamente as seções de alta concentração e as demais. No segundo par de linhas, o exercício relata as seções de altíssima concentração e as que não detém este *status*. O terceiro par destacam respectivamente as seções dos estados de MG, PR, RJ, RS e SP para o PPB, PMDB, PSDB, PT e PTB e as que não são destes estados, ainda que sejam destes partidos. Finalmente, são informados dados sobre o conjunto de todas as seções que indicaram algum ministro.

Assim, pode-se observar que no governo Lula (2003-2007), em média, um ministro dos partidos estudados manteve-se no executivo por aproximadamente 614 dias (poucos dias a mais que um ano e oito meses, variando entre nove meses e dois anos e oito meses). Levando-se em consideração apenas os ministros oriundos dos distritos de alta concentração, essa média decai ligeiramente para 597 dias (quase um ano e oito meses, mas a variação continua alta, entre dez meses e dois anos e meio). Adotando-se um critério mais restritivo, os ministros oriundos das seções de altíssima concentração contribuíram diretamente com o governo por, em média, 627 dias (quase um ano e nove meses, com variação média de onze meses a dois anos e sete meses). Para os distritos de MG, PR, RJ, RS e SP levando-se em conta o PPB, PTB, PMDB, PSDB e PT a média de duração do conjunto de ministros

foi de 633 dias (poucos dias a mais que um ano e nove meses, com variação entre dez meses e dois anos e meio).

Cada um desses indicadores é melhor entendido quando contrastado com o conjunto de seções que negam sua especificidade. Assim, as seções de alta concentração e, 2003-2007, por exemplo (média de 597 com desvio padrão de 294) devem ser comparada com as seções de não-alta concentração (média de 656 e desvio padrão de 469). Se seções de alta concentração tivessem durabilidade maior que as de não-alta concentração, esperaria-se uma média mais alta, e um desvio padrão menor.

**Quando observados em conjunto, os dados indicam** uma padrão disperso na variação das médias e desvios padrões. Ora as seções de alta ou altíssima concentração têm médias mais altas e desvios mais baixos que as seções que negam sua especificidade, ora não. Isso indica, fundamentalmente, **que dessas categorias não decorrem conclusões sobre a duração dos mandatos dos ministros.**

A exceção parece estar nas seções dos estados mais proeminentes do S-SE, que mantém médias constantes superiores a das demais seções, embora o desvio padrão varie bastante ao longo dos períodos. Todavia, a evidência deve ser considerada com cuidado, em especial em função do baixo número de casos analisados entre as “demais seções”. Além disso, os dados não são inequívocos, como pode ser visto no governo Lula, em que a magnitude dos desvios e a proximidade das médias gera uma situação confusa em estabelecer quais seções indicam ministros mais longevos.

### **Seção 3 – Concentração partidária e cargos no Poder Legislativo**

Esta seção examina se há uma relação sistemática entre a origem territorial dos líderes partidários e as seções de alta concentração partidária. Em outras palavras, observa-se, empiricamente, a condição de **líderes partidários serem predominantemente recrutados em seções de alta concentração da legenda.**

Tal como na composição ministerial, os distritos de maior concentração têm papel de destaque na seleção dos líderes partidários. Nas seis maiores legendas nacionais, **dois em cada três líderes partidários originaram-se nestas seções**. Nos distritos mais proeminentes do S-SE (SP, MG, RS, RJ e PR) no interior do PPB, PMDB, PSDB, PT e PTB, a média de ocupação de lideranças na Câmara dos Deputados chega a 62%.

Contudo, ao contrário do encontrado para os cargos ministeriais, em que São Paulo predominava, representando um em cada três ministros, na seleção dos líderes partidários, São Paulo não atinge 1/5 do total (18/93). Uma explicação para a diferença na participação da seção paulista entre os cargos ministeriais e lideranças partidárias sustenta que os cargos ministeriais são prioritários na hierarquia de preferências dos atores aglutinados em seções partidárias. Deste modo, as seções de SP, justamente por terem uma participação expressiva entre os ministros, teriam uma participação secundária entre os líderes partidários.

Esta formulação é reforçada pela evidência de que as seções paulistas têm maior participação entre os 18 líderes do estado. Destes, quase  $\frac{3}{4}$  (13/18) derivam do PT (7) e do PSDB (6), os dois partidos apontados na **figura 1** como os mais concentrados. Entre os petistas, 44% dos seus líderes no período originaram-se em SP, enquanto 38% dos tucanos tiveram este perfil. Curiosamente, ambos partidos ocuparam a presidência da República no período. Em cada caso, a seção paulista foi fortemente privilegiada na composição ministerial. Inversamente, o maior período de líderes partidários paulistas no Legislativo entre as duas legendas ocorreu justamente quando estes não ocupavam o Executivo.

Além de deterem maior poder discricionário, a oferta de ministérios é elástica. Nos casos do PSDB e do PT, esta oferta foi bastante elástica com seus membros paulistas. Observe-se que em nenhum dos dois casos houve uma estratégia observável de controle dos principais cargos executivos e legislativos pela seção paulista. Isso sugere que, provavelmente, a estratégia prioritária da seção seja ocupar ministérios e, se necessário, ceder a liderança da Câmara dos Deputados. O ponto será retomado adiante.

Tal como a **tabela 8**, a **tabela 11** apresenta dois cenários e reproduz as mesmas variáveis na comparação entre um cenário empírico (OBSERVADO) e um contrafactual (ESPERADO)<sup>86</sup>. Assim sendo, nas três linhas superiores da tabela têm-se a estimativa de quantos cargos de líder partidário deveriam caber a cada conjunto de seções de alta concentração, de altíssima concentração e para as seções de MG, PR, RJ, RS e SP quando considerados o PPB, PTB, PMDB, PSDB e PT, respectivamente. As três linhas inferiores da tabela retratam o registro de quantos cargos de liderança partidária couberam a cada uma das variáveis estudadas.

Esses dados, sobre a distribuição regional de cargos chave do Legislativo, mais uma vez permitem testar se as seções partidárias realmente importam nas decisões dos partidos na arena nacional. Caso as seções sejam desimportantes, deve-se esperar que os valores ESPERADOS e OBTIDOS sejam próximos para as variáveis selecionadas em cada legislatura. Na possibilidade de isso acontecer repousa um forte indício de que a hipótese nula, ou seja, **H<sub>0</sub>: seções partidárias não interferem nas escolhas da**

---

<sup>86</sup> Seguindo os mesmos padrões da **tabela 8**, a estimativa dos valores esperados foi feita pelo produtório da chance de cada variável (definida pelo número de seções que considera) pelo número de cargos possíveis. Foram considerados como cargos possíveis uma vaga de liderança por partido por ano, salvo em três ocasiões em que o PTB participou de um bloco parlamentar encabeçado pelo PFL, quando se computou um cargo por ano por partido desconsiderando-se o PTB. Esta opção reflete a seleção da fonte primária das lideranças partidárias. O controle da duração da delegação partidária aos líderes foi acompanhado via Diário da Câmara dos Deputados em, no mínimo, três ocasiões, no final de março, no final de maio e no final de novembro de cada ano. Desse modo, foram considerados quatro líderes para cada partido por legislatura, salvo para o PTB nos dois primeiros quadriênios. Na 49ª legislatura (1991-1995), ao longo do ano de 1993, o PTB integrou um bloco parlamentar encabeçado pelo PFL, o mesmo se repetindo na legislatura seguinte, para os anos de 1995 e 1996. Como líder do PPB na 49ª legislatura (1991-1995) foram considerados os líderes do PDS até o surgimento do PPR (1993). Na 50ª legislatura (1995-1999), como líder do PPB foi considerado o líder do PPR até o surgimento do PPB. Alguns casos necessitaram consultas adicionais aos diários da Casa. Entre estes, apenas um gerou embaraço na classificação do líder do partido. Na 52ª legislatura (2003-2007) ao longo do ano 2005 os deputados José Borba (PMDB-PR) e Wilson Santiago (PMDB-PB) dividiram o ano legislativo em porções muito próximas. Neste caso, somou-se 0,5 no indicador de cada seção do partido (PMDB-PR E PMDB-PB). Ao contrário do realizado na **tabela 8**, quando foram considerados os anos de 1990 a 2007, na **tabela 11** o período de estudo remete-se de 1991 até 2007. A diferença deve-se a natureza do objeto estudado. Cargos ministeriais seguem os ciclos executivos (presidenciais), ao passo que os cargos legislativos refletem o calendário da Câmara dos Deputados. Outra diferença diz respeito ao número de seções pretendentes ao cargo em questão. Enquanto na **tabela 8** tratam-se de todas as seções (em tese o ministro pode ser filiado aos partidos estudados em qualquer estado), na tabela considera-se apenas as seções com alguma concentração (ou seja, que elegeram ao menos um deputado na legislatura em questão). Outra importante diferença diz respeito ao número de cargos oferecidos. Entre os ministros estudados houveram 125 nomeações, ao passo que foram analisados 93 cargos de liderança partidária.

**legenda que dizem respeito a indicação do líder da bancada partidária na Câmara dos Deputados.** Por outro lado, caso haja significativa distância entre os valores ESPERADOS e os OBSERVADOS, bem como os testes estatísticos apontem significância na variação, então a hipótese alternativa deve ser aceita. Segundo ela, **H<sub>A</sub>: os partidos não devem ser entendidos como unidades coesas em que as seções partidárias não importam na escolha dos líderes partidários na Câmara dos Deputados.**

**Tabela 11**

**Tabela de correlação entre indicação de liderança e concentração partidária<sup>a</sup>**

			1991 a	1995 a	1999 a	2003 a	1991 a
	Collor <sup>c</sup>	Franco <sup>d</sup>	1995	1999	2003	2007	2007
cargos ESPERADOS para as seções de alta concentração	2,97	2,72	5,69	4,55	5,21	5,17	20,47
cargos ESPERADOS para seções de altíssima concentração	1,98	1,81	3,79	2,73	2,79	2,58	11,70
cargos ESPERADOS para as seções de MG, PR, RJ, RS, SP <sup>b</sup>	3,42	3,08	6,51	4,55	4,81	4,63	20,05
cargos OBTIDOS para as seções de alta concentração	11	7	18	18	17	9	62
cargos OBTIDOS para seções de altíssima concentração	9	6	15	15	13	9	52
cargos OBTIDOS para as seções MG, PR, RJ, RS, SP <sup>b</sup>	7	6	13	14	13	8	48

<sup>a</sup> Centro de Documentação e Informação – Cedi/Câmara dos Deputados e Diário da Câmara dos Deputados.

<sup>b</sup> Desconsidera-se os efeitos referentes ao PFL

<sup>c</sup> Refere-se aos anos de 1991 e 1992.

<sup>d</sup> Refere-se aos anos de 1993 e 1994.

Mais uma vez, os testes de aderência à distribuição chi-quadrado mostram que os dados são significativos a um alfa de 0,05<sup>87</sup>.

Tal como na análise dos dados ministeriais, a intensidade da relação entre concentração e o número de cargos obtidos por cada seção foi calculado segundo o  $\rho$  de Sperman. O **anexo 8** traz informações detalhadas sobre os valores obtidos pelo coeficiente de correlação. Em todos os casos ele se mostrou mais elevado que os obtidos para os cargos ministeriais entre os anos de 1991 e 2007. Entre as seções de alta concentração, seu valor foi de 0,53. Para as seções de altíssima concentração, o  $\rho$  foi de 0,51 e para as seções de MG, PR, RJ, RS e SP o coeficiente de correlação foi de 0,57. Tal como os

<sup>87</sup> Os testes foram feitos para cada uma das legislaturas estudadas. Nos casos em que teoricamente o número de casos foi inferior a cinco, foi assumido este valor como patamar mínimo. Em todos os casos, os testes mostraram-se significativos a um alfa menos que 0,05.

dados sobre ministros, o coeficiente é afetado pelo número de cargos envolvidos, e se torna substantivamente mais acentuado em análises agregadas que quando analisada legislatura a legislatura. Todavia, a lógica da relação se preserva. Em todos os casos é positiva, e sua intensidade varia conforme a legislatura.

A fim de controlar efeitos estocásticos produzidos por algumas seções em especial, recorreu-se a regressões logísticas binárias. Foram usados os mesmos modelos vistos na análise ministerial, e o **anexo 8** reproduz seus resultados para todas as legislaturas. Aqui basta destacar que, **para o período de 1991-2007, agregado, a chance de uma seção de alta concentração indicar uma liderança partidária é dezenove vezes maior que a de uma outra seção qualquer. Entre as seções de altíssima concentração, este valor se acentua para trinta e seis vezes. Em relação as seções de MG, PR, RJ, RS e SP esta chance se eleva em vinte e uma vezes. Os resultados obtidos são igualmente contundentes para todas as legislaturas.** A mesma relação se confirma quando examinados cada um dos quadriênios individualmente. Neste último caso, as chances variam entre 5 vezes (alta concentração em 2003-2007) e 40 vezes para a altíssima concentração na 50ª legislatura (de 1995 a 1999). Mais do que isso, a relação encontrada se mantém inalterada em relação a quais conjuntos de seções (alta, altíssima ou as do S-SE) têm maiores chances de ocupar os postos. Isso significa que em todos os ciclos legislativos, as seções de altíssima concentração apresentaram a maior vantagem, seguidas pelas de alta concentração e pelas seções do S-SE. Este resultado difere do padrão ministerial. Quando comparada a magnitude dos dados ministeriais e legislativos este ponto será retomado.

Entre os partidos mais nacionalizados parece haver certas normas sobre a ocupação das lideranças. O PSDB, por exemplo, aponta líderes longevos, que cruzam toda a legislatura. O PT, por outro lado, parece seguir um sistema de rodízio, em que a cada ano legislativo um novo líder é eleito. O critério de escolha, de fato, pouco importa. Embora possam ser destituídas a qualquer momento, a estabilidade das lideranças é o que conta e, via de regra, essa

estabilidade garante líderes, no mínimo, anualmente, selecionados para os seis partidos discutidos. Desse modo, analiticamente, o cômputo dos líderes foi feito para cada ano em que estiveram à testa de seu respectivo partido na Câmara dos Deputados.

Portanto, encontra-se um padrão semelhante de distribuição territorial de cargos ministeriais e de lideranças partidárias. Para as lideranças partidárias, as seções de altíssima concentração são as mais sobredimensionadas, seguidas pelas seções dos estados de MG, PR, RJ, RS e SP e pelas de alta concentração. Ou seja, tal como visto anteriormente, há uma associação positiva entre a expressão da seção estadual na bancada partidária e o acesso aos altos cargos que regem o processo decisório, seja no Executivo, seja no Legislativo.

Mais uma vez, a consideração de que os cinco estados mais proeminentes do S-SE têm uma importância menor frente às demais categorias analíticas deve ser feita com ressalva. Vale à pena insistir que, entre as seções de altíssima concentração, as seções dos cinco estados do S-SE representam 82% (49/60) das seções de altíssima concentração do PPB, PTB, PMDB, PSDB e PT.

Comparando os valores obtidos pelas regressões entre os cargos ministeriais e as lideranças partidárias na Câmara dos Deputados, observa-se que os escores referentes as lideranças partidárias são mais elevados que os relativos aos cargos ministeriais. Este padrão pode ser entendido como um efeito da negociação entre o presidente e os partidos. Diferentemente dos cargos legislativos, não basta a indicação do partido para a posse ministerial. É preciso passar pela negociação junto a presidência, que tem suas preferências e conserva sua independência. Desse modo, possivelmente as seções de mais elevada concentração devam fazer concessões pontuais na negociação dos cargos ministeriais, beneficiando as seções de concentração menos expressiva. A mesma razão explica a diferença na distribuição dos escores para as variáveis ao longo dos ciclos executivos. Portanto, as coalizões seguem a mesma lógica intrapartidária dos cargos legislativos (líderes e Mesa), porém contam com as preferências pessoais do presidente da República.

Esse argumento é substancialmente reforçado quando se leva em consideração um terceiro cargo estratégico na condução do processo decisório. Além das pastas ministeriais e das lideranças partidárias, a **presidência da Mesa Diretora** dos trabalhos da Câmara dos Deputados também é um cargo de poder discricionário considerável. Mais uma vez, a participação das seções de mais alta concentração é surpreendente. Entre os oito mandatos bianuais de presidentes da Mesa da Câmara do período 1991-2007, seis foram oriundos de seções de altíssima concentração (Inocêncio Oliveira do PFL-PE, Luís Eduardo do PFL-BA, duas vezes Michel Temer do PMDB-SP, Aécio Neves do PSDB-MG e João Paulo do PT-SP), e um de alta concentração (Ibsen Pinheiro do PMDB-RS). Observe-se que em todos os casos em que PPB, PMDB, PSDB, PT conquistaram o cargo este foi ocupado por um parlamentar oriundo de uma das cinco seções indicadas do S-SE.

Foge ao padrão descrito o único caso em que a norma de a presidência da Mesa Diretora ser indicada pela maior bancada da Câmara dos Deputados não foi respeitada. Para o biênio 2005-2007, este cargo foi dividido entre Severino Cavalcanti (PP-PI, baixa concentração) até sua renúncia em 21 de setembro de 2005 e Aldo Rabelo (PCdoB-SP, partido não estudado) até o final do mandato em 31 de janeiro de 2007.

**Tabela 12**

**Participação das seções nas lideranças partidárias<sup>a</sup>**

	Collor <sup>c</sup>	Franco <sup>d</sup>	1991-1995	1995-1999	1999-2003	2003-2007	média
Seções de alta concentração	0,92	0,64	0,78	0,82	0,71	0,38	0,67
Seções de altíssima concentração	0,75	0,55	0,65	0,68	0,54	0,38	0,56
Seções MG, PR, RJ, RS, SP <sup>b</sup>	0,70	0,67	0,68	0,78	0,65	0,40	0,52

Valor mais baixo

<sup>a</sup> Centro de Documentação e Informação – Cedi/Câmara dos Deputados e Diário da Câmara dos Deputados.

<sup>b</sup> Desconsidera-se os efeitos referentes ao PFL

<sup>c</sup> Refere-se aos anos de 1991 e 1992.

<sup>d</sup> Refere-se aos anos de 1993 e 1994.

O mesmo padrão de sobredimensão das seções partidária de elevada concentração nas seções dos estados mais proeminentes do S-SE se repete

na **tabela 12**. Nela estão expostos a razão entre as lideranças oriundas do conjunto de seções expressas nas linhas e o total de líderes de cada período indicado na coluna. Em outras palavras, na **tabela 12** pode-se observar qual foi a participação de cada conjunto de seções analisadas sob o total.

Como os mandatos dos líderes analisados seguem uma periodização anual, a **tabela 12** também informa por quanto tempo a liderança do partido foi exercida pelas seções estudadas. Por exemplo, no período 1991-1995, 78% dos líderes (e conseqüentemente do tempo de liderança a frente da bancada) couberam as seções de alta concentração. Quando observadas apenas as seções de altíssima concentração, este índice varia para 65%. Já as seções do quinteto de estados do S-SE, em 68% do período as lideranças estiveram entre as legendas do PPB, PMDB, PSDB, PTB e PT.

Conforme pode ser observado pelas médias (última coluna da direita), as seções de alta e altíssima concentração foram responsáveis, respectivamente, por 56% e 67% do comando de suas legendas entre 1991 e 2007. Em mais da metade das vezes, para o PPB, PMDB, PSDB, PTB, PT, os estados de MG, PR, RJ, RS e SP desempenharam este mesmo papel. Se observado cada ciclo presidencial, entre 1991 e 2003 esta situação não se altera.

Na **tabela 12**, as duas primeiras colunas informam o primeiro período legislativo, dividido entre dois presidentes da República (Collor e Itamar). O objetivo deste recurso é retomar a hipótese levantada quando da interpretação dos dados da **tabela 9**. Na ocasião, para explicar os baixos índices obtidos em todos os indicadores para o período 1990-1995, formulou-se a seguinte hipótese: a relação do presidente Collor com os representantes na Câmara dos Deputados foi de cooptação, e não de coalizão (AMORIM NETO, 2000). Desse modo, o governo Collor representou uma singular relação com o poder Legislativo. Assumiu-se também que, se o presidente Collor tivesse adotado uma estratégia de coalizão partidária (valorização dos partidos), seu governo apresentaria valores mais próximos aos encontrados nos quadriênios seguintes para os indicadores de participação das seções analisadas no interior dos partidos.

O teste dessa proposição pode ser feito com os dados da **tabela 12**, que permite verificar como os partidos comportaram-se com relação à seleção de seus líderes na ausência de ingerência formal da presidência da República. Como se pode observar, nos anos do governo Collor (1991-1992), o Legislativo não reproduziu os padrões de relação entre seções e cargos vistos na **tabela 9**, onde existe uma subrepresentação das seções de mais elevada concentração. Pelo contrário, nos anos de 1991 e 1992 encontramos os maiores níveis de super-representação das seções de mais alta concentração nos cargos de liderança partidária. Nas legislaturas seguintes, verifica-se que a tendência vista nos anos iniciais da 49ª legislatura se manteve

Desta forma, a hipótese de que a singularidade na distribuição de cargos ministeriais no governo Collor deve ser tributada à sua relação peculiar com o Legislativo (cooptação e não coalizão) se confirma. De fato, entre a divisão dos cargos do Executivo e dos cargos do Legislativo, a única variação que se encontra é a estratégia presidencial na relação Executivo-Legislativo. Por outro lado, a maior super-representação das seções de alta e altíssima concentração entre os anos 1991-2007, observada no período Collor merece atenção. Sua explicação pode ser entendida como uma reação partidária a um governo de cooptação.

Seguindo este argumento, a composição das lideranças é um jogo oculto e paralelo às nomeações ministeriais. Quando o governo Collor retirou o jogador partido político (conseqüentemente, suas seções) da arena de barganha dos cargos executivos, fez com que toda a energia das seções de maior concentração fosse canalizada para a arena legislativa (as lideranças). Quando os demais governos adotaram práticas de coalizão, as seções de alta e altíssima concentração promoveram um *trade-off* entre cargos ministeriais (para as seções de maior concentração) e cargos de liderança (para as seções de concentração menos expressiva).

Um segundo conjunto de dados que chama à atenção na distribuição de cargos é referente aos baixos valores encontrados na 52ª legislatura. De fato, parece ter havido uma decomposição dos critérios de alocação de postos administrados diretamente pelas bancadas partidárias. Destaque-se que os

valores descritos na penúltima coluna da **tabela 12** são os mais contundentes colaboradores da queda abrupta da média. De um momento para o outro, os índices caem para 38-40%. De fato, esta legislatura parece ter vivido conflitos incomuns. Vale lembrar que não só a indicação dos líderes partidários, mas a própria eleição e destituição do presidente da Casa (Severino Cavalcanti) corroboram o ponto. Retomando a **tabela 9**, por outro lado, constata-se que o padrão partidário de indicação regional de ministros ficou inalterado no Executivo. Isso sugere que as causas para a perturbação dos critérios de alocação de cargos pelos partidos não partiu do Executivo, e devem ser procuradas no próprio Legislativo. Embora seja tentador, não parece haver razões substantivas para creditar as mudanças no Legislativo à lógica interna sugerida pelos escândalos de práticas singulares nas relações inter-partidárias de então (o escândalo do suposto “mensalão”, por exemplo). Desse modo, a explicação de quais os mecanismos que permitem entender a nova dinâmica intrapartidária no Congresso, bem como se ela representa uma ruptura ou uma eventualidade em relação às regularidades observadas até então fica em aberto.

### **Considerações finais**

Este capítulo tratou de responder a seguinte questão: **Seriam as seções partidárias, ainda que de forma não intencional, atores relevantes das articulações que visam dotar o Executivo de base de apoio partidária na Câmara dos Deputados?**

Como visto, de fato é possível identificar, de forma estável ao longo do tempo, que poucas seções concentram parte significativa das bancadas dos partidos. Os partidos analisados se concentram em escala variável entre as suas seções, isto é, as legendas se distribuem em um *continuum* entre o PMDB (menos concentrado) e o PT (mais concentrado). A alta concentração partidária é obtida em média pela soma das concentrações de cinco seções (variando entre três e sete seções). Para o PPB, PMDB, PSDB, PT e PTB, cinco estados do Sul-Sudeste podem ser identificados recorrentemente como seções de alta

concentração. Nesses partidos, MG, PR, RJ, RS e SP formam, em média, 50% da bancada conjunta dos partidos, variando entre 40-66% conforme a legenda. Já o PFL é concentrado predominantemente no NE, onde na BA, MG, MA e PE somam 46% da bancada do partido.

Por outro lado, o número de estados em que os partidos sistematicamente não obtém qualquer representação na Câmara dos Deputados é declinante ao longo do tempo. Esta evidência aponta que a nacionalização crescente dos partidos é um fenômeno que se aplica a todas as legendas estudadas e não faz distinção entre regiões. Isso indica que todas as legendas parecem seguir o mesmo objetivo de nacionalização crescente. Talvez por isso o PFL não se apresente como um porta-voz do Nordeste, enquanto os demais partidos da amostra se pronunciem como delegados do Sul-Sudeste. Finalmente, os partidos estudados **não** são plenamente nacionalizados, mas parecem caminhar para isso.

Para examinar a proposição de que as seções de alta concentração (e seus desdobramentos, a altíssima concentração e as seções dos estados de MG, PR, RJ, RS e SP) transformam obtém vantagens na obtenção de cargos, foram selecionados os mais importantes cargos do Executivo e do Legislativo, que escapam de eleições diretas e dependem de negociações partidárias. Concluiu-se que, de fato, parte expressiva dos ministros, líderes partidários e presidentes da Mesa diretora da Câmara dos Deputados eram oriundos de seções de concentração elevada no interior de seu partido.

Esta evidência desafia interpretações bastante estabelecidas sobre as conseqüências políticas do desenho institucional do país. Segundo o conhecimento estabelecido, o Brasil é uma democracia consociativa, em que grupos minoritários, identificados com os entes federados do N-NE-CO, são sobre-representados a fim de compensar o peso das unidades do S-SE. Este mecanismo serviria para colocar na agenda pública temas da agenda das regiões minoritárias, e assim equilibrar o jogo federativo. Em uma concepção majoritária de democracia, este desenho federativo acabaria por criar grupos de veto que exigiriam benefícios desproporcionais em troca do apoio a políticas nacionais “consensuais”.

Pois bem, desde o cenário que vê as barganhas federativas como características normativas desejáveis, até os autores que enfatizam o contrário, todos parecem concordar na identificação dos incentivos institucionais que foram criados para se chegar ao quadro atual. A **lei dos partidos de 1946**, ao exigir representação nacional dos partidos políticos constrangeu a formação de partidos declaradamente regionais. A **federalização de territórios** administrados pela União fez crescer o número de entes federados no N-NE-CO, enquanto o S-SE viu sua representação relativa cair. Este mecanismo possibilitou, juntamente com a **manipulação da magnitude distrital**, que a repartição das vagas por estados na Câmara dos Deputados depois da Constituição de 1988 culminasse em uma divisão rigorosa entre os estados das regiões N-NE-CO (256 cadeiras) e os das regiões S-SE (257 cadeiras). Entre os argumentos recorrentemente apresentados, soma-se o **conjunto extensivo de competências do Senado Federal** (casa revisora e com competências exclusivas), e o critério de alocação de cadeiras na Casa, em que prevalece a **relação simétrica entre as unidades federadas**.

Por outro lado, em um **Congresso organizado partidariamente**, os principais cargos envolvidos na condução do **processo decisório** são sistematicamente ocupados pelos membros oriundos de distritos de alta concentração, em particular os de altíssima concentração, em que predominantemente se fazem presentes as seções dos estados do S-SE. Esta relação se verifica tanto no poder Legislativo, das **lideranças partidárias a presidência da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados**, como no Executivo, através da nomeação de **ministros**. Em comum, está o fato de que estes cargos dependem do acordo partidário para a indicação.

Estas evidências implicam conseqüências até então ignoradas pela literatura tradicional sobre o sistema político brasileiro. Sabe-se que o poder Executivo é o principal legislador do país (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001; LIMONGI, 2006). Isso é explicado pelos amplos poderes legislativos que cabem a presidência e pela concentração do processo decisório na Câmara dos Deputados. Sabe-se também que o mecanismo de ligação entre o poder Executivo e o Legislativo são os partidos políticos.

Assim, os deputados federais se organizam em partidos políticos e centralizam suas decisões entre poucos representantes (Colégio de Líderes). De outro, o presidente da República monta seu ministério de acordo com a força de cada partido na Câmara dos Deputados. Quanto mais coalescente esta relação, mais eficiente o mecanismo partidário (AMORIM NETO, 2000). Em poucas palavras, o sucesso e a dominância do Executivo estão associados a organização partidária do processo decisório.

Sabe-se muito sobre como opera cada arena decisória isoladamente (Executivo ou Legislativo). Conhece-se o “elo” (partido) que liga essas duas arenas. Mas ignora-se este “elo” como uma arena. Quem diz organização, diz oligarquia. Como visto, a operacionalização do processo decisório passa por um ator a sombra das investigações acadêmicas conduzidas até aqui. Seções partidárias importam. A partir de um critério de mensuração simples e objetivo, pode-se verificar que entre os principais partidos da República, quase todos os presidentes da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, aproximadamente  $\frac{3}{4}$  dos ministros e  $\frac{2}{3}$  dos líderes partidários são de seções de alta concentração. Este conjunto restrito de seções, que representam entre três e sete estados e que somaram no máximo  $\frac{1}{3}$  do plenário da Câmara, ocupam ordinariamente todas as posições chave na condução do processo decisório. Esta tese mostra como isto ocorre. Também informa que entre as seções de alta concentração, pode-se objetivamente distinguir um grupo seletivo que concentram mais acessos aos cargos estudados. Tratam-se das seções e altíssima concentração, recorrentemente associadas aos estados de MG, PR, RJ, RS e SP. Este fato contraria importantes interpretações sobre a barganha federativa.

Tal como a literatura tradicional que investiga o processo decisório, a que trata da barganha federativa no Brasil também ignora o papel dos partidos como uma arena. Somente ao não se indagar sobre o papel dos partidos é que se pode entender afirmações como a de Stepan (STEPAN, 1999):

Se isso acontece na Câmara dos Deputados dos Estados Unidos, em que a representação proporcional é muito próxima do princípio da igualdade (um cidadão, um voto), não é preciso ser "um novo institucionalista" para perceber as implicações políticas do federalismo

em um país que tem uma Câmara dos Deputados desproporcional como o Brasil, que por conta das prerrogativas do Senado vai para o extremo do *continuum demos-constraining*, e onde os eleitorados e os governadores que ajudam a enviar membros para a Câmara Alta têm suas próprias agendas e controlam recursos valorizados pelos senadores [...] Na Câmara Alta brasileira, um grupo de senadores que representa menos de 9% do eleitorado pode criar um grupo - um "win-set" - capaz de obstruir a aprovação de importantes reformas legislativas.

Se as instituições da Câmara dos Deputados americana - mais igualitária - são capazes de produzir equilíbrios induzidos pela estrutura, o federalismo brasileiro, que se caracteriza por uma Câmara Alta de baixíssima proporcionalidade e por uma Câmara Baixa igualmente desproporcional, certamente contribui para a perpetuação estrutural do *status quo*. Nenhum analista sério do caso brasileiro, após um estudo minucioso das conseqüências das regras decisórias e das prerrogativas do Senado, dos estados e dos governadores, defenderia o argumento de que o federalismo é uma variável interveniente de pouca importância relativa (STEPAN, 1999).

De fato, em um texto em que se propõe "ultrapassar" Riker, o autor ignora a mais importante contribuição do mesmo para o estudo do federalismo. Como descrito anteriormente, para Riker partidos são "a" instituição fundamental do federalismo centralizado. Na análise de Stepan, são mencionados partidos para a Índia, Estados Unidos, Espanha e Alemanha. Não que eles importem, mas são citados. Em relação ao Brasil, **não** há uma única menção a partidos. O leitor menos informado fica com a sensação de que partidos sequer existem no país. O sistema político parece ser organizado (se tanto) por aglomerados regionais (cada qual com sua agenda).

Esta formulação de um sistema político organizado a partir de regiões, é bem estabelecida na literatura tradicional sobre barganha federativa no Brasil (FURTADO 1965; SOARES, 1973; ABRUCIO 1998; SAMUELS, 2000). Como visto, esta literatura identifica regiões a preferências de pico único, unimodais. Frequentemente é identificada a clivagem entre N-NE-CO em oposição ao S-SE. Neste sentido, recorrentemente destacam-se os mecanismos institucionais

que sobre-representam o N-NE-CO, valorizando a perda de espaço político que o S-SE, inerte, assiste.

Esta tese, ao redefinir os termos regionalismo e partidos de antinômicos em integrados, incorporou ao debate sobre a barganha federativa os avanços que a literatura já havia estabelecido para o processo decisório. Põem em perspectiva o incremento da participação dos representantes no N-NE-CO com a centralização da organização das arenas decisórias. Ao mesmo tempo que se amplia o acesso de alguns distritos na Câmara dos Deputados em detrimento de outros, se reorganizam os procedimentos que regem o exercício da participação parlamentar.

Esta interpretação não deve ser tomada como uma visão conspiratória, ou uma guerra sombria entre as regiões do S-SE contra as do N-NE-CO. A origem geográfica de um gestor/legislador público **não** é fator determinante da natureza das políticas que prefere ou implementa. Diferentemente, destaca-se que, se a ação individual é de fato orientada à maximização de carreiras, os atores têm incentivos institucionais (descentralização partidária, distritalização eleitoral) para se agregar intra-partidariamente em função de sua origem política (estados) para buscar maximizar suas carreiras (cargos). Assim, esta configuração limita institucionalmente a possibilidade de barganha de atores que, de acordo com uma visão normativa que valoriza a democracia consociativa, deveriam ter um papel mais relevante no curso do processo decisório. Na verdade, os dados indicam que o “grupo minoritário” com poder de barganha sobre-dimensionado no legislativo não são os senadores dos estados do N-NE-CO que somam 74% da Casa, e assim “controlam” a agenda, mas algumas seções que, no conjunto, não passam de 1/3 da Câmara dos Deputados, e são amplamente ocupadas por membros do S-SE, que conseguem mobilizar 3/5 do plenário.

Qual a “mágica” que possibilita a transformação de uma minoria de 1/3 em uma maioria qualificada de 3/5 do plenário? O mecanismo que autoriza esta passagem é o controle da arena que decide a posição majoritária da Casa. Ao organizar partidariamente a Câmara dos Deputados, o regimento interno possibilitou que os próprios partidos se convertessem em arenas chave do

processo decisório. Foram os termos da organização dos trabalhos da Casa que favoreceram as minorias organizadas em partidos descentralizados pela barganha federativa a converterem-se em maiorias legislativas solidas.

Tal como é certo que o Executivo federal não governa à revelia do Congresso, ainda que tenha enorme poder de induzir a cooperação da Casa, os líderes partidários não são capazes obrigar uma bancada contrariada a votar de acordo com seu desejo unilateral. Como destacam Figueiredo e Limongi:

Conforme argumentamos, os atributos formais da medida provisória põem em mãos do Executivo poderosíssima arma que altera a própria estrutura de escolhas parlamentares, mas não lhe permite aprovar medidas que contrariem a maioria do Congresso. Mostramos que a obtenção de apoio majoritário do Congresso foi negociada pelos líderes partidários, que para tanto fizeram amplo uso de suas prerrogativas regimentais. Ou seja, através do controle sobre o processo de votação e aprovação das matérias foram capazes de garantir em plenário os acordos firmados com o governo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001, p.15).

Da mesma forma, as seções de alta concentração não precisam assumir um comportamento unilateral de imposição de suas preferências. Formada a maioria interna, o partido é coeso o suficiente (e quando falta coesão cabe disciplina) para seguir uma estratégia que favoreça, sobremaneira, as seções de mais elevada concentração. A vantagem na arena partidária permite às seções de maior concentração acesso privilegiado a cargos chave na arena Legislativa, como líderes partidários e presidente da Mesa Diretora. Assim, permite a essas seções uma posição relativa ainda mais forte no Colégio de Líderes. Ao mesmo tempo, favorece sua inserção na arena Executiva, nos diferentes ministérios, via coalizões. Do alto destes postos, estas seções têm condições favorecidas para “congelar seus gostos”.

Mas quais “gostos”? O argumento pede um reexame de suas premissas. Este capítulo vem sustentando que seções importam na condução dos principais partidos nacionais. Ainda que aceita a tese do ponto de vista empírico, qual a motivação dos atores para se agregarem nesta unidade? Dito

em outras palavras, a colaboração de atores oriundos de uma mesma seção não é crível. O único comportamento que se pode esperar destes atores, na ausência de constrangimentos institucionais intra-legislativos (como o argumento dá a entender) é a não-cooperação sistemática. Estes atores são concorrentes intra-legenda imediatos, na disputa pela indicação do partido para cargos majoritários futuros. Se tratando de cargos proporcionais, estes membros serão adversários eleitorais no futuro próximo. O que levaria um conjunto de atores a apoiar seus prováveis concorrentes a conquistar um cargo ministerial ou de direitos legislativos diferenciados?

A formulação não-cooperativa busca seguir os tradicionais argumentos sobre as causas da indisciplina partidária esperada em regimes de representação proporcional de lista aberta (MAINWARING, 2001). Por outro lado, os atores com vistas a maximizar carreiras sabem que também enfrentarão concorrentes de outras legendas. Sabem que seus concorrentes inter-partidários procurarão maximizar os *pay-offs* presentes para chegar na próxima eleição em condições mais favoráveis de vencê-la. Embora os atores desconheçam exatamente as estratégias de curto prazo de seus adversários inter-partidários, é racional procurarem agir de forma a garantir mais benefícios para agir independentemente da ação de seus adversários inter-partidários. Nesse sentido, cooperar com o colega de seção é a estratégia ótima. Ao auxiliar seu colega a obter um cargo de maior poder discricionário, o deputado que não foi escolhido é capaz de antecipar que os benefícios que esta posição diferenciada garante ao seu colega de seção serão convertidos, em maior ou menor medida, em bem-feitorias para o distrito que os elegeu. Como os distritos são plurinominais, e as cadeiras são repartidas partidariamente, os votos que favorecem um colega de seção, também favorecem ao outro via coeficiente partidário. Favorecem de forma desigual, é verdade, mas a opção que cabe aos deputados é: favorecer um colega de seção quando possível, ou correr o risco de ver os deputados eleitos no mesmo distrito, mas de outra legenda, fazê-lo, maximizando sua chance conjunta em prejuízo para os partidos concorrentes.

A modelagem deste jogo para cargos majoritários é um pouco diferenciada. Em primeiro lugar, é preciso reconhecer que nem todos os deputados de uma mesma seção têm ambições concorrentes. A maioria sabe que, se for indicada pelo partido para concorrer ao Senado Federal, ou a governador, mesmo que conte com o apoio integral da sua legenda, suas chances são reduzidas. São os malefícios do voto pessoal. A capacidade de maximizar as carreiras é diferenciada de acordo com os resultados eleitorais pretéritos do pretendente. Nesse sentido, ainda que tenha esta ambição para o futuro não-imediato, o deputado deve procurar construir alianças com vistas a favorecer sua posição futura. Neste sentido, apoiar um colega que apresente boas chances de ter sucesso eleitoral na próxima eleição majoritária é um passo importante. Não só pela possível expectativa de receber cargos comissionados para si e seus apoiadores, mas pelo benefício mais imediato de contar com o apoio do candidato à eleição majoritária na próxima eleição proporcional.

Nos casos em que existe ambição concorrente intra-seção para cargo majoritário futuro, existem duas possibilidades: ou há acordo, ou não. Nos casos de acordo negociado, os jogadores são capazes de antever os resultados da disputa pela liderança ou pela indicação ministerial presente com base na correlação de forças que apresentam, e assim preferem um acordo ao embate. Observe-se que a informação sobre a força do adversário da mesma seção, não é difícil de se obter. Estas disputas são resolvidas por grupos pequenos, de algumas dezenas de pessoas, quando tanto. Deste modo, a informação é de baixo custo, e muito provavelmente completa. Como resultado, o partido seleciona seu indicado por aclamação.

Nos casos em que prevalece o desacordo, a disputa pela indicação da legenda ao cargo de ministro ou líder divide a seção, o que enfraquece os dois concorrentes frente a um terceiro. Estas situações, menos freqüentes, podem ser a explicação para os casos em que seções de baixa concentração chegaram aos cargos em jogo. Fora das disputas internas da seção de alta concentração, estes atores atraem para si não só os votos de sua seção, mas

dos descontentes com as alternativas oferecidas pelas seções de maior concentração.

Portanto, os atores organizados em seções, visando apenas sua maximização de carreira individual, são capazes de organizar as bancadas partidárias para as escolhas dos cargos chave do processo decisório, e assim, de posse dos recursos oferecidos por estas posições, garantir a coesão e disciplina da bancada partidária através da centralização do poder de agenda.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese pretendeu explorar as relações entre federalismo e sistema partidário, examinando o seguinte problema de pesquisa: **a descentralização partidária estadual tem influência sistemática na atuação partidária nacional na Nova República?**

Para tanto, seu primeiro passo consistiu em examinar se é possível associar empiricamente **facções** à descentralização partidária. O suposto era que a descentralização partidária pudesse estar associada a forças centrífugas. Afinal, se a disciplina partidária (entendida como a bancada partidária votar de acordo com a indicação do líder da legenda no plenário da Câmara dos Deputados) é expressiva, isto não significa necessariamente que ela seja consistente. Poderia haver um grupo, pequeno, que contrariasse sistematicamente a liderança partidária. Para testar a existência deste grupo hipotético, bem como sua identificação como um grupo de base estadual, votos nominais na Câmara dos Deputados foram pareados, com o objetivo de identificar grupos homogêneos e sistemáticos de votos contrários a orientação da liderança. Estes grupos foram encontrados, porém não em intensidade (sistematicidade no comportamento de oposição a orientação da liderança) ou localização (estadual), que pudessem ser considerados suficientes a ponto de ser avaliados como pertinentes. A conclusão, portanto, é que inexistente tal agrupamento. Descentralização, no caso da Nova República, não está associada a forças centrífugas como tradicionalmente se supõe.

Um segundo passo analítico consistiu em testar se a descentralização partidária pode estar relacionada com **tendências** regionais. Seriam as regiões N-NE-CO associáveis a bancadas de perfil conservador, enquanto as bancadas do S-SE teriam uma ideologia predominante progressista? Pretendeu-se responder a esta questão com base na variável “**predominância partidária**”. É considerado partido predominante todo aquele que obteve um mínimo de um em cada cinco deputados federais por estado. Poucos estados têm mais do que um partido predominante. Uma vez identificadas, as predominâncias foram

agregadas segundo suas semelhanças ideológicas. A conclusão é que as regiões Norte e Nordeste podem de fato ser associadas a partidos conservadores (direita e centro). Por outro lado, as regiões Sul e Sudeste não devem ser automaticamente associadas à predominância de partidos “progressistas”. Enquanto no Norte e Nordeste é possível identificar claramente o predomínio de partidos de orientação mais conservadora, no Sul e Sudeste, há intensa divisão das bancadas partidárias entre direita, centro e esquerda. Portanto, os partidos políticos brasileiros apresentam diferenciado grau de penetração nos estados, sendo as regiões Norte e Nordeste predominantemente associadas a partidos de centro e direita, ao passo que as Sul e Sudeste apresentam representação ideológica mais plural.

O terceiro passo consistiu em examinar empiricamente o problema da sobre-representação de regiões **no interior dos partidos**. Para tanto, foi construída a variável **concentração partidária**. Diferentemente da predominância partidária, que visa verificar o quanto cada partido importa para cada estado, a variável concentração partidária, pretende medir o quanto cada estado (cada seção partidária) é importante para cada partido. Assim, as seções de **alta concentração** são aquelas responsáveis conjuntamente pelo somatório de aproximadamente 50% da bancada partidária na Câmara dos Deputados. Entre três e sete seções revelaram ser suficientes, para satisfazer este critério em cada partido. No interior deste grupo, é possível ainda identificar seções de **altíssima concentração**, ou seja, as três seções com mais alta concentração. Um conjunto de **cinco estados do Sul e Sudeste** encontra-se sistemática e recorrentemente nesta condição. MG, PR, RJ, RS e SP revelaram estar presentes em 90% destes casos para o PPB, PMDB, PSDB, PT e PTB.

Finalmente, uma vez que (1) não existe comportamento parlamentar organizado em facções; (2) que os partidos de centro e direita são predominantes no Nordeste e Norte e (3) algumas seções estaduais concentram a representação no interior das bancadas partidárias, tratou-se de verificar se esta se refletiria na distribuição de cargos-chave do sistema político, cargos estes cujo controle formal garantiria uma posição privilegiada no

processo decisório nacional. Para tanto, examinou-se a origem regional dos cargos de ministro, líder partidário e presidente da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. A conclusão é que **há sobrerrepresentação das seções estaduais de alta concentração em todos os cargos analisados**. Tanto mais cargos foram preenchidos de forma desproporcional, quanto mais restritivo fosse o critério de concentração partidária. **Para o período 1990-2007, uma seção de alta concentração tinha treze vezes mais chance de indicar um ministro do que uma de não-alta concentração. Entre as de altíssima concentração, esta chance aumenta para vinte vezes**. A quase totalidade dos presidentes da Câmara, como pode ser detalhado, pertencem a seções de concentração diferenciada. O mesmo acontece com os líderes partidários. A lógica desta relação, embora com variações em suas intensidades, está presente em todos os ciclos legislativos e executivos analisados.

Como interpretar as evidências encontradas nesta tese? A sobrerrepresentação das seções de alta concentração (entra as quais as de altíssima concentração e a dos cinco estados do Sul e Sudeste) não deve ser entendida como a captura do partido nacional por um punhado de seções, como se isso significasse algo próximo à conversão do partido nacional em uma agremiação regional, aos moldes dos partidos estaduais da República Velha. Isso não parece razoável à luz dos dados, além de também ser distante do marco analítico adotado. Como vimos, a descentralização partidária é uma das arenas em que opera a barganha federativa.

O arranjo institucional da Nova República (pós-1988), ao escolher o federalismo, tal como em 1889 (o que significa que a descentralização partidária foi preservada), ao dar continuidade à representação proporcional do regime de 1946 (o que implica multipartidarismo e a necessidade de coalizões governamentais), ao não alterar significativamente os poderes legislativos do presidente conquistados em 1969, além de preservar a organização partidária dos trabalhos do Congresso, tal como no pré-1985, converteu os partidos políticos em atores relevantes e, portanto, em arenas em que operam importantes jogos ocultos.

A constatação da superrepresentação das seções de alta concentração não nos permite afirmar que estas “dominem” o partido, no sentido de que tenham capacidade impositiva sobre os membros de outras seções. Significa que elas conseguem ocupar postos estratégicos e, portanto, estão em condições institucionais vantajosas para induzir as preferências dos demais atores, em razão das prerrogativas associadas às funções ocupadas no Executivo (ministérios) e no Legislativo (lideranças partidárias e Presidência da Câmara dos Deputados). Ou seja, as barganhas entre indivíduos de uma mesma legenda são, se não explicitamente estruturadas, fortemente influenciadas pelas suas seções de origem.

Institucionalmente, as decisões sobre o papel dos **partidos políticos** na condução do **processo decisório** ocorreram paralelamente às deliberações sobre as regras eleitorais, orientadas a sobredimensionar as regiões N-NE-CO nas arenas legislativas centrais. Paradoxalmente, os principais partidos brasileiros (seja pelo tamanho da bancada, por seu grau de nacionalização, ou pela participação em cargos executivos) apresenta um padrão de **concentração** estadual da bancada que, dado o papel protagônico que assumiram os partidos no pós-1988, tem por efeito contrabalançar o espaço institucional esperado do N-NE-CO.

Estes resultados podem ser interpretados a luz da tese de Riker, para quem as instituições não são fruto de planejamento, de desenho consciente e coerente, mas sim resultantes de barganhas que retratam a desigual capacidade dos agentes “congelarem” seus gostos/preferências. Certamente, a projeção dos partidos como estruturadores de importantes arenas decisórias não foi fruto de uma maquinação para transformá-los em arenas, nas quais algumas seções seriam capazes de obter a estratégia dominante. Todavia, assim o foi. Rodada a rodada, um conjunto restrito de atores agregáveis por sua origem política espacial semelhante, tomaram e mantiveram o controle dessas arenas emergentes. Desse modo, a **barganha federativa** foi se tornando um fator cada vez mais presente no **processo decisório**.

Tradicionalmente, o termo **barganha federativa** denota negociações e manipulações (*heresthetics*) que os atores políticos fazem no âmbito de um

arranjo federativo (FILIPPOV, ORDESHOOK e SHVETSOVA, 2004). Repartição de competências entre os entes federados, questões jurisdicionais, representação política seriam algumas de suas áreas de excelência. Esta tese investigou uma das instituições políticas sobre as quais se apóia a barganha federativa, considerada central por William Riker: a descentralização partidária, ou seja, a autonomia das seções partidárias estaduais. Sua principal conclusão é que esta é uma variável explicativa contundente da composição dos principais cargos no Executivo e no Legislativo, cargos estes cujo controle é estratégico para o **processo decisório**. Destaque-se que a composição destes cargos não pode ser tributada inteiramente a um efeito induzido pela estrutura (SHEPSLE, e WEINGAST, 1981), sendo antes e melhor entendida como resultante de preferências dos atores. Desse modo, a barganha federativa é um jogo oculto significativo para o entendimento do processo decisório, uma vez que os mecanismos de operacionalização do equilíbrio induzido pela estrutura derivam também, ainda que não exclusivamente, da barganha federativa. Dito de outro modo, disputa federativa, não é sinônimo exclusivo de competição auto-declarada entre entes federados.

Este resultado, de outra forma, é bastante intuitivo. Senão vejamos: Atores políticos agem instrumentalmente com o fim de satisfazer objetivos dados por suas preferências. Suas preferências estão associadas ao conjunto de oportunidades de que dispõem. O federalismo potencializa o conjunto de oportunidades (TSBELLIS, 1998) dos atores ao estabelecer arenas duais de poder (dois níveis de Executivo, dois níveis de Legislativo, e bicameralismo). Como parte da própria definição de ação racional, uma das formas que os agentes dispõem para atender seus fins (carreira) é a negociação das condições oferecidas pelos meios que usufruem (votos em plenário). A negociação partidária, deste modo, ao incidir de forma ampla sobre as mais diversas matérias legislativas, (relativas a federação *stricto sensu*, ou não) acaba por se converter em arena de agregação do conjunto das estratégias individuais dos deputados, para melhor satisfazer suas preferências. Esta agregação, por seu turno, é fortemente condicionada por singularidades institucionais (papel dos líderes partidários, do presidente da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados e do próprio Executivo), que, como se sabe, no caso

brasileiro, têm elevada capacidade de indução de preferências (*heresthetics*). Essa incidência legislativa ampla organizada pelos partidos, permite negociações plurais, em diversos níveis (jogo ocultos/paralelos) federativos *stricto sensu* e não federativos, que favorecem a atenção de seus objetivos.

Por outro lado, as **bancadas legislativas não derivam inteiramente da vontade eleitoral**. São também fruto da legislação eleitoral e refletem a interação entre essas instituições e as estratégias dos candidatos, que por sua vez dependem do conjunto de oportunidades por eles acumulados. Desse modo, ao superdimensionar os membros partidários associados a poucas seções, os partidos estão adotando uma estratégia que favorece a manutenção do *status quo* referente à **concentração**. Desse modo, a hipótese que se levanta aqui é que, se os partidos tivessem adotado, há vinte anos atrás, um regulamento que estabelecesse a distribuição aleatória entre as seções dos cargos de poder (lideranças, mesa e ministérios), ou uma estratégia que deliberadamente promovesse novas lideranças, em especial dos distritos em que o partido teve um novo recruta (caso dos cargos de líderes) ou ainda não registrou presença na Câmara dos Deputados (caso dos ministros), isso se refletiria na concentração partidária, e aceleraria a nacionalização das legendas.

Obviamente os supostos desse cenário contrafactual são extremados e não-críveis. Mas, uma de suas conseqüências pode ser observada em partidos de maior nacionalização. Entre os partidos de nacionalização próxima a 100% (27/27) os benefícios da alta concentração são menos evidentes para cada seção individualmente (há mais seções de alta concentração). Isso, por outro lado, **não** indica que a alta concentração partidária seja um conceito analiticamente fadado à perda da sua capacidade explicativa em decorrência de uma maior nacionalização dos partidos. Provavelmente haverão perdas, e provavelmente essas perdas serão desiguais em cada partido, muito em função de outras variáveis que **não** só a nacionalização crescente. Preferências eleitorais e regras partidário-eleitorais de certo também importam. O mesmo entendimento cabe à magnitude distrital e das seções “a nacionalizar” dos partidos. Todas as seções de alta concentração apresentam magnitude distrital

igual ou superior a 16 (grande e megadistritos). A total exclusão dos estados que elegem entre 8 e 12 deputados, provavelmente não é fruto do acaso. Seguindo por este argumento, vê-se que apenas o PTB tem grandes distritos a incorporar a sua legenda. Outros partidos têm como desafio tornar a presença de distritos com as maiores magnitudes, mais freqüentes, como é o caso do PT e do PSDB.

O caso petista em particular é interessante dado o crescimento estrondoso de sua bancada partidária (por volta de 30% por legislatura, saindo de uma base de 35 deputados em 1991). Ao mesmo tempo, é destacável o peso que as seções de altíssima concentração (MG, RS e SP) somam no interior no partido. Já o **PSDB**, também é uma legenda que merece um olhar especial. Junto com o **PT** foi a única legenda a apresentar suas seções de altíssima concentração invariantes ao longo da série histórica estudada (CE, MG, SP). Embora não tão concentradoras quanto as seções petistas, as seções de altíssima concentração do PSDB são as com a segunda maior média. Como visto, estes partidos representam o pólo de maior concentração partidária.

Isto posto, cabe a interrogação sobre os limites da generalização dos resultados encontrados. Esta questão vale tanto para o futuro neste mesmo caso (Brasil, pós-1985), quanto para outros casos. A resposta a essa pergunta é desigual conforme o nível de análise requerido. Para o caso Brasil pós-1985, dadas as variáveis estudadas não serem alvo de reformas institucionais radicais, pode-se inferir que, baseado na amplitude dos dados levantados, os resultados tendem a ser semelhantes, para as legislaturas e composições ministeriais futuras. Por outro lado, esta tese examinou um único caso, e como tal seus resultados devem ser lidos com cuidado quando o objetivo da inferência é estender as conclusões deste caso para os demais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, nº 1, Rio de Janeiro, 1988.

ABRANCHES, S. A Democracia brasileira vai bem mas requer cuidados. In: VELLOSO, J. (org.). **Como vão à democracia e o desenvolvimento no Brasil?** Rio de Janeiro, José Olympio, 2001.

ABRUCIO, F. **Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira.** São Paulo, Editora Hucitec, 1998.

ALMEIDA, M. H. e MOYA, M. A reforma negociada: o Congresso e a política da privatização. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 12, nº 34, São Paulo, 1997.

ALMEIDA, M. H. Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências. **BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. São Paulo, v. 51, 2001.

AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil.** Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2003.

AMORIM NETO, O. Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina legislativa no Brasil. **Dados**. v. 43, nº.3, Rio de Janeiro, 2000.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. A Conexão Presidencial: Facções Pró e Antigoverno e Disciplina Partidária no Brasil. **Dados**. v. 44, nº 2, Rio de Janeiro, 2001.

ARRETCHE, M. **A Centralização no Estado Federativo Brasileiro.** Tese de Livre Docência, USP, São Paulo, 2007.

AMARAL, A. **O Estado Autoritário e a Realidade Nacional.** Brasília, Ed. UnB, 1981

BACHRACH, P. e BARATZ, M. Two Faces of Power, **The American Political Science Review**, v.56, nº. 4, 1962.

BAKES, A. **Democracia e sobre-representação de regiões: o papel do Senado.** Dissertação de Mestrado, Brasília, UNB, 1998.

BASTOS, A. **A Província**: estudo sobre a descentralização no Brasil. São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1975

BRANDÃO, G. **Linhagens do Pensamento político brasileiro**. Tese de Livre Docência. USP, 2005.

BRASS, P. **The Politics of India Since Independence**. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

BRITTO, L. A Representação Proporcional. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, nº 19, 1965.

CAMARGO, A. Federalismo cooperativo e o princípio de subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. IN. HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J. **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo. Fundação Konrad Adenauer, 2001.

CARNEIRO, L. e ALMEIDA, M. H. Definindo a arena política local: sistemas partidários municipais na federação brasileira. in. **Dados**, v. 51, nº 2, Rio de Janeiro, 2008.

CARVALHO, N. **E no início eram as bases**. Rio de Janeiro, Revan, 2003.

CARVALHO, J. Federalismo y Centralización en el Imperio Brasileño: Historia y argumento IN: Carmagnani, M. **Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina**. México, FCE, 2002.

CARVALHO, J. Vargas e os Militares: aprendiz de feiticeiro IN: D'ARAÚJO, M. **As Instituições Brasileiras da era Vargas**. Rio de Janeiro, Ed. UERJ/ FGV, 1999.

CARVALHO, J. **A Construção da Ordem**. Brasília, UnB, 1990.

CARVALHO, J. El federalismo brasileño: perspectiva histórica. IN Chávez, A. **¿Hacia un nuevo federalismo?** México, FCE, 1996.

CARVALHO, J. **O Teatro de Sombras**. Rio de Janeiro, UFRJ, 1991.

CARVALHO, J. **Pontos e Bordados: Escritos de História Política**. Belo Horizonte, UFMG, 1998.

CHIANN, C.; KURBHI L. S.; DAMIANI, L. P. e MAGALHÃES, M. N. **Relatório de análise estatística sobre o projeto “Influência regional na estruturação partidária no congresso brasileiro pós-1988.”** São Paulo: IME-USP, 2008.

CHEIBUB, A. e PRZEWORSKI, A. e Saiegh, S. Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism. IN. **British Journal of Political Science**. nº 34, 2004

COX, G. e MORGENSTERN, S. Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents IN: MORGENSTERN, S. E NACIF, B. (orgs.) **Legislative Politics in Latin America**. Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

DAHL, R. **Sobre a Democracia**. Brasília, Ed. UnB, 2001 [1998].

DAHL, R. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo, Ed. USP, 1997 [1971].

DALLARI, D. **O Estado Federal**. São Paulo, Ática, 1986.

DUVERGER, M. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro, Guanabara, 1987 [1951].

FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. São Paulo, Fapesp/FGV, 2001 [1999].

FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados**. v.45, nº 2, Rio de Janeiro, 2002.

FILIPPOV, M. Revisiting Riker's Theory of Federalism, **Constitutional Political Economy** v.16. 2005.

FILIPPOV, M.; ORDESHOOK, P. e SHVETSOVA, O. **Designing Federalism: A Theory of Self-sustainable Federal Institutions**. Cambridge University Press, 2004.

FURTADO, C. Os obstáculos políticos ao desenvolvimento econômico. **Revista da Civilização Brasileira** 1, Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1965.

GASTIL, R. The comparative survey of freedom: Experiences and Suggestions. IN. Inkeles, A. (org) **On measuring democracy**. New Brunswick, Transaction, 1991.

HARTLYN, J. Colombia: The politics of violence and accommodation. IN. Diamond, L.; Linz, J. e Lipset, A. (orgs) **Democracy in development countries: Latin America**. Boulder, Lynne Rienner, 1989.

HIPPOLITO, L. **PSD de raposas e reformistas**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

KINZO, M. **Oposição e Autoritarismo: gênese e trajetória do MDB (1966-79)**. São Paulo, IDESP/Vértice, 1988.

KINZO, M. O quadro partidário e a constituinte. **Revista Brasileira de Ciência Política**. Vol 1, nº 1, 1989.

KINZO, M. São Paulo e o Brasil: uma desigualdade política. **São Paulo em perspectiva**. v. 4, nº 1, 1990.

KINZO, M. Radiografia do quadro partidário brasileiro. In. **Pesquisa. Fundação Konrad Adenauer-Stiftung (1)**, 1993.

LAMOUNIER, B. A Representação Proporcional no Brasil: Mapeamento de um Debate. **Revista de Cultura e Política**, nº 7, 1983

LAMOUNIER, B. e MENEGUELLO, R. **Partidos Políticos e Consolidação Democrática: o caso brasileiro**. Ed. Brasiliense, São Paulo, 1986 [1986].

LAVIER, M. e SCHOFIELD, N. **Policy and Party Competition**. New York, Routledge, 1990.

LEONARDI, R. e WERTMAN, D. **Italian Christian Democracy: The politics of dominance**. New York, St. Martin's, 1989.

LIMA JUNIOR, O. B. **Partidos Políticos Brasileiros, 45 a 64**. Rio de Janeiro, Graal, 1983

LIMONGI, F. Presidencialismo e Governo de Coalizão. In: AVRITZER, L. e ANASTASIA, F. (Org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

LIMONGI, F. **Política comparada: da teoria da modernização ao novo institucionalismo**. Tese de Livre Docência, USP, São Paulo, 2002.

LIMONGI, F. e FIGUEIREDO, A. O presidencialismo brasileiro pós 1988: fusão de poderes e representação política, trabalho apresentado na **I Conferência sobre federalismo cooperativo, globalização e democracia**, Brasília. 2000

LIJPHART, A. Modelos de Democracia. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.

MAINWARING, S. Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais. **Novos Estudos CEBRAP**. nº 29, São Paulo, 1991

MAINWARING, S. **Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil**. Porto Alegre, 2001

MAYHEW, D. **Congress: The Electoral Connection**. New Haven, Yale University Press, 1974.

MENEGUELLO, R. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-97)**. São Paulo, Paz e Terra, 1998 [1998].

NICOLAU, J. As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira. **Dados**. v. 40 nº. 3, Rio de Janeiro, 1997.

NICOLAU, J. **Multipartidarismo e democracia**. Ed. FGV, Rio de Janeiro, 1996.

HAMILTON, A.; JAY, J. e MADISSON, H. **O Federalista**. Ed. Lider, São Paulo, 2003

PEELER, J. **Latin American democracies: Colombia, Costa Rica, Venezuela**. Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1985.

REALE, M. O Sistema de Representação Proporcional e o Regime Presidencial Brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, nº 7, São Paulo, 1959

REED, S. e BOLLAND, J. The fragmentation effect of SNTV in Japan. IN Grofman, B.; Lee, S.; Winckler, E.; Woodall, B. (orgs.) **Elections in Japan, Korea and Taiwan under the single non-transferable vote**. Ann Arbor, University of Michigan Press, 1999.

RIKER, W. e SCHAPS, R. Disharmony in Federal Government. **Behavioral Science**, v. 2, 1957.

RIKER, W. **Federalism: Origin, Operation, Significance**. Boston, Little Brown, 1964.

RIKER, W. Federalism. IN. GREENSTEIN, F. e POLSBY, N. **Handbook of political science**. Massachussets, Addison-Wesley Publishing Company, 1975.

RIKER, W. Implications for the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions. **American Political Science Review**, v. 74., 1980.

RIKER, W. Six Books in Search of a Subject or does Federalism Exist and does it Matter?. **Comparative Politics** v. 2, nº1, 1969.

RIKER, W. **The Development of American Federalism**. Boston, Kluwer Academic Publishers, pp. 17-42, 1987.

RIKER, W. **The art of political manipulation**. New Haven, Yale University Press, 1986

RODRIGUES, L. Partidos, Ideologia e Composição Social. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 17, nº 48, São Paulo, 2002.

ROSE, R. Parties, factions and tendencies in Britain. **Political Studies**, v.12, 1964.

SAMUELS, D. Concurrent Elections, Discordant Results. Presidencialism, Federalism, and Governance in Brazil. **Comparative Politics**, v. 33, n. 1, 2000.

SANTOS, W. G. **Crise e Castigo**: partidos e generais na política brasileira. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1987.

SANTOS, W. e SCHMITT, R. Representação, Proporcionalidades e Democracia. **Monitor Público**, ano 2, nº 5, março/abril/maio, 1995.

SARTORI, G. **Partidos e sistemas partidários**. Rio de Janeiro, UnB/Zahar editores, 1982.

SHEPSLE, K. e WEINGAST, B. **Positive Theories of Congressional Institutions**. University of Michigan Press, 1995.

SHEPSLE, K. e WEINGAST, B. Structure-induced equilibrium and legislative choice. **Public Choice**. nº 37, 1981.

SHUGART, M. e CAREY, J. **Presidents and Assemblies**: constitutional design and electoral dynamics. Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

SOARES, G. Desigualdades Eleitorais no Brasil. **Revista de Ciência Política**, nº 7, São Paulo, 1973

SOARES, M e LOURENÇO, L. A representação política dos estados na federação brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 19, nº 56, São Paulo, 2004.

SOUZA, C. Coalizões eleitorais e ajuste fiscal nos estados brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v.22, nº.63, São Paulo, 2007.

SOUZA, C. Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização. **Dados**. v. 41, nº 3, Rio de Janeiro, 1998.

SOUZA, C. Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais. **Dados**, v.46 nº 2, Rio de Janeiro, 2003.

SOUZA, M. C. C. **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-64)**. São Paulo, Ed. Alfa-ômega, 1990.

SOUZA, M. C. C. Federalismo no Brasil: aspectos político-institucionais (1930-1964). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v.21, n.º 61, São Paulo, 2006.

STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. **Dados**. v.42, nº. 2, Rio de Janeiro, 1999.

TRUMAN, D. Federalism and the party system. In. MACMAHOM, A. **Federalism: Mature and emergent**. Garden City, Doubleday, 1955.

TSEBELIS, G. **Jogos Ocultos**: escolha racional no campo da política comparada. São Paulo, EdUSP, 1998 [1990]

VASSELAI, F. Nomeações ministeriais e importância partidária na democracia de 1946-64: análises comparativas. **ANPOCS**, 2008

VIANNA, L. Weber e a interpretação do Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo, Cebrap, nº53, 1999

VIANNA, O. **Populações Meridionais do Brasil**. Rio de Janeiro, José Olympio, 1952.

VOLDEN, C. Origin, operation, and significance The federalism of W. H. Riker. **Publius**. v. 34, nº 4, 2004.

VON BEYME, K. **Political parties in western democracies**. New York St. Martin's, 1985.

WADA, J. **The Japanese election system**: Tree analytical perspectives. London. Routledge, 1996.

YOSHIDA, I. **Governadores Estaduais e Partidos Políticos na Reforma Administrativa do Governo FHC**: negociação e análise da votação. Dissertação de Mestrado, USP, São Paulo, 2006.

## **ANEXOS**

## **Anexo 1: Abreviaturas**

AC. Estado do Acre.

AL. Estado de Alagoas.

AM. Estado do Amazonas.

AP. Estado do Amapá.

BA. Estado da Bahia.

CE. Estado do Ceará.

CO. Região Centro-Oeste do Brasil, segundo a divisão oficial. Corresponde a três estados são eles Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e o Distrito Federal.

DF. Distrito Federal.

ES. Estado do Espírito Santo.

GO. Estado de Goiás.

M. Magnitude distrital, corresponde ao número de vagas disponíveis em um distrito.

MA. Estado do Maranhão.

MG. Estado de Minas Gerais.

MS. Estado do Mato Grosso do Sul.

MT. Estado do Mato Grosso.

N. Região Norte do Brasil, segundo a divisão oficial. Corresponde a sete estados, são eles Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins.

NE. Região Nordeste do Brasil, segundo a divisão oficial. Corresponde a nove estados, são eles Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Piauí, Pernambuco (incluindo o Distrito Estadual de Fernando de Noronha), Rio Grande do Norte e Sergipe.

PA. Estado do Pará.

PB. Estado da Paraíba.

PCdoB. Partido Comunista do Brasil.

PDC. Partido Democrata Cristão, em 1993 se funde com o PDS dando origem ao PPR.

PDS. Partido Democrático Social, em 1993 se funde com o PDC dando origem ao PPR.

PDT. Partido Democrático Trabalhista.

PE. Estado de Pernambuco.

PFL. Partido da Frente Liberal, em 2007 passa a se denominar Democratas.

PI. Estado do Piauí.

PMDB. Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

PP. Partido Progressista, em 1995 funde-se com o PPR, dando origem ao PPB. Em 2003, o PPB passa a se denominar novamente como PP.

PPD. pequenos partidos de direita.

PPE. pequenos partidos de esquerda.

PPB. Partido Progressista Brasileiro, em 2003 passa a se denominar Partido Progressista (PP).

PPR. Partido Progressista Reformador, em 1995 funde-se com o PP, dando origem ao PPB.

PR. Estado do Paraná

PR. Partido Republicano, alude aos partidos estaduais da República Velha que em geral tinham as mesmas iniciais como parte do nome.

PSB. Partido Socialista Brasileiro.

PSDB. Partido da Social Democracia Brasileira.

PT. Partido dos Trabalhadores.

PTB. Partido Trabalhista Brasileiro.

PV. Partido Verde.

RJ. Estado do Rio de Janeiro.

RN. Estado do Rio Grande do Norte.

RO. Estado de Rondônia.

RR. Estado de Roraima.

RS. Estado do Rio Grande do Sul.

S. Região Sul do Brasil, segundo a divisão oficial. Corresponde a três estados, são eles Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

SC. Estado de Santa Catarina.

SE. Estado de Sergipe.

SE. Região Sudeste do Brasil, segundo a divisão oficial. Corresponde a quatro estados, são eles: Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo.

SP. Estado de São Paulo.

TO. Estado de Tocantins.

UF. Unidade Federada.

## Anexo 2: Magnitude distrital

Tabela A1

Magnitude distrital							
8	AC	10	ES	12	PB	8	RR
9	AL	17	GO	25	PE	31	RS
8	AM	18	MA	10	PI	16	SC
8	AP	53	MG	30	PR	8	SE
39	BA	8	MS	46	RJ	60-70	SP
22	CE	8	MT	8	RN	8	TO
8	DF	17	PA	8	RO		

Média magnitude (8-12)
Alta magnitude (16-31)
Mega-magnitude (39 ou mais)

A tabela **Magnitude distrital** informa quantos deputados federais são eleitos a cada legislatura em cada um dos estados brasileiros. Observe-se que a única variação ocorreu em SP, passando de 60 para 70 representantes entre as legislaturas de 1991-1995 e 1995-1999, e mantendo-se estável desde então. Desse modo, o total de membros na Câmara dos Deputados passou de 503 para 513 membros. Em média, cada distrito elegeu 18,62 deputados para o primeiro período e 19 no pós-1995.

Com relação ao aspecto qualitativo, comparativamente no Brasil não existem magnitudes baixas. Aproximadamente 4/7 (15/27) das UFs apresentam magnitude média, em 2/7 (8/27) ela é alta e em 1/4 (4/7) das observações tem-se mega-magnitudes. A magnitude predominante nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste é a média (respectivamente 6/7, 5/9 e 3/4 dos distritos de cada região encontram-se nesta faixa de magnitude), no Sul, o mesmo acontece na alta (todos os três distritos sulistas estão nesta faixa), ao passo que o Sudeste tem maior participação nos mega-distritos (3/4 dos estados do Sudeste tem esta magnitude). A única região presente nas três classes de magnitude é a Nordeste (5 distritos médios, 3 altos e um mega).

## Anexo 3: Nacionalização dos Partidos

**Tabela A2**

Nacionalização dos partidos <sup>a</sup>						
	1991	1995	1999	2003	mínima	média
PMDB	22	23	25	24	22	23,5
PFL	21	22	24	22	21	22,3
PPB	18	25	22	22	18	21,8
PSDB	13	19	26	19	13	19,3
PT	11	16	19	23	11	17,3
PTB	12	16	13	20	12	15,3
<b>PDT</b>	13	15	<b>8</b>	11	<b>8</b>	11,8

**■** Nacionalização inferior a 1/3 (9 UFs) dos distritos do país

<sup>a</sup> Banco de dados legislativos, CEBRAP (2008)

A tabela **Nacionalização dos partidos** oferece uma visão dos sete partidos com maiores bancadas entre 1991 e 2007. Em destaque está o PDT, partido que não entrou na amostra do estudo por conta de ter ficado abaixo do ponto de corte da nacionalização (9, ou 1/3 das UFs) na eleição de 1998. Adicionalmente pode-se observar que ele é o único partido a não ter uma nacionalização crescente. A adição de partidos com nacionalização inferior possivelmente traria um viés para o estudo, favorecendo a tese de que a concentração dos partidos é expressiva. Por outro lado, um critério mais exigente (nacionalização mínima de metade dos distritos, digamos) excluiria importantes partidos, prejudicando a representatividade da amostra como bancada conjunta na Câmara dos Deputados (prejudicando os testes da pergunta teórica três). Os dados da tabela 2 mostram que a nacionalização dos seis partidos da amostra foi crescente no período estudado para todas as legendas, saindo de uma média de 16 distritos por partido em 1991-1995 para 22 em 2003-2007. Essa trajetória ascendente foi possibilitada pela nacionalização inicial menos intensa do PSDB, PTB e PT, que na primeira legislatura estudada tinham nacionalização entre 1/3 e 1/2, e que ao final do período atingiram índices superiores a 2/3. Partidos como PMDB, PPB e PFL partiram de uma base mais elevada, estando presentes em mais de 2/3 dos

estados no início da série e chegando ao final dela com presença superior a 4/5. Destaque-se, adicionalmente que, em média, quatro a cada cinco deputados federais estavam filiados a um dos seis partidos da amostra (variando entre 71% do plenário na 49<sup>a</sup> a 91% na 51<sup>a</sup> legislatura, respectivamente 1991-1995 e 1999-2003).

#### Anexo 4: Participação das seções de MG, PR, RJ, RS e SP no interior dos partidos

**Tabela A3**

Participação das seções de MG, PR, RJ, RS e SP no interior dos partidos <sup>a</sup>

	P MDB	P FL	P PB	P SDB	PT	PTB
1991-1995	0,41	0,20	0,37	0,53	0,74	0,50
1995-1999	0,39	0,28	0,45	0,50	0,69	0,54
1999-2003	0,40	0,29	0,57	0,41	0,64	0,44
2003-2007	0,41	0,26	0,43	0,41	0,56	0,51
média	0,40	0,25	0,45	0,46	0,65	0,49
mínimo	0,39	0,20	0,37	0,41	0,56	0,44
máximo	0,41	0,29	0,57	0,53	0,74	0,54

Posição majoritária

<sup>a</sup> Banco de dados legislativos, CEBRAP (2008)

A tabela **Participação das seções de MG, PR, RJ, RS e SP no interior dos partidos** mostra o peso conjunto dos cinco estados do S-SE no interior dos seis partidos estudados. Com exceção do PFL, em que a participação dos cinco distritos do S-SE orbitou entre 1/5 e 1/3, para os demais este valor foi sistemática e significativamente mais elevado. Observa-se também que os cinco estados compõem, sozinhos, maioria simples no interior do PPB, PMDB, PSDB, PT e PTB, na metade dos casos. Na outra metade, encontram-se em condições bastante favoráveis para a imposição de uma estratégia dominante, seja por uma articulação *ad hoc* com outros estados, ou pelo dilema de

composição presente na articulação das demais seções para fazer frente ao eixo dos cinco distritos do S-SE. Atente-se que o argumento não restringe alianças *ad hoc* com UFs de outras regiões (N, NE ou CO). O importante é quem detém a estratégia dominante no interior da aliança estadual. Neste sentido, não há razão para se evitar pontuais barganhas inter-regionais. Convém destacar também o caráter temporalmente restrito que os dados parecem indicar. Os cinco estados do S-SE parecem concentrar cada vez uma menor parcela dos partidos mais nacionalizados, salvo o PFL.

## Anexo 5: Participação das seções de altíssima concentração no interior dos partidos

**Tabela A4**

Participação das seções de altíssima concentração no interior dos partidos <sup>a</sup>

	PMDB	PFL	PPB	PSDB	PT	PTB
1991-1995	0,339	0,381	0,279	0,579	0,571	0,353
1995-1999	0,234	0,425	0,315	0,530	0,563	0,171
1999-2003	0,222	0,272	0,410	0,375	0,531	0,320
2003-2007	0,113	0,434	0,226	0,413	0,409	0,297
média	0,227	0,378	0,308	0,474	0,518	0,285
mínimo	0,113	0,272	0,226	0,375	0,409	0,171
máximo	0,339	0,434	0,410	0,579	0,571	0,353

Valor mínimo  
 Valor máximo

<sup>a</sup> Banco de dados legislativos, CEBRAP (2008)

A tabela **Participação das seções de altíssima concentração no interior dos partidos** descreve a participação das (até) três seções de mais elevada concentração na bancada partidária de cada legenda estudada (para maiores detalhes consultar o **anexo 7**). Como se pode verificar, os valores variam enormemente, indo de um mínimo de 11% de deputados federais oriundos politicamente destas seções no PMDB da legislatura 2003-2007 a um

máximo de 58% para o PT em 1991-1995. As variações intrapartido, como era de se esperar, são menores. As maiores variações (em relação ao máximo) ficam por conta do PMDB, seguido por PTB, PPB, PFL, PSDB e PT.



Observe-se o peso das seções de MG, PR, RJ, RS e SP entre o PPB, PTB, PMDB, PSDB e PT. Entre as 49 seções de altíssima concentração destas legendas, 43 delas são dos cinco estados mais proeminentes do S-SE. Isso corresponde a 0,87 (43/49) das seções de altíssima concentração de cinco dos maiores partidos legislativos. Esse predomínio é estável ao longo do tempo observado. Portanto, os dados que tratam da força das seções de altíssima concentração trazem também e em grande medida, informações sobre o papel das seções dos estados do S-SE. Para o PFL, por outro lado, a participação das seções do S-SE corresponde a 0,45% (5/11), crescente nas últimas duas legislaturas.

## Anexo 6: Participação das seções de alta concentração no interior dos partidos

**Tabela A5**

**Participação das seções de alta concentração no interior dos partidos <sup>a</sup>**

	PMDB	PFL	PPB	PSDB	PT	PTB
1991-1995	0,55	0,45	0,54	0,58	0,57	0,35
1995-1999	0,44	0,51	0,51	0,53	0,56	0,51
1999-2003	0,49	0,56	0,57	0,45	0,53	0,56
2003-2007	0,44	0,57	0,45	0,49	0,56	0,46
média	0,481	0,522	0,519	0,512	0,556	0,472
mínimo	0,44	0,45	0,45	0,45	0,53	0,35
máximo	0,55	0,57	0,57	0,58	0,57	0,56

 Valor mínimo  
 Valor máximo

<sup>a</sup> Banco de dados legislativos, CEBRAP (2008)

A tabela **Participação das seções de alta concentração no interior dos partidos** descreve a participação das seções de mais elevada concentração na bancada partidária de cada legenda estudada (para maiores detalhes consultar o **anexo 7**). Conforme se pode verificar, os valores variam

consideravelmente, indo de um mínimo de 35% para o PTB na legislatura 1991-1995 a um máximo de 57% para o PT em 1991-1995. As variações intra-partido, como era previsto, são menores. As maiores variações (em relação ao máximo) dizem respeito ao PTB e PSDB, seguidos por, PPB, PMDB, PFL (os três empatados) e PT. Conforme o esperado, a variação em torno da média foi menos acentuada nas seções de alta concentração do que nas de altíssima concentração.

Observa-se o peso das seções de MG, PR, RJ, RS e SP entre o PPB, PTB, PMDB, PSDB e PT. Entre as 86 seções de alta concentração destas legendas, 57 delas são dos cinco estados mais proeminentes do S-SE. Isso corresponde a 0,66 (57/86) das seções de alta concentração de cinco dos maiores partidos legislativos. Tal predomínio é estável ao longo do tempo observado. Sendo assim, os dados que tratam da força das seções de alta concentração trazem também, e em grande medida, informações acerca do papel das seções dos estados do S-SE. Para o PFL, por outro lado entretanto, a participação das cinco seções do S-SE corresponde a 0,37% (7/19), crescente nas últimas duas legislaturas.

## **Anexo 7: Discriminação das seções de alta e altíssima concentração**

O **quadro A1** discrimina quais são as seções de alta e altíssima concentração por partido e por ciclo legislativo. Maiores detalhes sobre as seções de **altíssima concentração** podem ser obtidos no **anexo 5** e sobre as seções de **alta concentração**, no **anexo 6**. Para a descrição das seções de **alta concentração** no interior de cada partido buscou-se computar o menor número possível de seções identificáveis capazes de somar 50%+1 da bancada partidária na Câmara dos Deputados. Todavia, nem sempre foi possível atingir tal resultado preservando-se o critério de identificação de cada seção. Em alguns casos, somadas as seções de concentração mais elevadas atingia-se um valor próximo, mas ainda abaixo da meta de 50%+1. Contudo, havia diversas seções com o mesmo número de deputados federais capazes de integralizar a soma majoritária. Como em casos como este apenas uma

seção entre as restantes seria suficiente para atingir a meta e, não sendo possível distinguir qual dentre elas escolher (pois todas têm a mesma concentração), optou-se por encerrar o somatório da alta concentração. Assim, algumas vezes, foram consideradas como seções de alta concentração apenas aquelas capazes de serem somadas e identificadas nominalmente, ainda que para isso tenha-se obtido um resultado abaixo da maioria simples. Os nove casos em que isso aconteceu podem ser acompanhados na tabela do **anexo 6**.

**Quadro A 1**

Discriminação das seções de alta e altíssima concentração por ciclo legislativo <sup>a</sup>

	PPB				PFL				PMDB				PSDB				PT				PTB			
	1991-1995	1995-1999	1999-2003	2003-2007	1991-1995	1995-1999	1999-2003	2003-2007	1991-1995	1995-1999	1999-2003	2003-2007	1991-1995	1995-1999	1999-2003	2003-2007	1991-1995	1995-1999	1999-2003	2003-2007	1991-1995	1995-1999	1999-2003	2003-2007
AC																								
AL																								
AM																								
AP																								
BA	x				X	X	X	X		x														
CE													X	X	X	X								
DF																								
ES																								
GO	x								X	x	x													x
MA	x				x	x	x	x																
MG		x	X	x	X	X	X	X		X	X	X	x	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
MS																								
MT																								
PA												x												x
PB									x	x														
PE					X	X	x	x																
PI																								
PR	X	x	x			x			x	x	X									x		x	x	
RJ	X	X	X									x			x	x				x	X	X	X	
RN																								
RO																								
RR																								x
RS	X	x	x	X					x	x	x	x					X	X	X	X				x
SC	x			x																				
SE																								
SP	X	X	X			x	X		X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
TO		x																						

<sup>a</sup> Banco de dados legislativos, CEBRAP (2008)

x Seção de alta concentração

X Seção de altíssima concentração

Situação semelhante aconteceu em relação às seções de **altíssima concentração**. São de altíssima concentração as seções com as três mais elevadas taxas de concentração. Entretanto, tal como visto, nem sempre foi possível identificar e distinguir dentre quais estariam essas seções. Em oito casos (PPB 1991-1995, PPB 2003-2007, PFL 1999-2003, PMDB 1995-1999, PMDB 1999-2003, PTB 1991-1995, PTB 1999-2003 e PTB 2003-2007), a terceira e a quarta seção de mais elevada concentração apresentavam o mesmo índice. Em dois casos (PMDB 2003-2007 e PTB 1995-1999), a segunda, a terceira e a quarta seção de maior concentração apresentavam a mesma taxa. Nesses casos, foram consideradas como de altíssima concentração apenas aquelas capazes de serem somadas e identificadas nominalmente, ainda que em número inferior a três.

Com relação a **quanto as seções de alta e altíssima concentração representam do total de seções/legislaturas** analisadas, esses valores variam segundo o critério de totalidade. As seções de altíssima concentração representam cerca de 0,09 (60/648) das seções/legislaturas observadas no quadro A1, e 0,13 (60/473) das seções/legislaturas, considerando-se apenas as que elegeram ao menos um deputado federal na ocasião. Entre as seções de alta concentração, estes valores são de 0,16 (105/648) seções/legislaturas totais e 0,22 (105/473) seções/legislaturas em seções que elegeram ao menos um deputado federal. Ou seja, para todo o período considerado (1991-2007) as seções de alta e altíssima concentração representaram respectivamente 22% e 13% das seções consideradas no critério de nacionalização (usado na análise dos cargos legislativos) e de 16% e 9% (respectivamente alta e altíssima concentração) quando consideradas todas as seções possíveis (como o usado nas análises ministeriais).

Observe-se que a estratégia de operacionalização das variáveis é **descritiva** e **conceitualmente** empobrecedora, uma vez que cria-se casos *ad hoc* em que a definição não se aplica com rigor. Por outro lado, do ponto de vista **analítico**, esta operacionalização favorece a aceitação da hipótese nula, o que torna os testes mais robustos.

## Anexo 8: Resultados estatísticos

Os dados da **tabela A6: Coeficientes de correlação e parâmetros das regressões logísticas** informam os valores do  $\rho$  de Spearman, da exponencial da constante e do beta das regressões logísticas binárias. A opção por estas técnicas segue atende três objetivos. 1. adequa-se a distribuição não-paramétrica; 2. permite o controle de casos *outliers*; 3. no caso da regressão logística binária, ela adicionalmente possibilita uma melhor captação da característica da função entre X e Y.

O objetivo geral da tabela é evidenciar que as relações encontradas para o período de 1991-2007 embora potencializados pelo agregado dos dados, são consistentes e a relação que evidenciam pode ser estendida para cada um dos ciclos legislativos e executivos analisados.

A tabela é dividida em duas partes. Na metade superior encontram-se dados relativos aos cargos de liderança partidária. Nas linhas são ordenadas as variáveis de alta concentração, altíssima concentração e as seções de MG, PR, RJ, RS e SP para o PPB, PMDB, PSDB, PT e PTB. As colunas, agrupadas a cada três, buscam identificar o período a qual se referem, bem como informar o  $\rho$ , a exponencial da constante e do beta das regressões. A parte inferior segue o mesmo padrão organizacional que a superior, apenas é dedicada aos ministros, e não aos líderes.

O  $\rho$  varia entre -1 e +1, sendo sua intensidade dada pelo número e a direção (se positiva ou negativa) indicada pelo sinal. Quanto maior o valor, mais fortemente existe uma associação linear entre as variáveis estudadas, no caso, concentração conforme indicado pela variável, e os cargos em questão. Como já referido anteriormente, a relação entre concentração e cargos não é perfeitamente linear. Ela apresenta algumas características exponenciais que **não** são captadas por este indicador.

A constante ( $\alpha$ ) e o  $\beta$  são indicadores da chance de X=1 ser Y=1. Portanto, pode-se lê-los de duas formas. A mais simples, é ver o valor de  $\exp(\beta)$ . Este valor é quantas vezes é a chance a mais de X=1 (seção de alta

concentração, por exemplo) em relação a  $X=0$  (seção de não-alta concentração). Por exemplo, para saber quantas vezes mais de chance que uma seção de altíssima concentração na legislatura 1995-1999 tem de indicar o líder, basta consultar a **tabela A6** na coluna  $\exp(\beta)$  correspondente a líder partidário no período 1995-1999. No caso, o valor é 40,857 vezes. Para saber, a chance percentual desta seção, basta somar  $\exp(\alpha+\beta)$  e dividir por  $1+\exp(\alpha+\beta)$ . A razão obtida é o valor percentual (variando entre 0 e 1). Como a tabela oferece dados relativos a  $\exp(\alpha)$  e a  $\exp(\beta)$ , será necessário converter a exponencial de  $\alpha$  e de  $\beta$ . Para tanto, basta  $\text{Ln}(\exp(\alpha))$  e  $\text{Ln}(\exp(\beta))$ . Ainda no exemplo da liderança de altíssima-concentração no quadriênio 1995-1999, este valor corresponde a

$$\exp(\text{Ln}(\exp(\alpha)) + \text{Ln}(\exp(\beta))) / 1 + \exp(\text{Ln}(\exp(\alpha)) + \text{Ln}(\exp(\beta))) =$$

$$\exp(-3,575+3,710)/1+\exp(-3,575+3,710) =$$

$$1,144/1+1,144 = 0,534.$$

Assim, uma seção de altíssima concentração tem 53,4% de chance de indicar um líder partidário na legislatura que vai de 1995-1999.

Caso o objetivo seja saber a chance das seções de não-altíssima concentração, a conta fica mais simples, e passa a ser  $\exp(\alpha)/1+\exp(\alpha)$ , com os resultados expressos da mesma maneira que no caso anterior. Portanto,  $0,028/1+0,028 = 0,027$ , ou seja, a chance de uma seção de não-altíssima concentração indicar um líder partidário na legislatura referida é de 0,27%.