

ATITUDES DOS LEGISLADORES ESTADUAIS EM UMA REALIDADE DE
INCENTIVOS ADVERSOS:

A tensão entre líderes e liderados no legislativo brasileiro

Helga do Nascimento de Almeida – DCP/UFMG

helgaalmeida@gmail.com

Mariana Aparecida Dias – DCP/UFMG

maridias2121@gmail.com

O objetivo principal desse trabalho é analisar a dimensão atitudinal dos deputados estaduais da atual legislatura a respeito de questões relacionadas à centralização (decisória) nas casas legislativas estaduais. A partir da literatura que embasa este trabalho, é possível afirmar que parlamentares possuem incentivos diferentes, e até mesmo antagônicos orientando o comportamento legislativo. A literatura, nos mostra também que, no Brasil, tanto nos legislativos estaduais quanto no Congresso Nacional os parlamentares agem de maneira disciplinada, seguindo as orientações dos líderes partidários. Essa centralização é elemento fundamental para que os governos de coalizão sobrevivam. Este trabalho supõe que será possível identificar diferenças estatisticamente significativas entre as atitudes de deputados estaduais que estão submetidos a diferentes casas legislativas, diferentes composições de coalizão governativa e diferentes características institucionais e políticas das oposições estaduais. Para essa análise são utilizados os resultados produzidos na pesquisa “Trajetórias, Perfis e Padrões de Interação das Elites Estaduais Brasileiras”, desenvolvida pelo Centro de Estudos Legislativos do Departamento de Ciência Política da UFMG.

Palavras chave: comportamento parlamentar – estudos legislativos – partidos políticos

Introdução

Há uma grande controvérsia sobre o papel desempenhado pelos partidos políticos brasileiros no processo legislativo após a redemocratização. De um lado, há um grupo de autores que possuem uma visão bastante negativa de nossos partidos e do próprio sistema partidário (Ames 2001; Mainwaring 1993, 2001; Samuels, 2003), segundo a qual, nossos partidos seriam frágeis e inconsistentes, incapazes de coordenar a ação de seus membros os quais buscariam políticas particularistas para seus redutos eleitorais. Em contraste, há uma visão mais positiva de nossos partidos, segundo a qual o comportamento dos parlamentares dentro do Congresso Nacional não seria indicativo de fraqueza ou fragmentação de nosso sistema partidário, ao contrário os parlamentares brasileiros se comportariam de forma disciplinada de acordo com a indicação de seus respectivos líderes partidários (Amorim Neto e Santos, 2002; Amorim Neto, 2002; Figueiredo e Limongi, 1995, 1996, 1999, 2007).

Em grande parte, essa controvérsia pode ser explicada a partir dos fatores que os acadêmicos de cada grupo consideram como primordiais para a explicação do comportamento parlamentar. Os autores que compartilham a visão negativa sobre nossos partidos buscam sustentar que o comportamento dos congressistas dentro do legislativo é, em grande medida, resultado de incentivos advindos da arena eleitoral. Mais precisamente, as regras eleitorais incentivariam os legisladores a desenvolver relações personalistas e individualistas com suas bases eleitorais, praticamente sem a mediação dos partidos políticos.

Por sua vez, o segundo grupo de autores, dotados de uma visão mais positiva sobre a atuação dos partidos brasileiros no Congresso, consideram que não existe uma conexão tão forte entre os incentivos vindos da arena eleitoral e o comportamento dos parlamentares, ao contrário, para esses autores, o comportamento legislativo é fundamentalmente influenciado pelas restrições impostas pelas regras e procedimentos centralizadores que estão presentes na arena legislativa. Tais constrangimentos institucionais colocariam os partidos políticos em vantagem sobre os legisladores

individuais, induzindo os parlamentares a recorrerem às lideranças partidárias para superarem problemas de ação coletiva inerentes ao processo legislativo.

Esta controvérsia ilustra bem os dois principais fatores tidos como determinantes do comportamento dos parlamentares na arena legislativa, quais sejam: as regras eleitorais e as regras internas que organizam o funcionamento dos trabalhos dentro do Congresso Nacional.

O presente artigo não pretende alinhar-se diretamente com nenhuma dessas duas vertentes, ao contrário, parte do pressuposto de que se ambas as correntes teóricas mantiveram-se em voga após cerca de duas décadas de caloroso debate acadêmico, escapando da refutação cabal, é porque em alguma medida suas proposições foram bem sucedidas em conferir inteligibilidade ao comportamento dos parlamentares no Brasil, mesmo partindo de variáveis explicativas diferentes. Neste sentido, o avanço dos estudos legislativos no país dependeria de tentativas de sínteses teóricas das duas vertentes e/ou investigações empíricas que levassem em consideração variáveis mobilizadas pelas duas correntes teóricas. O artigo pretende contribuir com esse debate lançando luz a uma questão fundamental para uma tentativa de síntese das diferentes correntes, qual seja, a investigação empírica sobre a tensão entre comportamento distributivista e cooperação com as lideranças partidárias.

Em uma abordagem que busca unir elementos das duas correntes citadas anteriormente, Carey (2009), salienta que existe uma tensão entre disciplina partidária e a necessidade dos parlamentares de responderem às demandas de suas bases eleitorais. A ação unificada dos membros dos partidos – o mesmo vale para as coalizões – é necessária para que estes alcancem seus objetivos, contudo, a disciplina requerida para uma ação coletiva efetiva pode minar a responsividade do legislador individual com relação a sua *constituency*. Isto significa dizer que o parlamentar se vê diante de um problema sempre que há diferenças entre os interesses de seu partido ou coalizão e os interesses de suas bases eleitorais.

O artigo pretende analisar empiricamente esta questão, tendo em vista as opiniões de deputados estaduais em diferentes estados brasileiros, sobre o poder das lideranças

partidárias. O problema de pesquisa aqui abordado é *o que faz um deputado desejar que seu líder tenha mais ou menos poder sobre os demais membros do partido*. O estudo dos legislativos estaduais é conveniente para a análise aqui proposta uma vez que permite a comparação do impacto das diferentes configurações das coalizões dos estados em um mesmo período de tempo. Para responder à pergunta de pesquisa o artigo mobiliza a literatura sobre formação de coalizões no presidencialismo brasileiro e busca extrair da mesma as variáveis independentes para a criação de um modelo explicativo. De maneira geral, as referências bibliográficas fazem menção a estudos sobre o legislativo ao nível federal e não estadual, essa escolha deveu-se ao fato de existirem poucos estudos sistemáticos e comparativos a respeito do funcionamento dos legislativos em nível estadual e os poucos existentes chegarem a conclusões bastante próximas dos estudos sobre o legislativo federal (SANTOS, 2001). A apreciação empírica é feita a partir da análise das respostas dos deputados há um *survey* aplicado em 12 assembleias legislativas no ano de 2012.

A formação de coalizões no Brasil

No artigo “Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro”, Sérgio Abranches faz uma apresentação do contexto político institucional do Brasil em 1988 e, a partir daí, cunha um termo que ficaria consagrado: presidencialismo de coalizão. O autor reconhece que as eleições proporcionais e o decorrente multipartidarismo são características compatíveis com as heterogeneidades da sociedade brasileira. Todavia, ele adverte para os riscos relativos à instabilidade gerados por essa combinação. O termo presidencialismo de coalizão faz referência a uma característica própria do sistema político brasileiro, qual seja: a necessidade de, para governar, o presidente firmar acordos com outros partidos para garantir maiorias nas votações e no limite evitar paralisia decisória, extrema polarização e ruptura do regime, isso se dá devido à grande fragmentação partidária no congresso.

De acordo com o autor, a frequência de coalizões está ancorada na fragmentação partidária que por sua vez decorre das diferenças sócio-culturais de um país. Abranches identifica que essas coalizões sempre tendem a conformar uma maioria qualificada no congresso, ao menos é essa a preferência dos líderes do executivo. Além do próprio

Abranches (1988), outros autores como Deheza (1997) e Amorim Neto (1998) são expoentes desses estudos que chamam a atenção para relação entre a distribuição de cargos que é feita pelo presidente e a composição do parlamento e das coalizões. Para Amorim Neto (1988), os acordos firmados entre o chefe do Executivo e os partidos representados no Congresso e que garantem a formação e duração de coalizões legislativas envolvem a distribuição de pastas ministeriais entre os partidos e, em contrapartida, o apoio destes partidos às propostas do governo enviadas ao Parlamento.

Ainda de acordo com Abranches, esse sistema é altamente instável e deve conter procedimentos e mecanismos institucionais para regular os processos de negociação evitando a paralisia decisória e comportamentos não democráticos.

Como é sabido, muitos autores se mostraram céticos quanto a existência e a efetividade de tais mecanismos para regular os mecanismos de negociação dentro do Congresso, de modo que as primeiras análises realizadas após a redemocratização apontaram para um diagnóstico bastante pessimista. Seja por razões que remetiam à trajetória histórica e a traços salientes de nossa cultura política, seja porque se superestimasse o impacto de alguns dos traços mais perenes do arranjo institucional sobre o processo decisório – como a representação proporcional de lista aberta e o federalismo – ou porque a análise se encontrasse centrada no período extremamente volátil situado entre meados dos anos 1980 e 1990, ou ainda porque a preocupação estivesse na fluidez constatada na relação entre os deputados e as organizações partidárias, o diagnóstico dominante apontava para a fragilidade dos partidos e/ou para o quão pequenas seriam as chances de que o sistema partidário chegasse a um nível aceitável de consolidação (Lamounier, 1989; Abrucio 1998; Sartori, 1994; Mainwaring, 1991, 1992, 1995 e 1999; Ames, 2001; Samuels, 2003;

Segundo essa visão, orientados pela ambição e pela lógica da disputa eleitoral os legisladores teriam preferências estritas por políticas que podem ser classificadas como distributivistas. Isto é, políticas que geram concomitantemente: i) benefícios concentrados e facilmente reconhecidos pelo eleitorado, ii) custos dispersos e dificilmente identificados pela população. Garantir a aprovação desse tipo de política significa conquistar a aprovação do eleitorado. Uma vez que os recursos públicos são escassos e as demandas diversas, instala-se uma disputa na qual cada legislador tenta

aprovar o maior número de projetos em favor de seu eleitorado. Esse padrão de comportamento parlamentar somente seria possível se os partidos fossem de fato frágeis e incapazes de impor qualquer disciplina aos seus legisladores, todavia, essa visão foi contestada por diversos estudos.

Na contramão da literatura apresentada até aqui, Figueiredo e Limongi (1995, 1996, 1999, 2007) puseram em xeque a visão dos partidos brasileiros como fracos e indisciplinados que outrora encontrava diversos adeptos na literatura. A partir de então, vários autores vêm argumentando, amparados por dados empíricos sobre a produção de leis no Congresso Nacional, que os partidos políticos são os atores decisivos no interior do processo legislativo e dispõem de mecanismos capazes de promover a disciplina parlamentar.

“Em um sistema multipartidário onde o governo de coalizão majoritário é o padrão dominante, instituições dotando o presidente e os líderes partidários de poderes de agenda podem servir como instrumento para facilitar a coordenação entre membros da coalizão e aumentar a cooperação com o Executivo. Um processo de decisório centralizado transfere o ‘poder de propor’ ao Executivo. O regimento do congresso dá aos líderes partidários um amplo controle sobre o processo legislativo, fazendo com que as ações conjuntas do Executivo e dos líderes de coalizão do governo sejam não apenas possíveis, mas efetivas”. (Figueiredo e Limongi, 2007: 148)

Resumidamente, segundo esses autores, os legisladores não têm condições de manter estratégias individualistas quando estão diante do poder do Presidente da República, sendo compelidos a cooperar com os partidos para aumentar seu poder de barganha frente ao chefe do Executivo. O Presidente detém recursos suficientes para determinar a agenda e o ritmo dos trabalhos do Congresso e, agindo conjuntamente com os líderes da coalizão de governo – capazes de obter de suas bancadas um comportamento disciplinado – praticamente anular o poder de veto do legislativo sobre as ações do executivo.

Todavia, o fato de os legisladores agirem disciplinadamente sob o comando dos líderes partidários não significa que os membros de cada partido sejam coesos e estejam satisfeitos com o padrão de funcionamento do legislativo. Melo (2004) demonstra que embora os parlamentares brasileiros sejam disciplinados ao votarem proposições legislativas de acordo com o comando de suas lideranças, eles não podem ser considerados coesos, dados os altíssimos índices de migração partidária que país apresentava durante o período estudado pelo autor. A conclusão de Melo é que os deputados agem racionalmente seguindo o líder do partido, mas quando seus interesses são inconvenientemente contrariados pelo condutor do partido, eles trocam de legenda, isto é, trocam de líder.

Os apontamentos de Melo reforçam a idéia de que se os deputados brasileiros atuam de maneira disciplinada, eles o fazem a partir da coerção do poder do líder, isto é, eles muito provavelmente agiriam de maneira diferente caso o poder do líder não existisse. Nesse sentido, cabe destacar a importância de se analisar a satisfação dos deputados com o atual poderio dos líderes e, mais precisamente, qual a opinião dos deputados sobre o quanto de poder os líderes devem ter, uma vez que cabe aos deputados definir as regras internas de funcionamento do legislativo que determinam o poder das lideranças.

O presente artigo investiga as relações entre lideranças e parlamentares em diferentes estados brasileiros tentando responder o que faz com que os deputados queiram que os líderes tenham mais ou menos poder. Tendo em vista os estudos sobre formação de coalizões no Brasil (ABRANCHES 1988; LIMONGI 1999; INÁCIO 2006), buscar-se-á responder à pergunta de pesquisa através do mapeamento das características das coalizões governativas em cada estado. Esses dados poderão nos dizer muito sobre o comportamento dos legisladores estaduais, e da relação que eles mantêm com o chefe do Executivo e com os líderes partidários. Ademais, colocaremos em foco como os incentivos da arena eleitoral (que resultam em diferentes níveis de partidarismo e de particularismo entre os deputados) e as atitudes dos líderes perante seus liderados podem influenciar a relação entre estes dois atores.

Hipóteses:

1. Os membros do governo tendem a ser mais favoráveis á concentração de poder nas mãos dos líderes partidários em relação aos membros da oposição
2. Os membros do partido do governador tendem a ser mais favoráveis á centralização do poder nas mãos dos líderes partidários do que os demais membros da coalizão.
3. Quando a coalizão é homogênea em relação ao posicionamento dos seus membros dentro do espectro ideológico, seus membros serão mais favoráveis á centralização do poder nas mãos dos líderes.
4. Quanto menor a força parlamentar da oposição, mais favorável a oposição será á descentralização.
5. Os parlamentares mais partidários (ou menos particularistas) são mais favoráveis á concentração de poder nas mãos dos líderes partidários em relação aos parlamentares pouco partidários.
6. Os deputados comandados por líderes que informam com freqüência sobre suas decisões são mais favoráveis á concentração de poder nas mãos dos líderes partidários em relação a aqueles cujos líderes não os informam frequentemente sobre suas decisões.

Metodologia

Para essa análise serão utilizados os resultados produzidos na pesquisa “Trajetórias, Perfis e Padrões de Interação das Elites Estaduais Brasileiras”, desenvolvida pelo Centro de Estudos Legislativos do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (CEL-DCP-UFMG), em doze Casas Legislativas dos estados de Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Goiás, Mato Grosso, Bahia, Pernambuco, Ceará, Tocantins e Pará. Aplicada em 2012. O foco dessas pesquisas é a auto-percepção dos(as) deputados(as) estaduais relação ao papel que desempenham, sua avaliação sobre a democracia, e assim como sua posição em diferentes temas referentes à política e às políticas públicas no país.

A pesquisa em questão é um censo das Assembléias de doze estados brasileiros. Todos os deputados dessas casas legislativas foram acionados e, não foram computados apenas os dados daqueles que se recusaram a conceder a entrevista. Dessa forma, mesmo não tendo as respostas de todos os legisladores dos estados selecionados, os dados poderão ser tratados como de uma população, o que torna a análise dos coeficientes estatísticos irrelevante para a geração de inferências sobre os referidos doze estados.

O objetivo inicial desse artigo era aliar a dimensão atitudinal dos deputados e as características institucionais de cada uma das casas legislativas. Para isso, foram analisados os documentos elaborados pelo Centre de Estudos Legislativos/UFGM que tratam das constituições estaduais e dos regimentos internos das Assembléias. Entretanto, esses documentos não forneceram informações que pudessem ser aproveitadas neste artigo. As variáveis coletadas se mantêm estáveis em todos os estados e assembléias. As prerrogativas do executivo e do legislativo e os ritos apresentam pouquíssimas variações de um estado para outro. Isso não quer dizer que a dimensão institucional das casas legislativas estaduais deve ser deixada de lado, mas atenta para a diferença entre o que está escrito e o que de fato acontece. A análise documental, nesse caso, é insuficiente para fornecer elementos analíticos para o problema de pesquisa proposto.

Importante salientar que, originalmente o banco de dados possuía 460 observações. Entretanto, para fins de análise, casos sem informação para alguma das variáveis que serão apresentadas foram deletados. Dessa forma, os resultados serão referentes à 379 entrevistas.

Análise dos dados

Conforme explicitado anteriormente, este artigo busca entender quais fatores estão relacionados com as atitudes dos deputados no que diz respeito à centralização do processo legislativo. A TABELA 1 apresenta a distribuição das respostas dos deputados para uma questão considerada um bom indicador do que seria a distribuição ideal de poder na casa legislativa. Essa será a variável dependente do trabalho.

TABELA 1:

Concentração de Poder nas Mãos dos Líderes		
	Frequência	Percentual
Diminuir	115	30,34
Manter	121	31,93
Aumentar	143	37,73
Total	379	100

FONTE: “Trajetórias, Perfis e Padrões de Interação das Elites Estaduais Brasileiras”, pesquisa desenvolvida pelo Centro de Estudos Legislativos do Departamento de Ciência Política da UFMG – 2012

Assumi-se aqui, que deputados que desejam aumentar o poder dos líderes partidários - 30,34% do total - são mais afeitos à centralização de poder. Enquanto os que desejam diminuir os atributos desses atores almejam estar em uma assembleia em que as atividades legislativas não sejam organizadas e controladas pelos líderes dos partidos políticos. Por fim, aqueles que desejam manter a situação inalterada, 31,93% dos entrevistados estão satisfeitos com os ganhos proporcionados pela organização da Assembleia estadual.

Para entender o que influencia essa distribuição de preferências serão utilizadas outras cinco variáveis. Algumas delas servirão de controle para o modelo de regressão que será elaborado ao fim do trabalho e, outras tentarão responder às questões específicas, levantadas nas hipóteses que foram apresentadas anteriormente. A seguir, a TABELA 2 relata o tamanho das oposições em cada estado. Por falta de recursos para refinar essa variável, nesse momento, ela foi construída tendo como base apenas a proporção de cadeiras ocupadas pela oposição em cada casa legislativa. Para coletar essa informação foi utilizada a questão do questionário que pedia para que o entrevistado se classifica-se enquanto governo ou oposição. Tocantins é o único estado em que a oposição consegue

igualar os 50% das cadeiras. Em todos os outros estados é possível observar que, ao menos formalmente, os governos de coalizão estão instaurados.

TABELA 2:

Proporção de Cadeiras Ocupadas Pela Oposição		
	Frequência	Percentual
10,7	20	5,28
15,4	28	7,39
16,7	37	9,76
17,6	14	3,69
20,4	47	12,4
21,2	29	7,65
24,1	47	12,4
30	30	7,92
32,6	42	11,08
34,3	30	7,92
35	36	9,5
50	19	5,01
Total	379	100

FONTE: “Trajetórias, Perfis e Padrões de Interação das Elites Estaduais Brasileiras”, pesquisa desenvolvida pelo Centro de Estudos Legislativos do Departamento de Ciência Política da UFMG – 2012

TABELA 3:

Concentração de Poder nas Mãos dos Líderes	Proporção de Cadeiras Ocupadas Pela Oposição												Total (n)
	10,7	15,4	16,7	17,6	20,4	21,2	24,1	30	32,6	34,3	35	50	
Diminuir	35	28,57	13,51	28,57	31,91	34,48	40,43	13,33	40,48	36,67	27,78	26,32	115
Manter	15	32,14	35,14	35,71	40,43	31,03	17,02	46,67	26,19	20	50	31,58	121
Aumentar	50	39,29	51,35	35,71	27,66	34,48	42,55	40	33,33	43,33	22,22	42,11	143
Total (n)	20	28	37	14	47	29	47	30	42	30	36	19	379

FONTE: “Trajetórias, Perfis e Padrões de Interação das Elites Estaduais Brasileiras”, pesquisa desenvolvida pelo Centro de Estudos Legislativos do Departamento de Ciência Política da UFMG – 2012

A TABELA 4 apresenta informações sobre a homogeneidade das coalizões governativas nas assembleias estaduais. O critério de homogeneidade foi derivado a partir da classificação dos partidos dos entrevistados na escala ideológica. Usando a auto-classificação dos deputados entre governo e oposição e a classificação dos partidos no espectro ideológico, as coalizões foram divididas entre heterogêneas e homogêneas. As heterogêneas são aquelas compostas por partidos que estão dispersas no espectro ideológico, enquanto as homogêneas possuem a maior parte dos seus deputados em partidos concentrados em pontos próximos.

TABELA 4:

Homogeneidade da Coalizão		
	Frequência	Percentual
Heterogênea	174	45,91
Homogênea	205	54,09
Total	379	100

FONTE: “Trajetórias, Perfis e Padrões de Interação das Elites Estaduais Brasileiras”, pesquisa desenvolvida pelo Centro de Estudos Legislativos do Departamento de Ciência Política da UFMG – 2012

TABELA 5:

Concentração de Poder nas Mãos dos Líderes	Homogeneidade da Coalizão		
	Heterogênea	Homogênea	Total (n)
Diminuir	35	28,57	115
Manter	15	32,14	121
Aumentar	50	39,29	143
Total (n)	174	205	379

FONTE: “Trajetórias, Perfis e Padrões de Interação das Elites Estaduais Brasileiras”, pesquisa desenvolvida pelo Centro de Estudos Legislativos do Departamento de Ciência Política da UFMG – 2012

É possível perceber que existe uma pequena variação entre a quantidade de deputados que compõe uma assembléia na qual a composição da coalizão governativa é homogênea e aqueles que estão em uma casa cuja coalizão é heterogênea. Todavia, a partir da TABELA 5 pode-se perceber que, aqueles que estão em uma casa legislativa com uma coalizão homogênea e, supostamente mais estável, são os que estão mais satisfeitos com a distribuição de prerrogativas na assembléia. A análise da regressão permitirá dizer com mais precisão se essa relação realmente existe.

A TABELA 6 apresenta o índice de partidarismo construído a partir de quatro questões dirigidas aos deputados. Essas perguntas tratam da escolha do sistema de votação para cargos cuja eleição é proporcional (lista aberta ou fechada), do posicionamento diante de um conflito entre partido e eleitores de sua região, do apoio político durante a candidatura e de quais deveriam ser as conseqüências para o político que mude de partido. Agregando essas informações buscou-se criar um perfil daqueles deputados com comportamento mais partidário, em contraposição àqueles que pautam seus atos por decisões individuais. Essa informação é muito importante para o estudo proposto, porque é a partir desse índice que o comportamento distributivista será confrontado com as atitudes partidárias. As respostas dos entrevistados a essas questões pode elucidar o quanto os incentivos das arenas eleitorais interferem nas atitudes dentro das assembléias.

TABELA 6:

Índice de Partidarismo		
	Frequência	Percentual
0 (nada partidário)	141	37,2
1	101	26,65
2	47	12,4
3	43	11,35
4 (muito partidário)	47	12,4
Total	379	100

FONTE: “Trajetórias, Perfis e Padrões de Interação das Elites Estaduais Brasileiras”, pesquisa desenvolvida pelo Centro de Estudos Legislativos do Departamento de Ciência Política da UFMG – 2012

TABELA 7:

Concentração de Poder nas Mãos dos Líderes	Índice de Partidarismo					Total (n)
	0	1	2	3	4	
Diminuir	29,08	27,72	36,17	20,93	42,55	151
Manter	34,04	30,69	27,66	37,21	27,66	121
Aumentar	36,88	51,58	36,17	41,86	29,79	143
Total (n)	141	101	47	43	47	379

FONTE: “Trajetórias, Perfis e Padrões de Interação das Elites Estaduais Brasileiras”, pesquisa desenvolvida pelo Centro de Estudos Legislativos do Departamento de Ciência Política da UFMG – 2012

A TABELA 8 trata da relação entre os líderes partidários e os deputados entrevistados. Acredita-se que, parlamentares que não são informados frequentemente sobre as escolhas e posições tomadas pelos líderes do seu partido estarão mais insatisfeitos com a centralização do processo legislativo e serão favoráveis à diminuição do poder conferido aos líderes.

TABELA 8:

O Líder do Partido Sempre Informa as Decisões ao Deputado		
	Frequência	Percentual
Não	120	31,66
Sim	259	68,34
Total	379	100

FONTE: “Trajetórias, Perfis e Padrões de Interação das Elites Estaduais Brasileiras”, pesquisa desenvolvida pelo Centro de Estudos Legislativos do Departamento de Ciência Política da UFMG – 2012

TABELA 9:

Concentração de Poder nas Mãos dos Líderes	O Líder do Partido Sempre Informa as Decisões ao Deputado		
	Não	Sim	Total (n)
Diminuir	36,67	27,41	115
Manter	30	32,82	121
Aumentar	33,33	39,77	143
Total (n)	120	259	379

FONTE: “Trajetórias, Perfis e Padrões de Interação das Elites Estaduais Brasileiras”, pesquisa desenvolvida pelo Centro de Estudos Legislativos do Departamento de Ciência Política da UFMG – 2012

Por fim, a TABELA 10 informa o posicionamento de cada deputado entrevistado em relação ao governo, ou seja, ao partido do governador. Essa informação é importante porque acredita-se que é o partido do governador que encabeça a coalizão, e mais, os parlamentares desse partido terão mais incentivos para aderirem à centralização política no legislativo. Supõe-se aqui, que a conformação de poderes e o repertório de ação hoje instaurado é pior para a oposição. Dessa forma eles seriam os mais interessados em mudar a estrutura de poder em detrimento dos integrantes da coalizão e do partido do governador

TABELA 10:

O Deputado é da Oposição, Coalizão ou é do Mesmo Partido do Governador		
	Frequência	Percentual
Oposição	108	28,5
Coalizão	217	57,26
Partido do Governador	54	14,25
Total	379	100

FONTE: “Trajetórias, Perfis e Padrões de Interação das Elites Estaduais Brasileiras”, pesquisa desenvolvida pelo Centro de Estudos Legislativos do Departamento de Ciência Política da UFMG - 2012

TABELA 11:

Concentração de Poder nas Mãos dos Líderes	O Deputado é da Oposição, Coalizão ou é do Mesmo Partido do Governador			
	Oposição	Coalizão	Mesmo Partido	Total (n)
Diminuir	25,93	30,88	37,04	115
Manter	28,7	32,72	35,19	121
Aumentar	45,37	36,41	27,78	143
Total (n)	108	217	54	379

FONTE: “Trajetórias, Perfis e Padrões de Interação das Elites Estaduais Brasileiras”, pesquisa desenvolvida pelo Centro de Estudos Legislativos do Departamento de Ciência Política da UFMG – 2012

Todas as variáveis descritas a cima compuseram um modelo de regressão logística multinomial. O objetivo era captar através de testes estatísticos a influência de cada uma

das variáveis explicativas, ou de contexto, sobre a atitude dos deputados estaduais em relação aos líderes partidários. São três as categorias de respostas da variável dependente, quais sejam: “em caso de mudança no regimento da assembleia o deputado gostaria que o poder das lideranças diminuísse, se mantivesse igual ou aumentasse”. Conforme já foi abordado, uma vez que o legislador recebe incentivos personalistas advindos da arena eleitoral, entender porque o comportamento disciplinado e coerente com as orientações dos líderes partidários predominam. Quais as configurações de forças favorecem atitudes que legitimem a centralização e quais elementos são relevantes nas atitudes daqueles deputados insatisfeitos com a estrutura do processo legislativo.

De acordo com o que foi explicitado anteriormente, este trabalho não se deterá na análise dos coeficientes estatísticos da regressão, uma vez que os casos analisados compõem a população dos deputados estaduais das doze unidades da federação. Posto isso, o mais importante aqui será analisar quais informações os coeficientes econômicos (RRR) nos oferecem, principalmente no que diz respeito à direção (positiva ou negativa) das relações investigadas. Esses coeficientes permitirão refutar ou aceitar as hipóteses que foram sugeridas anteriormente. Importante ressaltar que, para esse modelo, a categoria “aumentar o poder dos líderes” foi definida como a categoria de referência. Todas as interpretações dos coeficientes deverão se reportar à ela.

TABELA 12:

Diminuir o poder dos líderes		
	RRR	P>z
Tamanho da oposição	1,030,596	0,086
Homogênea	,9072074	0,759
Partidarismo 1	,8674173	0,685
Partidarismo 2	1,537,177	0,342
Partidarismo 3	,8609483	0,759
Partidarismo 4	2,404,699	0,063
Informa sempre	,4487363	0,011
Coalizão	2,050,909	0,028
Partido do governador	2,985,574	0,012
Manter o poder dos líderes		
	RRR	P>z
Tamanho da oposição	1,014,564	0,351
Homogênea	1,846,759	0,031
Partidarismo 1	,71817	0,326
Partidarismo 2	,8396386	0,706
Partidarismo 3	1,083,055	0,852
Partidarismo 4	1,104,324	0,839
Informa sempre	,7377708	0,323
Coalizão	1,922,194	0,042
Partido do governador	2,583,968	0,030

FONTE: “Trajetórias, Perfis e Padrões de Interação das Elites Estaduais Brasileiras”, pesquisa desenvolvida pelo Centro de Estudos Legislativos do Departamento de Ciência Política da UFMG – 2012

As duas primeiras hipóteses levantadas foram: i) os membros do partido do governador tendem a ser mais favoráveis à concentração de poder em relação aos membros da oposição e, ii) os membros do partido do governador tendem a ser mais favoráveis a centralização do que os demais membros da coalizão. A variável que informa se o deputado pertence à oposição, coalizão ou partido do governo foi incluída no modelo para que as hipóteses a cima fossem testadas.

Contrariando o que era esperado, a chance de um deputado do partido do governador, em comparação com um deputado da oposição preferir a diminuição dos poderes dos líderes é 1,98 vezes maior do que a chance dele preferir maior concentração de forças.

No mesmo sentido, não foi encontrada uma relação positiva entre estar no partido governador, em detrimento de estar em outro partido da coalizão, e preferir o aumento da concentração de poder. Pelo contrário, as relações explicitadas estão no sentido inverso do esperado.

A próxima hipótese colocada a prova busca relacionar a homogeneidade ideológica das coalizões governativas e a aderência dos deputados à centralização. Esperava-se que quanto mais homogênea a coalizão, e por isso menos conflitiva, mais os deputados estariam dispostos a endossar uma maior centralização. A hipótese foi confirmada na medida em que deputados que estão inseridos em casas legislativas governadas por coalizões homogêneas, em comparação àqueles que estão em um contexto de heterogeneidade ideológica nas coalizões, preferem aumentar a centralização a diminuí-la. Importante ressaltar que, as chances desses indivíduos preferirem manter as coisas como estão, em detrimento de aumentar a concentração de poder, são ainda maiores.

Adiante, tratamos da hipótese que se refere ao tamanho da oposição na casa legislativa em que o deputado está. A idéia inicial era de que quanto menor (mais fraca) a oposição na casa legislativa, maior a chance dos parlamentares se inclinarem à descentralização. Entretanto, não foi isso que o modelo de regressão nos mostrou. De acordo com a análise estatística, quanto maior a oposição na casa legislativa, maior a chance de um deputado dessa assembléia preferir diminuir o poder dos líderes partidários a aumentar o mesmo. Destarte, a hipótese sugerida foi refutada.

No que diz respeito aos incentivos personalistas da arena eleitoral e que podem se manifestar em atitudes mais ou menos partidárias, a hipótese seguinte sugere que quanto mais partidária a atitude do deputado, maior a chance dele ser favorável à concentração de poder nas mãos dos líderes. Mais uma vez a hipótese foi refutada pelo modelo. Não foi possível observar um padrão linear entre as chances de parlamentares serem partidaristas e favoráveis à concentração de poder. Pelo contrário, se alcançar a pontuação 1 no índice faz com que as chances do parlamentar preferir diminuir a concentração em detrimento de aumentá-la caiam, o valor 2 do índice sugere que o deputado estará mais afeito à descentralização e o valor 3 estará associado à preferência pela centralização.

Por fim, a última hipótese se refere à relação entre líderes e liderados. Para além das características políticas da assembléia e do parlamentar, o comportamento do líder partidário pode influenciar sobremaneira as chances de o deputado estar afeito à centralização de poder. Os coeficientes da regressão corroboram essa hipótese. É possível identificar que, um deputado que sempre é informado pelo seu líder das decisões e atividades tem 34% a mais de chance de querer que a centralização, em detrimento da descentralização, do poder do que um deputado que não é informado com a mesma frequência. No mesmo sentido, um deputado que sempre recebe as informações do líder do seu partido, tem 27% a mais de chance de preferir o aumento da concentração de poder a manutenção da distribuição vigente.

Indiscutivelmente o problema de pesquisa abordado aqui exige um esforço muito maior para ser desvendado. Prova disso, são as inúmeras hipóteses refutadas neste trabalho. O aprimoramento conceitual e metodológico é fundamental para que as relações indicadas pela teoria se manifestem através dos dados. Algumas possibilidades já podem ser vislumbradas, como por exemplo, a utilização de modelos hierárquicos para a análise das informações (um nível com as características dos estados e outro com as características dos deputados). A escolha de uma variável mais complexa, ou a criação de um indicador que consiga realmente captar as impressões do deputado em relação à centralização dos trabalhos legislativos e suas preferências, uma vez que as regras do jogo podem ser alteradas. Certamente o mérito deste artigo está na tentativa de inserção na discussão do funcionamento dos legislativos subnacionais no Brasil.

BIBLIOGRAFIA:

ABRANCHES, Sérgio (1998). *Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro*. DADOS, Rio de Janeiro, vol. 31, nº 1.

AMES, Barry. (2001), *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor, MI: Michigan University Press.

AMORIM NETO, Octavio (1998). *Of Presidents, Parties, and Ministers: Cabinet Formation and Legislative Decision-Making under Separation of Powers*. Ph.D. Thesis, University of California, San Diego.

AMORIM NETO, Octavio. (2000), “Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil”. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 43, no. 3, pp. 479-517.

AMORIM NETO, Octávio & SANTOS, Fabiano (2002). *A Produção Legislativa do Congresso: Entre a Paróquia e a Nação*. In Luiz Werneck Vianna, org., *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*, Rio de Janeiro, IUPERJ/FAPERJ.

CAREY, John. (2009), *Legislative Voting and Accountability*. Cambridge, Cambridge University Press.

DEHEZA, Grace Ivana. (1997), *Gobiernos de Coalición en el Sistema Presidencial: América del Sur*. Tese de Doutorado, European University Institute, Firenze.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (1995). *Os partidos políticos na Câmara dos Deputados*. DADOS, v.38.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (1996) *Congresso Nacional: organização, processo legislativo e Produção Legal*. Caderno de Pesquisas CEBRAP/Entrelinhas, São Paulo, n.º 5.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (1999) *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Editora FGV. Rio de Janeiro.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (2007). *Instituições Políticas e Governabilidade: Desempenho do governo e apoio legislativo da democracia brasileira*. In: Carlos Ranulfo Melo; Manuel Alcântara Sáez. (Org.). *A Democracia Brasileira: Balanço e perspectivas para o Século 21*. 1 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG.

INACIO, Magna. (2006). *Presidencialismo de coalizão e sucesso presidencial no Brasil*. Belo Horizonte, tese de doutorado, Sociologia e Política, UFMG.

MAINWARING, Scott. (1991), “Políticos, partidos e sistemas eleitorais”. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 29, pp.

MAINWARING, Scott. (1992), “Brazilian Party Underdevelopment in Comparative Perspective”. *Political Science Quarterly* 107, pp. 677–708.

MAINWARING, Scott (1993). *Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination*. *Comparative Political Studies*.

MAINWARING, Scott (1997). “Multipartyism, Strong Federalism, and Presidentialism in Brazil.” In Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart, eds., *Presidentialism and Democracy in Latin America*, 55–109. New York and Cambridge: Cambridge University Press.

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

MAINWARING, Scott (2001). *Sistemas Partidários: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

MELO, Carlos Ranulfo. (2004), Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985/2002). Belo Horizonte, Ed. da UFMG.

SAMUELS, David (2003). Ambition, Federalism and legislative politics in Brazil. Nova York: Cambridge University Press.