

A ATUAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS: ALGUNS COMENTÁRIOS DOS ESTUDOS LEGISLATIVOS NO BRASIL *

Riberti de Almeida Felisbino **

O atual desenho institucional brasileiro vem estimulando cada vez mais o interesse de cientistas políticos brasileiros e brasilianistas para entender a lógica do seu funcionamento [1]. Este interesse tem produzido inúmeros estudos sobre o desempenho das instituições que compõem este desenho, em especial da Câmara dos Deputados e dos partidos. Os cientistas políticos que se dedicam a estudar o sistema político brasileiro se dividem em dois grupos com visões distintas sobre os estudos do poder Legislativo, sobretudo da atuação dos partidos no processo de decisão da Câmara dos Deputados. Os adeptos do primeiro grupo concentram sua análise na forma de governo e nos sistemas eleitoral e partidário, e defendem a tese de que a combinação destas instituições produz instabilidade institucional e pouca governabilidade. Já os simpatizantes do segundo grupo analisam as regras do processo legislativo, e defendem a tese de que existem mecanismos institucionais que permitem a governabilidade e a estabilidade das decisões.

Estas duas visões são frutos das conclusões dos trabalhos publicados por Linz (1991) e Linz e Valenzuela (1997) sobre a forma de governo, o presidencialismo, escolhida pela elite política dos países latino-americanos. Para estes autores, a funcionabilidade do presidencialismo poderia criar dificuldades à atividade governamental e ameaçar à estabilidade do regime democrático. Agora, se o presidencialismo é combinado com a representação proporcional de lista aberta e com o sistema multipartidário, a situação poderia aumentar os conflitos entre os poderes Executivo e Legislativo que, por sua vez, afetaria drasticamente a governabilidade. Atualmente, o Brasil apresenta esta combinação e se esperava que passasse, segundo Lamounier (1992, 1992a), por uma síndrome da paralisia hiperativa, mas tal constatação não é confirmada.

O trabalho clássico de Abranches (1988) afirma que o conflito entre os poderes Executivo e Legislativo é crítico para a estabilidade da democracia. Este conflito é causado por dois fatores: (I) a alta fragmentação partidária no interior do poder Legislativo e (II) "... a agenda inflacionada de problemas e demandas imposta ao Executivo" (Abranches, 1988: 8). O mais crítico dos dois fatores, segundo Abranches (1988), é a alta fragmentação partidária que comprometeria a formação de maiorias estáveis para aprovar as reformas propostas pelo presidente

da República. A solução para isto seria criar coalizões governamentais e como se vê hoje, é a prática mais comum dos chefes do Executivo. Abranches (1988) chamou esta prática de presidencialismo de coalizão e o mais importante é que tal prática soube combinar com a representação proporcional de lista aberta, com o multipartidarismo extremado e com o presidencialismo em um mesmo arranjo estratégico que, por sua vez, provou que as proposições linzianas carecem de sustentabilidade empírica.

Dando destaque à explicação institucional centrada no sistema eleitoral e partidário, Carey afirma que no Brasil:

"The electoral system creates strong incentives for legislators to cultivate personality loyalties among voters, even when doing so means ignoring their parties broader agenda". Desta forma, "the presidents cannot count on stable legislative coalitions to negotiate policy" (Carey, 1997:68).

O autor do polêmico estudo intitulado *Nem presidencialismo nem parlamentarismo* também está de acordo com os citados argumentos de Carey e aponta que os políticos: *"mudam de partido e, frequentemente, votam em desacordo com sua orientação e se recusam a aceitar qualquer tipo de disciplina partidária"*. Nestas condições, o autor conclui que no Brasil os partidos *"são entidades voláteis e destituídas de poder"* e que o *"presidente brasileiro fica boiando num vácuo, sobre um parlamento incontrolável e eminentemente atomizado"* (Sartori, 1993: 11).

É importante lembrar que as afirmações deste grupo não se baseiam em estudos empíricos, mas são deduzidas das leis que constituem os sistemas eleitoral e partidário.

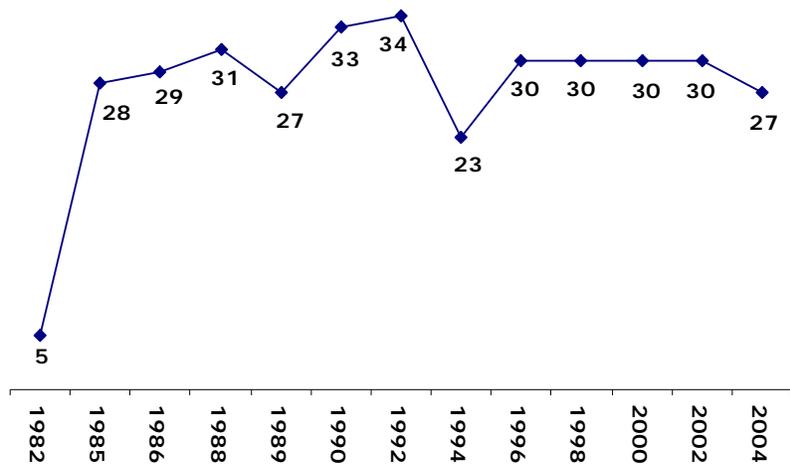
Mainwaring (1993), talvez o brasilianista mais crítico do sistema político brasileiro, ressalta que a baixa disciplina dos principais partidos seria uma das características mais negativa do sistema político. Ainda para este autor, o sistema partidário brasileiro é o mais subdesenvolvido do mundo e os partidos são incapazes de dar sustentabilidade à democracia. Mainwaring (1993) chega a considerar que os responsáveis pelo mau funcionamento do sistema político realmente são os partidos, pois agrupam políticos com vocação individualista e quando eleitos estão interessados em benefícios clientelistas. Para Ames (2003),

que também compartilha com as mesmas observações de Mainwaring (1993), na esfera nacional, os partidos brasileiros dificilmente poderiam ser considerados um verdadeiro partido, pois estas instituições não constituem mecanismos de expressão e representação, ao mesmo tempo não cumprem com as funções de governar.

Para estes autores e outros, as mazelas do sistema político brasileiro são produzidas pelos aspectos institucionais da representação proporcional de lista aberta e também por outras instituições. Este tipo de representação estimula os políticos a terem um comportamento individualista para conquistarem uma cadeira e depois de eleitos carregam para arena legislativa o sentimento individualista e nesta arena agem independentemente do partido o que, por sua vez, dificulta a “construção de identidades partidárias mais definidas” (Kinzo, 1988: 35). Este comportamento individualista dos parlamentares pode dificultar a capacidade das lideranças partidárias de promover e assegurar o plano programático de ação do partido no Congresso Nacional. Em síntese, seria este o raciocínio dos adeptos do primeiro grupo.

Para os simpatizantes do primeiro grupo, o sistema eleitoral também seria responsável pela alta fragmentação partidária, dando origem a um sistema partidário sem limites. O gráfico 1 apresenta o número de partidos que participaram das eleições gerais e municipais no período de 1982 a 2004. Ao longo destes anos aconteceram 13 eleições e participaram, no total, 357 partidos com uma média de 27,5 legendas por eleição. Observa-se que a menor participação foi em 1982 com 5 partidos, mas esta participação subiu bruscamente para 28, em 1985, e chega a atingir 34, em 1992. Em 1994 a participação caiu para 23, mas em 1996 subiu para 30 e ficou estável até as eleições gerais de 2002 e na última eleição, em 2004, caiu para 27 partidos.

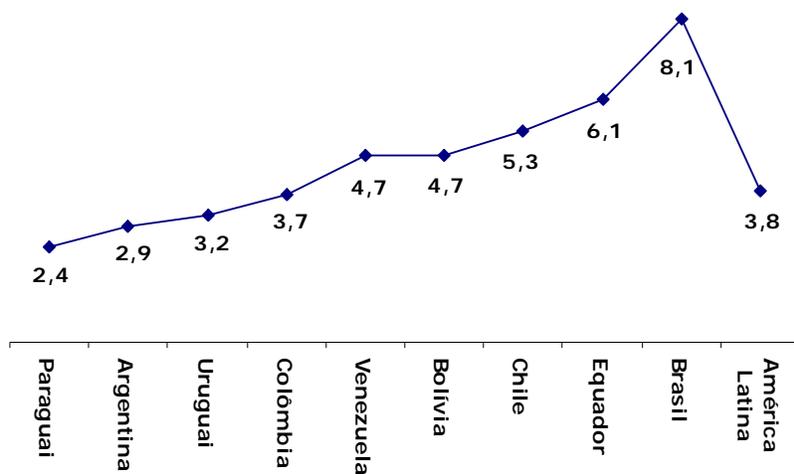
Gráfico 1
Número de partidos que participaram em eleições
Brasil, 1982-2004



Fonte: <http://jairicolau.iuperj.br/> e www.tse.gov.br.
 OBS.: N = 357.

Estes dados do gráfico 1 informam quantos partidos participaram das eleições, mas, como se sabe, são poucos aqueles que realmente têm influência na arena eleitoral. Para observar isto, apresenta-se o gráfico 2 que mostra, ao longo dos anos de 1990 a 2002, a média do índice de Número Efetivo de Partidos (NEP) dos países da América do Sul e da América Latina.

Gráfico 2
 Média do Número Efetivo de Partidos no sistema partidário
 América do Sul e América Latina, 1990-2002



Fonte: Adaptado de PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) (2004), *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanos e ciudadanas, Compendio estadístico*, Peru/PNUD. página 65, Página Web <http://www.democracia.undp.org/Default.asp>.

Neste gráfico, ao longo do período 1990 - 2002, a dispersão partidária no Brasil é maior do que nos outros países sul-americanos, o que significa que entre os países multipartidários da América do Sul, o Brasil se mantém como o mais fragmentado, apresentando uma média de Número Efetivo de Partidos igual a 8,1. Interessante assinalar que o Brasil está muito acima da média da América Latina, que corresponde a 3,8, isto significa que entre os países latino-americanos, o sistema partidário brasileiro é o mais fragmentado. Como visto anteriormente, a média de partido por eleição, entre o período de 1982 a 2004, foi de 27,5, mas o NEP mostrou que só 8 partidos são importantes na arena eleitoral e eles estão constantemente lutando pelo poder. Este aumento do número efetivo de partidos diminui a probabilidade de formar governos com partidos majoritários; ou seja, quem ganha não governa mais sozinho, tem que dividir o poder com outros partidos para fazer uma boa gestão.

Em um regime democrático, o principal âmbito de atuação dos partidos é no interior do poder Legislativo e devido a isto, esta instituição acolhe a fragmentação do sistema partidário. Isto reflete no número de partidos com representação parlamentar na Câmara dos Deputados. Sendo atualmente, a fragmentação muito alta, pois o sistema está composto por 17 partidos e pelos deputados sem partido. Os partidos são: PT, PMDB, PFL, PSDB, PP, PTB, PL, PSB, PDT, PPS, PC do B, PV, P-SOL, PSC, PRONA, PMR e PTC [2]. É possível distribuir estes partidos em um *continuum* ideológico de três blocos: PFL, PTB, PP e PL na direita, PMDB e PSDB no centro e PT, PSB e PDT na esquerda; os demais, considerados pequenos, podem ser colocados em dois grupos: na direita PSC, PRONA, PMR e PTC e na esquerda PPS, PC do B, PV e P-SOL. É importante ressaltar que destes 17 partidos só 7 partidos (PT, PFL, PMDB, PSDB, PP, PTB e PL) controlam as atividades legislativas da Câmara dos Deputados.

Devido à grande fragmentação partidária no interior do poder Legislativo, segundo os simpatizantes do primeiro grupo, o Brasil teria um quadro político composto por partidos pouco ideológicos e parlamentares com atitudes individualistas que, ao serem indisciplinados, nas votações no plenário, não seguiriam a orientação do líder. O comportamento parlamentar desregrado seria o maior obstáculo às ações do chefe do poder Executivo; ou seja, as dificuldades do presidente da República em estabilizar a economia e em reformar o Estado estariam na fragilidade do apoio parlamentar às propostas do Executivo. Para este grupo, os sistemas vigentes - eleitoral e partidário - produzem um Legislativo disperso com um processo decisório lento, negociações clientelistas, coalizões

partidárias instáveis, entre outras mazelas que, por sua vez, criariam uma tensão permanente entre os poderes Executivo e Legislativo. De acordo com Ames:

"(...) a estrutura política brasileira enche o Legislativo de partidos fracos e indisciplinados, assim como de centenas de deputados que se preocupam muito mais com seu eleitorado pessoal e seus interesses particulares do que com grandes questões nacionais". Em outras palavras, o caos estaria estabelecido, provocando instabilidades decisórias que deixariam o governo instável (Ames, 2003:235).

Alguns estudos recentes, realizados por simpatizantes do segundo grupo, refutam estas teses. Estes cientistas políticos se contrapõem à visão do grupo anterior e resgatam a atuação dos partidos no processo decisório e a importância da organização legislativa da Câmara dos Deputados. Eles apresentam evidências empíricas de que o processo legislativo é centralizado e favorável ao governo para que seus projetos sejam aprovados. O argumento central que está presente nestas análises é que os problemas gerados pelos sistemas eleitoral e partidário, apontados pelos adeptos do primeiro grupo, são anulados por outra arena institucional, a legislativa. Esta arena garantiria mais estabilidade às decisões coletivas e produziria políticas públicas mais eficientes. Eles também apontam que nesta arena, o comportamento dos parlamentares estaria sendo influenciado pelos poderes legislativos do presidente da República e pelos partidos, instituições representadas pela figura dos líderes, em suas votações. Também seria influenciado pelas regras do jogo parlamentar, que são altamente centralizadas em um pequeno grupo de líderes, chamado colégio de líderes [3].

Ao analisarem as votações nominais do período 1989 - 1999 e as regras do processo decisório, Figueiredo e Limongi (1999) revelam que existe disciplina partidária na Câmara dos Deputados; ou seja, o caos está longe de ocorrer e o que se observa é uma ordem estabelecida. De acordo com estes autores, *"em média, 89,4% do plenário vota de acordo com a orientação de seu líder, taxa suficiente para prever com acerto de 93,7% das votações nominais"* (Figueiredo e Limongi, 1999: 20). Continuando, eles mostram que *"para uma votação qualquer na Câmara dos Deputados, a probabilidade de um parlamentar qualquer votar com a liderança de seu partido é de 0,894"* (idem: 27); e mais: *"como o voto disciplinado é a regra, a manifestação do plenário está longe de ser imprevisível"* (idem: 89). Os dados apresentados por estes estudiosos indicam que os partidos são disciplinados,

refutando a principal tese do primeiro grupo, de que os partidos são indisciplinados nas votações em plenário e produzindo, como conseqüência, um processo decisório caótico. Também os dados revelam que os partidos são importantes no processo de decisão. Ainda se pode dizer que o poder Executivo organiza seu apoio à agenda legislativa em bases partidárias, muito similares ao encontrado nos regimes parlamentaristas.

O referido estudo de Figueiredo e Limongi mostra que os adeptos do primeiro grupo equivocaram-se ao prognosticar que o chefe do Executivo enfrentaria problemas para implementar sua agenda legislativa. Na América Latina, o presidente da República do Brasil é um dos que mais tem poderes para influenciar o processo de decisão e a formação de uma coalizão de apoio no poder Legislativo (Carey e Shugart, 1992). Atualmente, com o arranjo constitucional, o presidente da República dispõe de prerrogativas legislativas capazes de influenciar significativamente o processo legislativo visando assegurar resultados satisfatórios às propostas do poder Executivo. Com este arranjo, o chefe do Executivo tem a exclusividade de iniciativa em matérias administrativas, orçamentárias e fiscais. Também o chefe do Executivo pode solicitar urgência para todos os projetos de lei de sua iniciativa e editar medidas provisórias com força de lei. O chefe do poder Executivo impõe uma agenda legislativa determinando quando e quais propostas serão discutidas, pois o presidente da República detém de forma quase exclusiva o poder de propor projetos.

Ademais, o presidente da República conta com apoio dos principais líderes da coalizão para interferir no processo de decisão. Os estudos de Figueiredo e Limongi (1999) constatam que, mesmo sem o voto de liderança, os líderes seguem desfrutando de poderes para conduzir o processo legislativo. Segundo Figueiredo:

"As decisões na Câmara dos Deputados são altamente centralizadas em torno de alguns líderes partidários e a distribuição de direitos parlamentares (...) favorece sobremaneira os líderes partidários. Estes, juntamente com o presidente da Casa, exercem um rígido controle sobre a agenda do Legislativo, sendo responsáveis pela definição da pauta. Além disso, podem representar suas bancadas e, com isto, controlar o plenário. Assim é que, na prática, tomam as decisões referentes às votações nominais, à apresentação de emendas, à pauta e à ordem de votação das propostas

legislativas. O Regimento Interno beneficia, especialmente, os líderes dos maiores partidos” (Figueiredo, 2001:6).

Interessante destacar que o poder dos líderes também se manifesta de outras maneiras, não ressaltadas por Figueiredo, como, por exemplo, o controle das comissões permanentes e temporárias. As lideranças controlam a distribuição de postos nas comissões, postos estes que são alocados a partir de uma negociação entre estes líderes partidários. Também cabe a eles criar as comissões temporárias e indicar seus presidentes e relatores.

Uma outra influência decisiva dos líderes no processo de decisão é o uso freqüente do recurso de urgência. Se os líderes reconhecerem que um projeto tem que tramitar urgentemente, o regime de tramitação pode ser alterado de ordinário para especial, neste caso o tipo de tramitação utilizado é o regime de urgência. Em regime de urgência, o projeto é retirado da comissão e incluído na ordem do dia para apreciação do plenário. Geralmente o regime de urgência é usado nos projetos de iniciativa do chefe do poder Executivo e 1/3 dos membros da Câmara dos Deputados ou de líderes que representam este número pode pedir este regime. De acordo com Figueiredo (1995: 8), *“das mais de 1000 leis estudadas, 74,0% tiveram um pedido de urgência e foram à votação antes que as comissões dessem um parecer”*. Este tipo de regime retira das comissões sua prerrogativa decisória e também as faz perder a função de elaborar e de melhorar as propostas de leis.

Além dos líderes interferirem nas comissões, eles também decidem se um projeto deve ser aprovado ou não. Na Câmara dos Deputados praticamente nenhum projeto de lei é submetido ao plenário sem que os líderes façam uma prévia avaliação política da proposta. Antes das sessões da Câmara dos Deputados, especialmente nos dias em que ocorrem votações, as lideranças partidárias discutem as matérias em votação e tentam chegar a um acordo sobre a posição a ser tomada em plenário. Chegando a um acordo, o projeto é referendado pela maioria dos deputados. Como é possível perceber, a institucionalização do colégio de líderes como instância com poder de decisão alija a maioria dos parlamentares do processo legislativo. Quanto a isto, Figueiredo e Limongi (1999: 68) ressaltam que:

“(...) o colégio de líderes intervém na tramitação da matéria e força sua rápida deliberação em plenário. Como essa intervenção é previamente negociada, a participação dos

parlamentares em plenário depende dos resultados das negociações entre os líderes. No mais das vezes, cabe-lhes tão-somente referendar acordos previamente firmados. A participação dos parlamentares ocorre somente quando se encerram todas as possibilidades de um acordo e a matéria é submetida a voto” (Figueiredo e Limongi, 1999: 68).

Destacam também que: *“o grosso do trabalho legislativo independe da participação efetiva dos parlamentares, o que reduz os incentivos para sua participação”* (idem: 68). De forma resumida, os líderes neutralizam a participação das comissões e também do próprio plenário.

Como foi visto nas páginas anteriores, para o primeiro grupo a combinação de presidencialismo com outras instituições do sistema político é um casamento indesejado. Segundo este grupo, os problemas produzidos por esta combinação contaminariam o poder Legislativo e produziriam políticas públicas ineficientes e crise de governabilidade, mas existem argumentos consistentes para considerar que estes problemas apontados pelos admiradores do primeiro grupo não atravessam as paredes da Câmara dos Deputados.

NOTAS

[1] Os brasilianistas são os estrangeiros que estudam o Brasil, por exemplo, Scott P. Mainwaring e Barry Ames são os mais conhecidos na Ciência Política.

[2] Informações obtidas em <http://www.camara.gov.br>.

[3] O colégio de líderes funciona como uma espécie de órgão auxiliar da mesa diretora da Câmara dos Deputados. Este colégio, juntamente com o presidente da Câmara dos Deputados, elabora a agenda de apreciação de proposições para o estabelecimento da ordem do dia do plenário e, acima de tudo, interfere substantivamente nas decisões por meio do recurso de tramitação urgente (Figueiredo e Limongi, 1999). Isto significa que o colégio de líderes não apenas concentra poder de decisão, como controla a pauta dos trabalhos legislativos.

BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro*, Rio de Janeiro: Revista DADOS, vol.31, nº. 1, 1988.

AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*, Rio de Janeiro: Editora FGV, 1º Edição, 2003.

CAREY, John. *Institutional design and party system*, En Diamond, L. (Ed.) *Consolidating the third wave democracies*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.

_____ e SHUGART, Matthew. *President and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

FELISBINO, Riberti de Almeida. *Dos visões opuestas sobre la actuación de los partidos políticos brasileños en el sistema presidencialista multipartidario*, Tordesillas (Espanha): Trabalho apresentado no XI Encuentro de Latinoamericanistas: La Comunidad Iberoamericana de Naciones. Publicado na página Web, <http://necon.iuperj.br/>, do Núcleo de Estudos sobre o Congresso (Necon) do IUPERJ/UCAM, 2005.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *Derrubando mitos*, São Paulo: Revista Veja, fevereiro, p. 7, 1995.

_____ *Instituições e política no controle do Executivo*, Rio de Janeiro: Revista DADOS, vol. 44, nº 4, 2001.

_____ e LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*, São Paulo: Editora FGV/FAPESP, 1ª edição, 1999.

KINZO, Maria D'Alva G.. *O quadro partidário e a constituinte*, São Paulo: IDESP, Série Textos, nº. 28, 1988.

LAMOUNIER, Bolívar. *Estrutura institucional e governabilidade na década de 90*, In VELLOSO, João Paulo dos Reis (org), *O Brasil e as reformas políticas*, Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1992.

_____. *A democracia brasileira dos anos 80 e 90: A síndrome da paralisia hiperativa*, In VELLOSO, João Paulo dos Reis (org), *Governabilidade, sistema político e violência urbana*, Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1992a.

LINZ, Juan. *Presidencialismo ou parlamentarismo: Faz alguma diferença?*, In LAMOUNIER, Bolívar (org.), *A opção parlamentarista*, São Paulo: Editora IDESP, 1991.

_____ e Valenzuela, Arturo. *La crisis del presidencialismo*, Espanha: Editora Alianza, vols. 1/2, 1997.

MAINWARING, Scott P.. *Democracia presidencialista: O caso do Brasil*, São Paulo: Revista, 1993.

SARTORI, Giovanni. *Nem presidencialismo, nem parlamentarismo*, São Paulo: Revista Novos Estudos Cebrap, nº. 35, 1993.

FONTES DE DADOS

Câmara dos Deputados: <http://www.camara.gov.br>

Jairo Marconi Nicolau: <http://jaironicolau.iuperj.br/>

PNUD: <http://www.democracia.undp.org/Default.asp>

Tribunal Superior Eleitoral: <http://www.tse.gov.br>

RESUMO

Este artigo expõe o que pensam cientistas políticos brasileiros e brasilianistas sobre o sistema político brasileiro, sobretudo a atuação dos partidos na Câmara dos Deputados. O objetivo é mostrar a polêmica que envolve a literatura brasileira e estrangeira sobre as esferas representativas, abrangendo a arena eleitoral-partidária, e a governativa, envolvendo as relações institucionais nas esferas decisórias da Câmara dos Deputados.

Palavras-chave: partidos políticos, Câmara dos Deputados, organização legislativa, liderança partidária e colégio de líderes.

* O artigo apresentado corresponde, com algumas modificações, a discussão originalmente exposta no trabalho *"Dos visiones opuestas sobre la actuación de los partidos políticos brasileños en el sistema presidencialista multipartidário"*. Este trabalho foi apresentado no "XI Encuentro De Latinoamericanistas: la Comunidad Iberoamericana de Naciones", Tordesillas (Espanha), 26, 27 e 28 de maio de 2005 e publicado na página Web, <http://necon.iuperj.br/>, do Núcleo de Estudos sobre o Congresso (Necon) do IUPERJ/UCAM.

** Riberti de Almeida Felisbino é Mestre em Ciências Sociais, concentração em Ciência Política, pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e doutorando em Ciências Sociais na mesma universidade. O autor agradece a CAPES e ao CNPq pelo apoio financeiro. ✉ ribertialmeida@yahoo.com.br