

A importância dos líderes partidários na Câmara dos Deputados¹

VI Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP
São Paulo, 02 a 06 de maio de 2016

Autor: Lucas Moraes Chaves Santos
Email: lucasmoraeschaves@gmail.com

¹ Trabalho preparado para a apresentação no VI Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP.

Resumo: Há consenso na ciência política brasileira sobre a concentração de poderes nas lideranças partidárias no Congresso Nacional, em especial na Câmara dos Deputados. Os poderes dos líderes partidários influem na relação entre Executivo e Legislativo, bem como no andamento do processo legislativo, desde a formação da agenda até as votações em Plenário. Entretanto, tomar os poderes das lideranças partidárias como um dado institucional não é o suficiente para entendermos como os líderes atuam e de que forma podem influenciar o sistema político como um todo. Neste trabalho, proponho a utilização de um nível de análise mais particular para tratar do tema das lideranças partidárias na Câmara dos Deputados com o objetivo de sistematizar esta variável central do presidencialismo de coalizão.

Palavras-chave: Líderes partidários - Câmara dos Deputados - presidencialismo de coalizão.

Introdução

Em fevereiro de 2016, com o governo federal enfrentando uma possível abertura de processo de impeachment contra a presidente Dilma Rousseff na Câmara dos Deputados, deu-se a eleição do líder do PMDB naquela Casa. O momento não poderia ser mais propício à polarização: estavam na disputa o deputado Hugo Motta (PB) aliado do presidente da Câmara, Eduardo Cunha e favorável ao impeachment, e o deputado Leonardo Picciani (RJ), aliado ao governo federal e contrário ao impeachment. Em jogo, as indicações para a comissão especial que analisaria a admissibilidade do processo contra a Presidente da República. O poder do líder do PMDB em indicar os representantes do partido para compor comissões em geral e a comissão especial do impeachment, em particular, além do poder em orientar o voto de sua bancada de 69 deputados (Bloco PMDB e PEN) fizeram daquela disputa pelo cargo de liderança partidária na Câmara mais acirrada que o usual. A alta quantidade de recursos políticos movimentados de ambos os lados para conseguir votos indica o quão relevante seria aquela posição dentro da Câmara dos Deputados - incluindo promessas de cargos ministeriais de ambos os lados, um por um governo que existia, mas que poderia deixar de existir, e outro por um governo ainda inexistente, mas possível. O candidato favorecido pelo governo, Deputado Picciani, acabou vencendo a disputa por 37 votos a 30.

Entretanto, quando da votação do processo do impeachment, a comissão votou pela procedência do processo; dentre os sete deputados do PMDB que compunham a comissão, três votaram contra e quatro a favor. Ainda mais inusitado foi o comportamento do líder eleito pelo PMDB na Câmara quando da votação do processo de impeachment em Plenário, no dia 17 de abril de 2016: Picciani votou contra a abertura do processo, como esperava o governo, mas orientou sua bancada a votar pela aceitação do processo de impeachment, citando que esta era a vontade da maioria de seu partido. Na verdade a taxa de coesão da bancada do PMDB na votação pelo impeachment chegou a 88% de votos “sim” (pelo impeachment), contra sete votos “não” e uma abstenção (12% do total).

A eleição de Picciani para ocupar o cargo de líder do PMDB na Câmara em fevereiro de 2016 é um caso paradoxal para o estudo das lideranças partidárias no Congresso: ao mesmo tempo em que pode ser utilizado para demonstrar a relevância desta posição por meio da alta mobilização de recursos políticos de ambos os lados para

a sua eleição, pode ser utilizado como caso paradigmático dos limites de poder e influência das lideranças partidárias formais na Câmara dos Deputados. Neste caso, podemos nos fazer as seguintes perguntas: como a nomeação de um “simples” líder partidário na Câmara pôde movimentar tantos recursos políticos e produzir resultados tão inesperados? Como uma bancada pode votar de forma tão coesa contra o voto de seu líder formal? O que prevaleceu foi a força conjunta de líderes do PMDB ou a vontade da maioria dos representantes eleitos pelo partido? Este caso ilustrativo é extremo e os líderes parlamentares geralmente não se comportam desta forma no dia a dia do processo legislativo. Os cientistas políticos deverão encontrar grandes dificuldades para explicar o que ocorreu neste caso. A teoria consolidada de que dispomos para analisarmos as lideranças partidárias em sua atuação parlamentar não são suficientes nem para entendermos adequadamente seu comportamento mais corriqueiro, quanto mais para subsidiar a análise de um caso tão extremo.

Neste trabalho, proponho três objetivos modestos: a) fazer uma sistematização do que já sabemos sobre as lideranças partidárias na Câmara dos Deputados, por meio de uma revisão da literatura que partirá do desenvolvimento deste tema de uma forma mais ampla, no contexto brasileiro de presidencialismo de coalizão, até os trabalhos mais específicos, que analisaram o comportamento das lideranças partidárias na organização interna dos partidos e na Câmara dos Deputados; b) identificar lacunas na literatura que prejudiquem o entendimento da atuação das lideranças partidárias na Câmara dos Deputados; e c) propor a utilização de uma metodologia de pesquisa que trate deste tema a partir de um nível de análise mais baixo, individualizado, para se tentar construir e sistematizar evidências de como se comportam os líderes partidários na Câmara.

1. Revisão da literatura sobre as lideranças partidárias

Atualmente, a literatura política brasileira trata de forma consensual a existência de poderes concentrados nas lideranças partidárias no Congresso Nacional. Em 1999, quando Figueiredo e Limongi publicaram “Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional” esta característica do sistema político brasileiro ainda não era tida como central para se entender o sistema político como um todo. Estes autores argumentavam que o novo período constitucional-democrático iniciado em 1988 possuía duas características marcantes: a consolidação do poder legislativo do Presidente da

República - herdado do período autoritário - e o aumento dos recursos legislativos nas mãos dos líderes partidários no Congresso Nacional; ambas as características seriam definidoras de um modelo que passou a ser comumente chamado de “presidencialismo de coalizão”. Em relação à organização interna do Legislativo, os autores enfatizaram a importância da Mesa Diretora e, principalmente, do Colégio de Líderes, o qual centraliza o processo legislativo nas mãos de poucos líderes partidários. Figueiredo e Limongi argumentam que o Colégio de Líderes reduz o número de atores relevantes no Congresso a alguns parlamentares. No início do século XXI, este trabalho já era considerado um paradigma amplamente difundido nos círculos acadêmicos da ciência política no Brasil (Power, 2010).

Em perspectiva histórica do debate institucional, Timothy Power (2010) faz uma revisão da literatura acadêmica produzida no Brasil desde a redemocratização, e argumenta que existem três fases do debate: a primeira relacionada aos trabalhos “pessimistas” que focam nos problemas possíveis do sistema político adotado no Brasil; a segunda fase, de meados da década de 1990, enfocava duas características do sistema político brasileiro: grande poder concentrado no Poder Executivo e procedimentos legislativos centralizados; a terceira fase, os estudos mais contemporâneos sobre o tema, já toma o presidencialismo de coalizão como o *framework* sobre o qual se realiza pesquisas macro-políticas.

Power argumenta que o presidencialismo de coalizão é um modelo sintético, que pode ser considerado um amplo guarda-chuva analítico para muitas pesquisas em instituições políticas no Brasil e em muitos países da América Latina. Há duas vantagens neste modelo sintético: a primeira, é que é um modelo convincente do ponto de vista empírico; a segunda vantagem é que este modelo é capaz de acomodar tanto visões mais pessimistas quanto as visões mais otimistas sobre o sistema político brasileiro. Em que pese sua ampla utilização como referencial teórico atual, certas características do presidencialismo de coalizão brasileiro têm sido ignoradas ou desconsideradas pelos cientistas políticos; uma dessas áreas é o entendimento de como funcionam os partidos políticos, detalhar sua organização interna e como esta estrutura se conforma com as regras parlamentares (Guarnieri, 2009; Testa, 2009).

Este trabalho detém-se em analisar uma das características definidoras do presidencialismo de coalizão brasileiro: os poderes das lideranças partidárias na Câmara dos Deputados. Nosso objetivo é o de sistematizar o que já está consolidado na

literatura política sobre este tema, apresentar o embasamento institucional que ratifica os poderes das lideranças partidárias na Câmara dos Deputados e propor uma metodologia de análise capaz de captar informações até então ignoradas da atuação das lideranças partidárias no Congresso Nacional.

Neste trabalho delimitou-se o campo de pesquisa à Câmara dos Deputados, já que esta Casa atribui maior importância relativa aos líderes partidários que o Senado Federal. A escolha pela análise da Câmara dos Deputados, em detrimento de ambas as Casas do Congresso Nacional, se deve ao fato de que é nesta Casa, mais que no Senado, onde os líderes têm papel preponderante na condução de todo o processo legislativo.

Geralda Miranda (2010), ao comparar a delegação de poderes aos líderes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, conclui que a preponderância dos líderes é muito significativa em ambas as Casas, embora a delegação de poder ocorra de forma mais acentuada na Câmara dos Deputados. A Câmara dos Deputados é composta por 513 deputados e o Senado é composto por 81 senadores. O alto número de deputados em relação ao número de senadores é um dos fatores importantes na explicação do porquê o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) atribui maior peso aos líderes partidários do que o Regimento Interno do Senado Federal (RISF), de forma a se superar custos de negociação política naquela Casa.

O processo decisório no Congresso Nacional está no foco da relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo no Brasil (Figueiredo e Limongi, 1999). A organização interna do Congresso Nacional e da Câmara dos Deputados, em particular, é, portanto, seminal para se entender o sistema político brasileiro como um todo. Quando se fala em organização interna da Câmara dos Deputados, pode-se argumentar que a principal variável de interesse é o poder das lideranças partidárias, o qual é determinante no controle da agenda legislativa - a centralização das decisões nas mãos dos líderes reduz substancialmente as chances de sucesso de iniciativas individuais dos deputados (Figueiredo e Limongi, 1999). Além disso, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados trata os partidos políticos como eixo estruturante do processo legislativo. Os autores destacam, ainda, que as lideranças partidárias na Câmara dos Deputados controlam o fluxo dos trabalhos parlamentares por meio do direcionamento das questões de interesse para o plenário, de forma a relativizar o poder das Comissões como locus decisório.

Diante deste quadro, podemos entender a atuação dos partidos dentro da Câmara dos Deputados não como atores monolíticos racionais, mas como arenas institucionais que existem para além das Casas Legislativas e que se posicionam no processo legislativo por meio da voz dos seus líderes. As instituições são fundamentais para entendermos os incentivos formais sobre os quais se realizam a atuação parlamentar, mas não podemos perder de vista que estes incentivos são contra-balanceados com uma boa margem de atuação discricionária dos líderes partidários. Longe de contradizer a instituição legislativa, esta atuação discricionária dos líderes partidários encontra-se positivada pelo próprio RICD, como será explicitado na próxima seção referente às fontes regimentais de poder das lideranças partidárias.

No livro “Setting the Agenda”, Cox e McCubbins (2004) desenvolvem sua teoria da existência de cartel legislativo na formação da agenda legislativa para a House of Representatives dos Estados Unidos. Um de seus principais argumentos é o de que o poder de agenda em legislaturas ‘atarefadas’ é quase sempre centralizado; embora o poder do voto em legislaturas democráticas seja igual para cada parlamentar, os poderes de proposição e veto são comumente desiguais. Este argumento é útil para se pensar a Câmara dos Deputados brasileira, pois nesta instituição há muitos mecanismos regimentais que institucionalizam a desigualdade dos deputados de formarem a agenda de votação.

O modo pelo qual partidos políticos regulam a ação de seus membros de forma a superar problemas de produção coletiva no processo legislativo é a delegação de poder a uma autoridade central (Cox e McCubbins, 2004). No Brasil, podemos analisar a Câmara dos Deputados como a instituição que concentra esses poderes por excelência. Em abril de 2016 havia 18 líderes de bancadas na Câmara dos Deputados, mais um líder indicado pelo Governo e outro líder pela Minoria; dois partidos não conseguiram o número mínimo de parlamentares para se constituírem em torno de lideranças com todas as prerrogativas regimentais, a REDE (com quatro deputados) e o PMB (com apenas um deputado) - segundo dados da Câmara dos Deputados.

Em artigo publicado em 2003, Amorim Neto, Gary Cox e Mathew McCubbins desenvolvem o conceito de poder de agenda na Câmara dos Deputados com a utilização da teoria do cartel legislativo. Eles definem um cartel na formação da agenda legislativa como um conjunto de agentes que possui duas características: parlamentares que controlam coletivamente uma fatia de postos relevantes para a formação de agenda da

Casa; e o cartel estabelece um processo para acordar sobre quais propostas serão garantidas acesso à sessão plenária.

Em “*The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime*”, Raile, Pereira e Power (2011) constroem um mecanismo explicativo que casa a relação entre Executivo e Legislativo no parlamentarismo de coalisão brasileiro com a organização interna do Legislativo Nacional. Buscando responder ao questionamento de como os presidentes podem obter apoio legislativo em condições de extremo multipartidarismo, os autores sustentam que duas ferramentas à disposição da Presidência da República - *pork* (despesas com emendas parlamentares) e bens de coalisão - funcionam como substitutos imperfeitos na construção do apoio legislativo por parte do Poder Executivo nacional. O modelo que os autores propõem neste artigo considera que o preço do apoio legislativo caia marginalmente enquanto o custo de os parlamentares se oporem a um executivo popular aumentam. De forma análoga, presidentes impopulares possuem pouca margem para barganha; é esperado que a iminente saída de um presidente, pelo término do mandato, por exemplo, diminua a eficácia do *pork* e requeira maiores gastos com bens políticos para assegurar apoio legislativo.

Este trabalho é um bom exemplo de interface entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, na medida em que considera os incentivos institucionais à disposição tanto do chefe do Executivo, quanto das lideranças parlamentares. Ao mesmo tempo, dada a natureza discricionária dos poderes à disposição dos agentes políticos para formar coalizões governistas e oposicionistas, o modelo dos autores é flexível à variações do contexto político, baseando-se principalmente na popularidade presidencial e na expectativa do término do mandato do Presidente da República: “*The bargaining context serves as an input for executives when making decisions about this interactive resource distribution*” (Pereira, Power e Raile, 2011; grifo próprio).

Em artigo com proposta similar, Figueiredo, Salles e Vieira (2009) também se detém em analisar o sucesso legislativo dos Presidentes, desta vez com dados comparados para a América Latina. A hipótese principal dos atores é a de que o Executivo tenderá a ter mais sucesso em aprovar sua agenda legislativa durante o período de “lua-de-mel”, ou seja, aquele imediatamente posterior às eleições. Eles se baseiam na ideia de que é razoável supor um Congresso cooperativo no período imediatamente posterior às eleições. Os dados dos autores refutam a tese de que os

sistemas multipartidários (fragmentados) dificultam a formação de uma base governista majoritária no Congresso. O Brasil, por exemplo, com o sistema mais fragmentado da região de acordo com o período analisado, obteve bases governistas majoritárias em 72% do tempo nos primeiros 18 anos de período democrático recente; a Venezuela, por outro lado, com um número de partidos efetivos de 2,8, formou governos majoritários apenas 30% do período considerado.

Como os autores estão tratando de Política Comparada, com um enorme conjunto de casos analisados, eles adotaram a presunção de que o partido age como um ator unitário, mesmo reconhecendo que a política intra-partidária é um fator importante para o funcionamento dos governos, em particular dos governos multipartidários, tal qual foi apontado por Laver e Schofiels, 1990. Os autores consideraram três grandes grupos de variáveis independentes, o últimos dos quais está relacionado ao objeto deste trabalho. Trata-se de enfatizar as características do sistema partidário, de forma a capturar “o ambiente de barganha” no qual as negociações entre os Poderes Executivo e Legislativo ocorrem. Interessante notar que a referência a um “ambiente de barganha” também ocorre no texto analisado anteriormente (Pereira, Power e Raile, 2011) e não é incomum quando se utiliza o comportamento das lideranças partidárias na Câmara dos Deputados como variável importante na construção de mecanismos teóricos sobre o presidencialismo de coalisão no Brasil.

A presunção de unicidade dos partidos também aparece quando Figueiredo (2009) analisa a forma como o presidencialismo de coalisão brasileiro não difere muito dos sistemas parlamentares. Quando a autora se refere à participação dos partidos na formação do governo no presidencialismo de coalisão, ela classifica três situações que podem existir:

“When party members participate against the party’s wishes, two situations arise. In the first, the party expels or temporarily suspends its member. In the second, the party does not impose any kind of punishment, but continues in active or overt opposition to the government. In these cases, there is no doubt as to the individual nature of the participation in the ministry. But a third situation also exists: in spite of not formally endorsing the participation of one of its members, the party does not define an unequivocal or unitary position in relation to the government”. (Figueiredo, 2009, página 188)

O argumento geral da autora é convincente e ela sustenta empiricamente e com a análise de estudos de caso estas possíveis situações. Porém, quando se fala em uma vontade do partido ou em uma determinada ação do partido para punir ou premiar seus membros desconsidera-se o processo que resultou nesta manifestação oficial do partido. Isto torna-se um problema quando é necessário entender “quem” toma as decisões pelo partido e como se dá o processo até que esta resolução aconteça. Se o nível de análise, neste caso, fosse mais específico, poder-se-ia entender como se dão a resolução de conflitos intra-partidários capazes de influenciar a relação do Poder Executivo com o Poder Legislativo. Desconsiderar esta especificação do objeto em análise tem como resultado subestimar a multiplicidade de resultados possíveis mesmo mantendo-se constante o contexto institucional.

1.2 Base Legal dos Poderes das Lideranças Partidárias no Congresso Nacional

A preponderância dos líderes parlamentares na condução dos trabalhos no Congresso Nacional não é fruto de um arranjo político conjuntural. Ela está baseada em uma série de mecanismos formalmente instituídos pelos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com base em seus poderes definidos pela Constituição Federal de 1988.

A Constituição Federal de 1988, em seu capítulo 1, Título IV, trata da organização do Poder Legislativo nacional. Apesar de englobar pontos específicos como o poder das "Mesas" e das comissões parlamentares, a Constituição não trata especificamente do poder dos líderes partidários, seja no Congresso Nacional, seja na organização interna dos partidos políticos. Nesses casos, prevalece a livre iniciativa das Casas do Congresso Nacional em redigir seus respectivos regimentos (CF art. 51, III e art. 52, XII), assim como a livre iniciativa dos partidos políticos em definir sua organização interna (CF. Art. 17, §1o). Desta forma, as fontes normativas para os amplos poderes dos líderes no Congresso deve ser procurada na própria organização interna das instituições.

No RICD, os poderes dos líderes são tratados em quase todas as suas partes, geralmente atribuindo-lhes três importantes mecanismos: a) maior tempo de fala; b) a iniciativa de falar representando todo o seu partido ou bloco parlamentar; e c) falar para orientar os votos de seu partido ou bloco parlamentar. Para efeitos regimentais, os blocos parlamentares (junção funcional de dois ou mais partidos) são tratados como um

partido, o qual tem apenas um líder. Dentre as partes do RICD, podemos destacar duas que contribuem decisivamente para entender a natureza da liderança no Congresso: o Título 1, Capítulo IV (Dos Líderes) , e o Título II, Capítulo II (Do Colégio de Líderes). Os líderes podem ser agrupados em dois grandes grupos:

1) Líderes Partidários ou de Blocos Parlamentares: qualquer partido ou bloco parlamentar que tenha ao menos 5 membros pode escolher um líder e um número proporcional de vice-líderes (1 para cada 4 deputados). Eles têm o poder de usar a palavra em comunicações parlamentares (ou indicar membros de suas bancadas), orientar sua bancada em votações no Plenário, e indicar membros da bancada para participar de Comissões (e a qualquer tempo, substituí-los).

2) Líderes do Governo e da Minoria: canalizam os interesses do Poder Executivo, por meio do Líder do Governo, e os interesses da oposição, por meio do Líder da Minoria. Podem orientar a bancada em votações e fazer uso da palavra em Comunicações Parlamentares.

Na Câmara dos Deputados, em 2014, havia 19 líderes de partidos e blocos, mais os líderes do governo e da minoria, em um total de 21 líderes (dados obtidos a partir do site do TSE, 2014). Entretanto, três líderes de partidos (PSOL, PMN E PEN) não alcançaram o mínimo de 5 deputados exigidos pelo RICD para indicar formalmente uma liderança com as prerrogativas regimentais de líderes; portanto, o número de líderes efetivos é ainda menor (18 líderes efetivos). Isso significa que havia, em média, um líder para cada 28 deputados aproximadamente. São esses líderes que indicam quais parlamentares de suas bancadas devem ocupar quais comissões. Essa estrutura piramidal de tomada de decisões deve levar em consideração as coalizões políticas dos partidos que fazem parte do governo e dos que estão na oposição, o que restringiria ainda mais as possibilidades de atuações independentes de um parlamentar ou mesmo de um partido.

Essa configuração institucional interna à Câmara dos Deputados já seria suficiente para garantir a preponderância das lideranças nos trabalhos legislativos. Além dos poderes procedimentais, RICD instituiu o Colégio de Líderes, o qual integra todos os líderes da Câmara e é responsável pela coordenação política entre os líderes e, principalmente, pela formação da agenda legislativa, juntamente com a Mesa. No Colégio de Líderes, quando não há consenso, o voto de cada líder é ponderado em função de seu partido ou bloco, o que torna o processo decisório ainda mais centralizado

nos líderes de bancadas e partidos maiores. No Senado Federal, o menor número de senadores e de comissões parlamentares diminuem os custos de negociações políticas, o que incentiva a participação direta de cada parlamentar nas áreas de seu interesse (MIRANDA, 2010).

A partir da análise das bases normativas para os poderes dos líderes partidários no Legislativo federal pode-se concluir duas coisas: **a)** esses poderes são de fato muito abrangentes; e **b)** a fonte dos poderes dos líderes partidários no Congresso Nacional não provém diretamente da Constituição, mas sim dos regimentos internos das Casas do Congresso Nacional. Essa conclusão é contraintuitiva se considerarmos a natureza analítica da Constituição Federal, na qual quase todas as instituições significativas da República tem seus poderes descritos em pormenores. A natureza não constitucional dos poderes das lideranças partidárias os torna menos evidentes, mas não menos significativos para o sistema político brasileiro.

A institucionalização regimental dos poderes dos líderes partidários se estabelece de forma endógena. Neste sentido há bons argumentos para se adotar uma perspectiva de institucionalista histórica: esta perspectiva considera que as preferências dos atores políticos por certo tipo de desenho institucional são construídas de forma endógena; estas preferências não são fixas com o passar do tempo; e, por fim, o institucionalismo histórico oferece a possibilidade de incorporar instituições informais aos processos que envolvem o desenho formal de determinada instituição (Praça, 2009). Em se tratando do estudo das lideranças partidárias na Câmara dos Deputados, é importante reconhecer que as regras formais providas principalmente pelo RICD garantem uma grande margem de atuação discricionária àqueles atores, de forma que devemos que incorporar em nossa análise tanto as regras formalmente constituídas, quanto às práticas “informais” que conduzem o processo de tomada de decisão.

Teoricamente, os custos institucionais para se alterar a balança de poder dentro das Casas do Congresso Nacional não são grandes, já que a Constituição Federal confere autonomia aos parlamentares para se autorregularem. Entretanto, mais do que estabelecer positivamente os poderes dos líderes partidários, o RICD confere-lhes grande margem de autonomia e discricionariedade. Mesmo respeitando-se o direito das minorias, como o da proporcionalidade na composição das comissões, na prática, os líderes dispõem de grande margem institucional para interferir no processo legislativo de formas diferentes a dependerem do contexto político. Não é fácil encontrar padrões

de comportamento das lideranças com tal arcabouço institucional além das evidentes regras na nomeação de funções, no tempo de fala e no poder de votar pela bancada em votações simbólicas. Diante disto, não é surpreendente que muitos trabalhos acadêmicos tratem das lideranças partidárias em termos mais genéricos e subjetivos.

1.3 A produção mais específica sobre a atuação das lideranças partidárias

Olhar para dentro dos partidos e estudar como eles se organizam ainda é um trabalho pouco realizado no Brasil. Geralmente considera-se que o partido é um ente monolítico, dotado de vontade própria e que realiza cálculos estratégicos eleitorais e legislativos. Esta visão muitas vezes encontra-se implícita na forma como são tratados os partidos políticos no sistema eleitoral e no Poder Legislativo (Guarnieri, 2009; Testa, 2009). Suprindo parte desta lacuna em um trabalho recente, Guarnieri (2009) buscou analisar o processo decisório no interior dos partidos, bem como o efeito do sistema majoritário sobre as estratégias eleitorais. Como um de seus focos principais na organização partidária, o autor demonstra como o processo decisório está atrelado, em geral, às lideranças partidárias. O autor argumenta que os partidos brasileiros têm uma estrutura formal de tomada de decisões de baixo para cima, ou seja, uma estrutura formal que indicaria uma descentralização de poder. Entretanto, o que se verifica na prática são partidos monocráticos ou oligárquicos, nos quais as lideranças centralizam as principais decisões por meio do controle das Convenções Nacionais. Guarnieri constata que os partidos brasileiros, inclusive aqueles menores que são considerados mais "fracos", são, na verdade, partidos fortes, nos quais o processo decisório está centralizado em suas lideranças nacionais. Esta conclusão vai ao encontro da preponderância dos líderes que ocorre na Câmara dos Deputados. A principal diferença é a de que enquanto a organização interna dos partidos é centralizada por uma prática política, a centralização na Câmara dos Deputados está garantida formalmente pelo Regimento Interno.

Graziela Testa (2009) propôs uma análise micro-institucional para investigar o poder de agenda dos próprios parlamentares, com foco nas características dos deputados que realizaram proposições na Câmara. Esta abordagem é interessante porque é capaz de considerar como as regras formais e informais da Câmara dos Deputados atuam sobre a capacidade dos deputados em determinar a agenda legislativa. A autora ressalta a falta de trabalhos acadêmicos que tratem mais especificamente do poder de agenda

dos parlamentares no Brasil, com a excessão de Cox, McCubbins e Neto (2003) cujo escopo resumido foi citado anteriormente. Outro ponto levantado pela autora é o de que “o Poder Legislativo” ou “a Câmara dos Deputados” são frequentemente analisados como um ator único, deixando-se de problematizar os processos internos, muitas vezes conflituosos, que antecedem à tomada de decisões. Não seria exagero inferir que a falta de trabalhos micro-institucionais que analisem a dinâmica parlamentar dentro do Congresso Nacional contribui para uma subestimação da importância das práticas internas ao Legislativo Nacional, inclusive na subestimação dos poderes das lideranças partidárias para o sistema político brasileiro como um todo.

2. As lacunas na literatura

Nos trabalhos mais gerais apresentados na primeira seção, o tema das lideranças partidárias na Câmara dos Deputados aparece frequentemente como uma variável que estrutura o mecanismo explicativo dos autores. Entretanto, como não se compreende muito bem o que acontece antes da tomada de decisão que será considerada como posição do partido, seja em votações, seja na aceitação de cargos públicos oferecidos pela Presidência da República, é comum se recorrer a frases mais genéricas que acabam mascarando um processo que pode ser decisivo para os possíveis arranjos políticos, mesmo mantendo-se as principais variáveis institucionais constantes.

A seguinte passagem de Amorim Neto (2002) citada por Figueiredo (2007) exemplifica como a falta de informações sobre os processos decisórios no interior da Câmara dos Deputados pode prejudicar uma caracterização mais específica do fenômeno que se pretende descrever:

“According to Amorim Neto, “(...) proportionality in cabinet shares is the equilibrium solution for the **bargaining problems** faced by presidents and parties regarding the division of the executive pie”; this being the case, he concludes: “the more cabinet shares deviate from proportionality, the less coalitional is the cabinet” (ibid., 52). The rationale that leads the author to this conclusion is the following. In coalition governments under presidentialism, it is not possible to identify a condition that Laver and Schofield (1990: 130) establish also for government coalitions under parliamentarism, i.e., the

existence of a binding agreement. Under presidentialism, the agreements for the formation of coalitions do not work the same way as under parliamentarism, since there can be appointments of politicians not endorsed by their parties. Furthermore, given the **secrecy that surrounds political negotiations**, it would be difficult to observe the agreements reached. This being so, it would be necessary to make a distinction between *coalition cabinet* and *coalition governance* (Amorim Neto, 2002: 51-2).” (Figueiredo, 2007, página 201, com destaque próprio).

O tema central, tanto no trabalho de Amorim Neto (2002) quanto no trabalho de Figueiredo (2007) não é o comportamento das lideranças partidárias no Congresso Nacional. No entanto, como esta é uma variável importante na análise do que eles querem explicar (neste caso, o debate da proximidade do presidencialismo de coalisão brasileiro com os regimes parlamentares), a falta de informações acerca de como esta variável de fato se comporta, leva os autores a preferirem termos mais genéricos como “problemas de barganha” e até mesmo o termo “secrecy that surrounds political negotiations” para não ter que descrever algo que ainda não é muito bem compreendido.

3. Proposição Metodológica

Na primeira seção foi apresentada como a adoção do pressuposto de unicidade das instituições, em especial da Câmara dos Deputados e dos partidos políticos que nela atuam, podem mascarar processos conflituosos que antecedem a tomada de decisão. O conflito, neste caso, é importante porque indica que outros resultados práticos seriam possíveis mesmo sem grandes alterações institucionais. Se o contexto político mudar, por exemplo, e os atores em análise se comportarem de forma “imprevisível” é possível que isto seja consequência da subestimação da complexidade interna às organizações políticas.

Ainda não existe na literatura política brasileira informações suficientes de como as lideranças partidárias atuam na Câmara dos Deputados e esta pode ser uma das causas para a subestimação de seus poderes e dos diferentes arranjos políticos possíveis dentro de um mesmo ambiente institucional. Esta terceira parte do trabalho apresenta uma proposta metodológica que pode ajudar a suprir esta lacuna. Ela não é a única, nem é capaz de exaurir o estudo das lideranças partidárias, mas seria um primeiro passo para

a adoção sistemática de um nível de análise micro-institucional com o potencial de agregar informações relevantes aos estudos macro-institucionais à respeito do presidencialismo de coalisão no Brasil.

Além de reunir como o tema das lideranças partidárias na Câmara dos Deputados é tratado pela literatura por meio de revisões bibliográficas, é preciso reunir novas fontes de informação. Nesta última etapa desta trabalho proponho uma desenho metodológico alternativo ao estudo das lideranças partidárias, de forma a captar o que alguns autores comumente chamam de “barganha política”, “negociações de bastidores”, etc. O objetivo é precisar o que ocorre quando há um concerto entre líderes ou entre líderes e liderados na Câmara dos Deputados; busca-se encontrar o que há de sistêmico nestas relações por meio da utilização de um nível de análise mais particular. Para tanto, proponho a realização de três técnicas:

1. Realização de entrevistas com ex-lideranças parlamentares com o objetivo de tentar sistematizar como eles se comportaram em seus períodos de liderança. Não se pode negar que entrevistas com atores políticos serão normalmente parciais e enviesadas (Figueiredo e Limongi, 1999); devemos reconhecer esta limitação e tentar realizar as entrevistas de forma a produzir uma fonte de dados úteis para o entendimento mais geral do tema.

Outro problema que pode surgir a partir do levantamento de dados por entrevistas é o da seleção de amostras. Se as entrevistas forem realizadas com aqueles atores mais “convenientes” aos pesquisador ou os mais acessíveis, certamente haverá um significativo viés na seleção. Podemos minimizar o viés na seleção de quem será entrevistado por meio de levantamento do total de lideranças partidárias das legislaturas anteriores, de forma a selecionar certo número de parlamentares estratificados por número da legislatura e pela força partidária relativa na Câmara dos Deputados. O objetivo seria o de conseguir uma amostra representativa do período democrático recente a partir de 1988, balanceada tanto por legislaturas, quanto por força dos partidos. Com esta sistematização prévia à realização das entrevistas poderíamos minimizar algum possível viés na seleção das lideranças partidárias a serem entrevistadas, estratificar os líderes por legislatura e não sobre-representar os partidos pequenos nas amostras, já que há mais líderes de partidos pequenos que grandes, mas sua influência será sempre relativa ao tamanho de sua bancada.

A partir da amostra de líderes que serão entrevistados pode-se realizar uma amostra menor de deputados que não se classificariam na categoria de lideranças partidárias, mas que estariam, em teoria, sendo liderados por um dos entrevistados. Desta forma poderíamos ter a perspectiva dos liderados sobre um mesmo tema pertinente na entrevista do seu respectivo líder de então, para entendermos se os diferentes prismas geram respostas significativamente distintas.

Deve-se, também, antecipar a dificuldade de se realizar inferências mais gerais a partir de uma amostra restrita de entrevistados. Provavelmente, cada líder, em cada legislatura, passou por contextos e desafios distintos e é esperado que esta diversidade apareça nas entrevistas. Contudo, é necessário criar categorias mais estáveis para classificar adequadamente a atuação dos líderes e poder compará-los ao longo do tempo e entre partidos.

2. Sistematização das lideranças partidárias na Câmara desde 1988, de forma a termos um período histórico relativamente longo que forneça as bases empíricas para analisar a importância relativa dos líderes em função dos tamanhos das bancadas e do número de partidos com assento na Câmara. Este esforço deve incluir, também, a sistematização das lideranças de blocos parlamentares em relação às lideranças de partidos políticos não coligados em blocos legislativos.

3. Estudos de caso de legislaturas passadas. Os estudos de caso são capazes de informar com maior riqueza de detalhes como se deu determinada negociação política entre lideranças partidárias, ou entre lideranças e liderados ou ainda entre líderes partidários na Câmara e agentes externos ao Congresso Nacional. A partir deles podemos contrastar o que seria esperado teoricamente e o que ocorreu na prática, ou seja, qual foi o resultado passível de ser observado em um determinado caso. Não restringir-se a estudos de apenas uma legislatura ou de apenas um tipo de partido político pode ser uma boa solução para enfrentar a dificuldade que se tem de poder fazer inferências mais gerais a partir de casos particulares.

4. Conclusão

Este trabalho apresentou como o tema das lideranças partidárias na Câmara dos Deputados é tratado nos estudos contemporâneos sobre o presidencialismo de coalisão. Vimos que muitas vezes este tema é uma variável importante para a construção da argumentação dos autores, embora haja poucos trabalhos que tenham este tema como

objeto principal de estudo. As consequências desta lacuna de informação podem ser resumidas a seguir: a utilização de termos genéricos para descrever o comportamento das lideranças partidárias na Câmara dos Deputados; a desconsideração dos conflitos que antecedem a “decisão do partido”; e a não compreensão de que os resultados políticos podem ser bastante diferentes, mesmo mantendo-se as instituições políticas que envolvem diretamente as disputas políticas praticamente constantes.

Diante desta identificação de lacuna explicativa e inspirado em trabalhos mais recentes que se dedicaram a entender o funcionamento interno das organizações (Guarnieri, 2009; Testa, 2009; Amorim Neto, Cox e McCubbins, 2005), foi proposta uma abordagem metodológica capaz de gerar informações importantes sobre o comportamento das lideranças partidárias na Câmara dos Deputados com o objetivo de contribuir marginalmente com o entendimento mais amplo do presidencialismo de coalizão no Brasil.

BIBLIOGRAFIA

- ABREU JUNIOR, D. A de. **As Lideranças Partidárias na Câmara dos Deputados, 2007**
- CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGI. Political party and governors as determinants of legislative behaviour in Brazil's Chamber of Deputies (1988 - 2006), 2009.
- COX, Gary; MCCUBBINS, Mathew. **Setting the Agenda**, 2005.
- NETO, Amorim; COX, Gary; MCCUBBINS, Mathew. **Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989 - 98**, 2003.
- FIGUEIREDO, Argelina. **Government coalitions in Brazilian democracy**. 2007
- _____, A.; LIMONGI, F. **Executivo e legislativo na nova ordem Constitucional, 1999**.
- _____; SALLES; VIEIRA. **Political and institutional determinants of the Executive's Legislative success in Latin America**. 2009
- GUARNIERI, F.H.E. **A força dos partidos fracos**, 2009
- _____, F.H.E; LIMONGI, F. **Why coalitions? Party system fragmentation, small party bias, and preferential vote in Brazil**, 2015.
- MIRANDA, Geralda Luisa. **Delegação aos Líderes Partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal**, 2010.
- PEREIRA; POWER, T; RAILE. **The Executive Toolbox: building legislative support in a multiparty regime**, 2011.
- POWER, Timothy. **Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy**, 2010.
- PRAÇA, Sérgio. **Preference Formation and Institutional Change**, Brazilian Political Science Review, 2009.
- TESTA, Graziella. **“Quando eu chegar lá eu te conto - atributos dos deputados que incluem itens na pauta do Plenário da Câmara”**, 2011.