

**LIDERANÇA POLÍTICA E DISCIPLINA PARTIDÁRIA NO LEGISLATIVO:
ENTRE A REELEIÇÃO E A UNIDADE DO PARTIDO¹**

Alessandro Farage Figueiredo

São Paulo, 2013.

¹ Trabalho preparado para apresentação no III Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 22 a 26 de abril de 2013.

RESUMO

Em uma análise da política legislativa encontramos fortes conflitos de coesão (unidade) e disciplina partidária, embora os partidos políticos se apresentem na eleição com uma identidade característica distinta dos outros partidos concorrentes. Fragmentação, polarização ideológica, coalizões espúrias e diferentes níveis de institucionalização partidária compartilham, com a idéia de unidade política, um importante papel na dinâmica legislativa e em seus desdobramentos, como nas eleições e nomeações. A idéia de que os partidos políticos são atores unitários e coerentes é comprometida na dinâmica do legislativo, logo a Ciência Política encontra o desafio de responder determinadas questões que extrapolam as explicações legais. Afinal quem o legislador representa de fato? Como eles elaboram suas decisões? Quem é afetado pelos resultados legislativos? Esses são alguns questionamentos identificados na extensa literatura específica sobre disciplina partidária. Assim, em razão da relevância da política legislativa em vários debates e, ao mesmo tempo, a complexidade em face das múltiplas variáveis que intervêm nas possíveis explicações, que consideramos o fato de um político apoiar ou não a posição do partido como uma forma de entender a verdadeira dinâmica e desdobramentos da democracia.

LIDERANÇA POLÍTICA E DISCIPLINA PARTIDÁRIA NO LEGISLATIVO: ENTRE A REELEIÇÃO E A UNIDADE DO PARTIDO

Alessandro Farage Figueiredo

Se por um lado os partidos políticos se apresentam na eleição com uma identidade distinta face aos outros partidos concorrentes, em uma análise da política legislativa encontramos fortes conflitos com esta percepção. Fragmentação, polarização ideológica, coalizões espúrias e diferentes níveis de institucionalização partidária compartilham, com a idéia de unidade política, um importante papel na dinâmica legislativa e em seus desdobramentos, como nas eleições e nomeações. Contudo, essas implicações derivam de diferentes níveis de unidade partidária que estão de certo modo distantes das fronteiras da política legislativa.

Logo que é comprometida a idéia de que os partidos políticos são atores unitários e coerentes, a Ciência Política encontra o desafio de responder determinadas questões que extrapolam as explicações legais. Afinal quem o legislador representa de fato? Como eles elaboram suas decisões? Quem é afetado pelos resultados legislativos? Esses são alguns questionamentos identificados na extensa literatura específica sobre disciplina partidária. Em razão da relevância da política legislativa em vários debates e, ao mesmo tempo, a complexidade em face das múltiplas variáveis que intervém nas possíveis explicações que consideramos o fato de um político apoiar ou não a posição do partido como uma forma de entender a verdadeira dinâmica e desdobramentos da democracia.

Um fato amplamente aceito na Ciência Política é que a unidade partidária é uma função simples de dois fatores: coesão e disciplina. Um grupo de legisladores é considerado coeso quando votam em conjunto, como resultado do compartilhamento de objetivos e crenças; disciplina, por outro lado, é baseada no voto em conjunto oriundo de demandas

específicas e influências dos líderes partidários (Morgenstern 2004).² Nessa linha, enquanto o primeiro fator pode ser considerado como um delineador de caráter de alguns partidos políticos, o segundo já não é uma garantia. Essa idéia é pautada em interesses competitivos que orientam os legisladores a dividir suas ações entre antes e depois de eleito, assim balanceando o quanto eles representam o partido político e o quanto eles representam seus eleitores e aliados que o apoiaram nas urnas (Carey 2008), ou o quanto eles buscam obter bens públicos nacionais ou locais (Crist et al 2004), ou o quanto eles delegam poder ou não para melhor alcançar resultados coletivos (Cox and McCubins 1993 and 2005, Aldrich 1995), etc. Hermeticamente os legisladores encaram a necessidade de tomar decisões que, para além das suas aspirações de carreira política, estão muito longe de serem sem qualquer tipo de custo. Nem essas decisões estão livres de determinantes. Considerando os estudos específicos sobre a disciplina partidária legislativa encontramos três grandes áreas: as determinantes da disciplina partidária, o debate sobre a forma mais correta de analisar e as consequências da disciplina partidária para entender os desdobramentos políticos.

Quais variáveis afetam a disciplina partidária? Assumindo que os legisladores são meramente orientados mentalmente pela busca da reeleição (Mayhew 1974), e admitindo que não há uma disciplina natural de fato, a principal fonte de disciplina é encontrada na capacidade dos líderes partidários em controlar e influenciar as carreiras políticas de seus legisladores. Embora o objetivo final e inequívoco seja a reeleição, os diferentes momentos associados a certos arranjos institucionais é que delimitam os incentivos e decisões dos legisladores, de modo que devem assim afetar o nível de disciplina da legislatura. O processo de seleção dos candidatos, o sistema eleitoral, a organização interna da legislatura e a distribuição de recursos conforme o partido desenham as motivações do legislador e o grau de autonomia e respeito pelos partidos políticos (Ames 2002).

2 Carey e Shugart (2008) incluem controle de agenda como um terceiro mecanismo que deve produzir unidade partidária nas votações legislativas, mas há quem considere esse mecanismo somente como uma forma de gerar disciplina partidária.

A dimensão em que os legisladores de certo partido político vão votar em bloco ou de maneira independente um dos outros é fortemente relacionado com as regras com as quais os legisladores se tornaram anteriormente candidatos e venceram as eleições (Mainwaring e Shugart 2002). Nas situações em que as nomeações são centralizadas pelos líderes partidários nacionais é esperado que os legisladores estejam mais inclinados a votar conforme a linha do partido político (i.e. Jones 2002, Crisp et al 2004, Carey 2008, Samuels 2004, Sieberer 2006). Nos processos de nomeações descentralizadas (descentralização territorial), como nas federações, os líderes partidários regionais possuem maior controle sobre as carreiras políticas dos legisladores. Outro ponto importante é que quanto mais centralizado o processo de nomeação mais dependente é a carreira política em função da estrutura do partido político, visto que a possibilidade de ser reeleito (ambição estática) ou ganhar acesso a melhores cargos (ambição progressiva) funciona como incentivo para que os políticos mantenham boas relações com os líderes partidários (Schlesinger 1991, Herrick and Moore 1993, Samuels 2002). Por outro lado em um sistema de primárias há uma maior descentralização, uma vez que nestas há um compromisso com uma base mais fragmentada de eleitores partidários no lugar de líderes.

Os sistemas eleitorais também explicam a grau em que os legisladores se sentem ligados aos seus respectivos partidos políticos. Ames (2001 e 2002) defende a hipótese de que deputados com votos mais concentrados e/ou conglomerados devem possuir um relacionamento mais próximo com seus eleitores. Assim como cédulas eleitorais, pesquisas eleitorais, tipo de voto e a magnitude dos distritos determinam a forma como as cadeiras legislativas são distribuídas e afetam a dimensão em que cada político individualmente pode se beneficiar com o desenvolvimento de uma reputação pessoal e/ou coletiva (Carey e Shugart 1995, Mainwaring e Shugart 2002, Nacif 2002, Crisp et al 2004, Carey 2008). A lógica por trás desse argumento afirma que: a) os líderes partidários controlam não somente o acesso ao partido político, mas também a distribuição dos candidatos nas cédulas eleitorais, b) os votos obtidos por um candidato contribuem para os votos ganhos por um partido como um todo, e c) aos eleitores somente é permitido votar em um único candidato ou em uma lista de partido (tipo de

votação adotada), esses pontos contribuem para avaliar os custos e benefícios relacionados com a escolha entre as motivações individuais e coletivas dos legisladores. Nos sistemas eleitorais em que um desses aspectos é significativamente dependente dos partidos políticos (como o voto em lista fechada nas representações proporcionais) combinado com distritos eleitorais de peso, os impulsos individuais ou bairristas podem ser penalizados por líderes partidários nacionais. Todavia, nos sistemas com listas abertas as carreiras políticas dos legisladores dependem mais dos seus eleitores e, desse modo, eles são mais inclinados em manter boas relações com o eleitorado, o que resulta em maior competição intrapartidária entre os correligionários (Ames ant Amorim Neto 2002).³

A lógica mencionada funciona mantendo certos pressupostos que não podem ser tomados como garantidos na realidade. O raciocínio fica ainda mais complexo com a possibilidade de reeleição e quando a liderança partidária é fragmentada em vários territórios eleitorais (estados, condados, municípios, distritos, zonas, etc). Quando o Direito Eleitoral não permite a reeleição, como Nacif (2002) indica no caso Mexicano, ou quando a taxa de reeleição é baixa por causa de regras partidárias internas, como Jones (2001) apresenta no caso Argentino, os incentivos dos legisladores devem se alterar. Por outro lado, nas federações, ou em Estados unitários com fortes governos subnacionais, os governadores ou líderes partidários regionais são variáveis que precisam ser consideradas na análise do grau de disciplina partidária (Jones e Huang 2005). Poucos líderes nacionais não possuem um controle ambíguo nas nomeações, porque, na maioria dos casos, esse poder é dividido com líderes regionais e o eleitorado (Morgenstern 2002). No caso de reeleição, tanto mais a carreira política depender dos líderes partidários seja para se reeleger ou para ocupar cargos mais importantes, a disciplina partidária continuará funcionando (Samuels 2002 e Jones e Hwang 2005). Contudo, quando a carreira depende do partido em um nível subnacional (municipal,

3 Importante destacar que a forma de captação de recursos financeiros de campanha e sua distribuição (centralizada ou descentralizada) também afetam a concorrência intrapartidária e os laços políticos com o partido (Morgenstern, 2004).

estadual, etc), a questão da disciplina partidária necessita de uma explicação mais profunda.

O controle das carreiras políticas pelos líderes partidários não está limitada ao período eleitoral. Recursos controlados e regimentos internos das legislaturas podem atuar como peças-chaves na explicação dos graus de disciplina partidária. De acordo com Morgenstern (2004), os líderes partidários também controlam os votos necessários para a aprovação de políticas públicas, fundos de campanha, distribuição de recursos, alocação de “projetos beneficentes”⁴ e oportunidades. Por exemplo, Ames (2002) afirma que a realização de inferências na força dos líderes partidários é necessário para avaliar a importância de outras determinantes na votação partidária, como os resultados dos “projetos beneficentes”. Já Figueiredo e Limongi (2000) em seus estudos sobre o caso brasileiro afirmam que fatores institucionais como o poder executivo e legislativo e a organização centralizada do trabalho parlamentar podem explicar altos graus de disciplina partidária, mesmo quando as regras eleitorais podem projetar resultados opostos. Uma agenda que estabelece poder implica em que aqueles que controlam o fluxo legislativo vão sempre buscar minimizar o acesso das medidas que podem dividir os seus respectivos partidos; essa questão é extremamente relevante para os partidos com grandes bancadas ou membros de coligações no legislativo.

Outros pontos levantados sobre a questão da disciplina partidária diferenciam partidos de governo e oposição abrindo uma nova fronteira no debate sobre as determinantes disciplinares, assim movem o foco da análise da comparação entre Estados para uma análise intra-estatal. Na análise sobre disciplina partidária, na Ucrânia e Rússia de Thames (2007), é afirmado que a baixa institucionalização partidária com fracas conexões com o eleitorado tendem a menor disciplina partidária. O comportamento dos legisladores também deve mudar conforme a questão em pauta (Snyder e Groseclose 2000).

4 A ideia de “projetos beneficentes” aqui é uma tradução do inglês “pork barrel” que é a apropriação de gastos governamentais para projetos georreferenciados afim de enriquecer determinados distritos eleitorais de certos políticos. Esses projetos deixam de ter mera característica técnica para atender interesses essencialmente políticos.

Questões como tributação, assistência social e orçamento público evidenciam a influência partidária no congresso dos Estados Unidos da América. O tipo de partido político também deve determinar a disciplina na votação. Em uma análise feita no parlamento israelense por Rahat (2007) foi observado que partidos políticos extremistas e esquerdistas tendem a ser mais disciplinados nas votações e em outras questões políticas.

A literatura específica também vem se engajando em discutir de forma relevante qual seria a maneira mais apropriada de medir a disciplina partidária. Por enquanto a forma mais comum de medir a disciplina partidária é de acordo com as listas de votações nominais, todavia para alguns pesquisadores esse método não é o ideal. Samuels (2004) destaca que as votações nominais não levam em conta os processos de proposições legislativas. Além disso, votações nominais não fazem parte de um número substancial de legislaturas. Já Carubba et al (2006) aponta que as votações nominais não são uma amostra aleatória, mas o resultado de seleções controladas por líderes partidários, em face das propostas legislativas, baseadas em suas expectativas entorno da coesão partidária e das características de conflito que a votação pode representar. Em outro trabalho, Mustapic (2000) analisa que as relações entre o executivo e o legislativo na Argentina e indica que as votações nominais são consideradas instrumentos dos líderes partidários para controlar a disciplina em suas bancadas. Krehbiel defende uma posição controversa sobre a questão, em seu trabalho sobre disciplina e partidos políticos (2000) é utilizado uma medida pautada em votos que distingue comportamento legislativo partidário de não partidário. Desse modo, a votação unificada pode ser resultado de uma preferência homogênea entre os correligionários e não um efeito de partidarismo ou força da liderança política em face de preferências divergentes. Se esses aspectos forem corretos então a disciplina partidária pode estar sofrendo de um problema endogênico (Crubba et al 2000).

Logo, quando observamos a disciplina partidária como uma variável, vários aspectos são destacados por diferentes pesquisadores. A estrutura de incentivos envolvida na disciplina partidária pode produzir alguns dos seguintes dilemas: a importância da reputação do partido político em controlar suas legislaturas em face da reputação

individual do político frente ao seu eleitorado para ser reeleito (Nacif 2002); trabalhar para garantir a produção de bens públicos nacionais frente a bens públicos locais (Crisp et al 2004); votação unificada versus a autonomia do legislador (Ames 2002); pré-comprometimento com a sigla do partido que levou o político ao mandato frente aos pós-comprometimento com os interesses da sua localidade eleitoral (Grossman e Helpman 2005); governabilidade e mandonismo frente a representação dos interesses dos eleitores (Carey e Shugart 2008, Siavelis e Morgenstern 2008). Além desses dilemas há um problema por de trás disso tudo que é a existência de mais de uma entidade importante para o legislador: o partido político no âmbito nacional, subnacional, local, os grupos de interesses e os eleitores.

Referências:

ALDRICH, John. *Why Parties?* 2005.

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

AMES, Barry. "Party Discipline in the Chamber of Deputies". *Legislative Politics in Latin America*, published by S. MORGENSTERN and B. NACIFF. Cambridge: Cambridge University Press. 2002.

AMORIM NETO, Octavio. *The Puzzle of Party Discipline in Brazil*. *Latin American Politics and Society*, Vol. 44, No. 1, pp. 127-144. 2002.

CAREY, John, and Matthew S. SHUGART. "Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas." *Electoral Studies* 14: 417-43. 1995.

CAREY, John. *Parties, coalitions and the Chilean Congress in the 1990s*. *Legislative Politics in Latin America*, published by S. MORGENSTERN and B. NACIFF. Cambridge: Cambridge University Press. 2002.

CAREY, John M.. Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting. *American Journal of Political Science*, Vol. 51, No. 1, pp. 92-107. 2007

CAREY, John. *Legislative Voting and Accountability*. 2008.

CAREY, John. Discipline, Accountability, and Legislative Voting in Latin America. *Comparative Politics*, Vol. 35, No. 2, pp. 191-211. 2003.

CARRUBBA, Clifford J., Matthew GABEL, Lacey MURRAH, Ryan CLOUGH, Elizabeth MONTGOMERY, Rebecca SCHAMBACH. Off the Record: Unrecorded Legislative Votes, Selection Bias and Roll-Call Vote Analysis. *British Journal of Political Science*, Vol. 36, No. 4, pp. 691-704. 2006.

COX, G. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge University Press, Cambridge, UK. 1997.

COX, Garry and Mathew MCCUBBINS. *Setting the Agenda*. Cambridge University Press. 2005.

COX, Garry and Mathew MCCUBBINS. *Legislative Leviathan*. 2nd Edition. Cambridge University Press. 2007.

CRISP, Brian, M C. ESCOBAR-LEMMON, B. JONES, M. JONES, and M M. TAYLOR-ROBINSON.. "Vote-Seeking Incentives and Legislative Representation in Six Presidential Democracies," *Journal of Politics* 66: 823-846. 2004

FIGUEIREDO Argelina and Fernando LIMONGI. Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil. *Comparative Politics*, Vol. 32, No. 2, pp. 151-170. 2000.

GROSSMAN, GENE M. AND ELHANAN HELPMAN. Party discipline and pork-

barrel politics. National bureau of economic research. Working Paper 11396. 2005.

GRUMM, J.G. "Theories of Electoral Systems." *Midwest Journal of Political Science* 2(4): 357–376. 1958.

HAZAN, Reuven Y. and Gideon RAHAT. *Democracy within Parties*. Oxford University Press. 2010.

HERRICK, Rebekah and Michael K. MOORE. "Political Ambition's Effect on Legislative Behavior: Schlesinger's Typology Reconsidered and Revised". *The Journal of Politics*, 55 (3), pp. 765-776. 1993.

JONES, Mark. "Carreras Políticas y Disciplina Partidaria en la Cámara de Diputados Argentina". *Post Data*, 7, pp. 189-230. 2001.

JONES, Mark. "Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress". *Legislative Politics in Latin America*, published by S. MORGENSTERN and B. NACIFF. Cambridge: Cambridge University Press. 2002.

JONES, Mark and Wonjae HWANG. "Provincial Party Bosses: Keystone of the Argentine Congress". *Argentine Democracy*, published by S. LEVITSKY and M. V. MURILLO. University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press. 2005a.

JONES, Mark and Wonjae HWANG. "Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory beyond the U.S. Congress". *American Journal of Political Science*, 49 (2), pp. 267-282. 2005b.

KREHBIEL, Keith. *Party Discipline and Measures of Partisanship*. *American Journal of Political Science*, Vol. 44, No. 2, pp. 212-227.

MAINWARING, Scott and Matthew SHUGART. *Presidencialismo y democracia en*

América Latina. Buenos Aires: Paidós. 2002.

MAYHEW, David. Congress: The Electoral Connection. Yale University Press. 1974.

MORGENSTERN, Scott. "Toward a Model of Latin American Legislatures". Legislative Politics in Latin America, published by S. MORGENSTERN and B. NACIFF. Cambridge: Cambridge University Press. 2002a.

MORGENSTERN, Scott. "Explaining Legislative Politics in Latin America". Legislative Politics in Latin America, published by S. MORGENSTERN and B. NACIFF. Cambridge: Cambridge University Press. 2002b.

MORGENSTERN, Scott. Patterns of Legislative Politics. Cambridge: Cambridge University Press. 2004.

MUSTAPIC, Ana María. "Oficialistas y Diputados: las relaciones ejecutivo-legislativo en la Argentina". Desarrollo Económico, vol. 39, no. 156, pp. 571-595. 2000.

MUSTAPIC, Ana María. "President and Congress in Argentina". Legislative Politics in Latin America, published by S. MORGENSTERN and B. NACIFF. Cambridge: Cambridge University Press. 2002.

NACIF, Benito. Understanding party discipline in the Mexican Chamber of deputies: The centralized party model. Legislative Politics in Latin America, published by S. MORGENSTERN and B. NACIFF. Cambridge: Cambridge University Press. 2002.

NETO, Amorim. "Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil". Legislative Politics in Latin America, published by S. MORGENSTERN and B. NACIFF. Cambridge: Cambridge University Press. 2002.

RAHAT, GIDEON. Determinants of Party Cohesion: Evidence from the Case of the Israeli Parliament. Parliamentary Affairs, Vol. 60 No. 2, 279–296.

SAMUELS, David. "Progressive Ambition, Federalism, and Pork-Barreling in Brazil". *Legislative Politics in Latin America*, published by S. MORGENSTERN and B. NACIFF. Cambridge: Cambridge University Press. 2002.

SAMUELS, David. *Political Ambition, Candidate Recruitment, and Legislative Politics in Brazil*. Prepared for the conference "Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America." Wake Forest University, April 3-4, 2004.

SCHLESINGER, Joseph A. *Political Parties and the Winning of Office*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1991.

SIAVELIS, Peter M. and Scott MORGENSTERN. *Candidate Recruitment and Selection in Latin America: A Framework for Analysis*. University of Miami. 2008.

SIEBERER, Ulrich. Party unity in parliamentary democracies: A comparative analysis. *The Journal of Legislative Studies*, 12:2.150-178. 2006.

SNYDER, James M. Jr. and Tim GROSECLOSE. Estimating Party Influence in Congressional Roll-Call Voting. *American Journal of Political Science*, Vol. 44, No. 2, pp. 193-211 2000.

THAMES, Frank C. Discipline and Party Institutionalization in Post-Soviet Legislatures. *Party Politics*. 13: 456. 2007.