

33º Encontro Anual da ANPOCS

GT 18: Elites e Instituições Políticas

A barganha federativa e o processo decisórioⁱ

André Ricardo Nogueira

Caxambu, 27 a 29 de outubro de 2009

Desde a promulgação da Constituição de 1988, o funcionamento do novo sistema político brasileiro vem sendo estudado intensamente. Embora muitos avanços tenham sido obtidos nos últimos vinte anos, algumas importantes perguntas ainda não foram satisfatoriamente exploradas. Uma questão de grande relevância diz respeito à relação entre federalismo e partidos políticos. Este trabalho visa contribuir com este debate.

O conhecimento estabelecido aponta para uma relação dicotômica entre a importância do federalismo (ABRANCHES, 1988; CASTRO, 1989; LAMOUNIER, 1991; ABRUCIO, 1998; MAINWARING, 2001, SAMUELS, 2000) e o papel dos partidos políticos como agentes (MENEGUELLO, 1998; AMORIM NETO, 2000; FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001; AMORIM NETO e SANTOS, 2003; PEREIRA e MUELLER, 2003; ARRETICHE, 2007; CARNEIRO e ALMEIDA, 2008).

Com base na experiência do regime de 1946, importantes pesquisadores (ABRANCHES, 1988; CASTRO, 1989; LAMOUNIER, 1991; ABRUCIO, 1998; MAINWARING, 2001, SAMUELS, 2000) enfatizaram as semelhanças das regras eleitorais e partidárias das Cartas de 1946 e 1988. Segundo esses autores, não seria esperado que os partidos brasileiros exercessem um papel funcional análogo ao desempenhado nas democracias consolidadas, uma vez que careceriam das premissas que tornam central os partidos políticos nesses países. O espaço aberto pela precariedade da ação partidária nacional seria então preenchido por forças centrífugas (bancadas estaduais, por exemplo), associadas ao arranjo federativo.

Em desacordo com essas conclusões, um segundo grupo de autores (MENEGUELLO, 1998; AMORIM NETO, 2000; FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001; AMORIM NETO e SANTOS, 2003; PEREIRA e MUELLER, 2003; CARNEIRO e ALMEIDA, 2008) destaca o papel dos partidos como atores capazes de estruturar o jogo político: seja enfatizando a continuidade das instituições políticas do período autoritário (pós-1964) e o período atual; seja argumentando em prol da sua força eleitoral como promotora de identidades estáveis nos diversos pleitos, os partidos figuram como adequadamente municiados pelas instituições políticas do regime de 1988. Como consequência, os partidos nacionais seriam mais semelhantes do que distintos dos modelos tradicionais de comparação.

Atente-se que para os autores do primeiro grupo há uma tensão entre partidos (coordenação política centralizada) e federalismo (coordenação política policêntrica) na disputa pelo papel funcional dos partidos políticos nas democracias tradicionais

(portanto, na definição do agente político). No caso brasileiro, a solução tende à ineficácia, uma vez que é a incompletude - a ineficiência dos partidos brasileiros - que gera um *déficit* articulatório que permite a emergência de atores políticos alternativos (complementares ou suficientes). A base da falha articulatória dos partidos estaria na legislação eleitoral (variável independente), visto que as regras eleitorais dificultam a formação de estruturas partidárias sólidas. Desse modo, em um cenário contrafactual, no qual as eleições para o legislativo federal fossem executadas em distritos uninominais e com lista fechada, haveria incentivos institucionais para a eficiência na ação dos partidos políticos. Portanto, o federalismo emergiria em um cenário de coordenação precária (ou ausente) dos partidos políticos.

Para o segundo grupo de autores, essa questão é sanada pela identificação plena entre agente político e partido nacional (eliminando-se totalmente aspectos regionais). Essa eliminação se dá tanto (1) pela afirmação da primazia do partido político (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001; PEREIRA e MUELLER, 2003; CARNEIRO e ALMEIDA, 2008), como também (2) pela refutação das assertivas explicativas que supõem a existência de bancadas estaduais como atores de veto frente aos projetos da presidência (YOSHIDA, 2006; ARRETCHÉ, 2007). O primeiro aspecto se refere à proposição de que mecanismos próprios da arena parlamentar explicam o comportamento partidário dos atores na Câmara dos Deputados, em que pesem as regras eleitorais. Já o segundo apresenta evidências de que votações de temas de interesse federativo não mobilizam bancadas estaduais coesas, mas sim partidos nacionalmente coordenados.

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

Este trabalho visa, a partir de uma leitura instrumental de Riker (RIKER, 1964; 1975; 1987), abordar o tema alternativamente. Substantivamente, a inovação analítica consiste em tratar os partidos políticos não como atores (agentes), mas como arenas articulatórias de disputas federativas. Também importa ressaltar a forma positiva com que foi trabalhada a formação de preferências pelos atores federativos. Apoiando-se no modelo de escolha racional proposto por Riker (RIKER, 1964), a preferência dos atores federativos é a um só tempo plural (as unidades federadas – UFs – são vocalizadas de

acordo com a composição partidária de seus representantes na arena em questão, no caso, pelas seções partidárias¹) e estratégica (voltada para a maximização de oportunidades destes atores). Metodologicamente a importância deste recurso é grande, pois difere das estratégias analíticas correntes de imputação de preferências de atores regionais².

Este trabalho está organizado do seguinte modo: na seção 1 serão apresentadas as principais teses sobre o funcionamento da relação entre partidos políticos e federalismo que balizaram o debate sobre a Nova República. Na segunda seção será descrito o fundamento analítico (RIKER, 1964; FILLIPOV, 2005) do modelo a ser testado na seção 3. A penúltima parte será dedicada à análise empírica do fenômeno e a discussão metodológica. Em seguida, serão apresentadas as considerações finais.

Federalismo e partidos políticos na República de 1988

O primeiro grande trabalho sobre o desenho institucional emergente na Constituição de 1988 foi apresentado por Abranches (ABRANCHES, 1988). Nele, o autor defende a adequação da combinação institucional e sócio-histórica presente na nova Carta³. Comparando os períodos pós-1946 e pós-1985, observa que os presidentes brasileiros, para conseguirem apoio político-institucional suficiente, montam governos nas mesmas bases que os primeiros-ministros dos regimes parlamentaristas⁴. Ou seja,

¹ É comum encontrar, na literatura, (NICOLAU, 1996; HIPOLITO, 1985; KINZO, 1988) a palavra **seção**. Os autores, em geral, tratam o termo como sinônimo de representação parlamentar partidária oriunda de um mesmo distrito eleitoral.

² Tipologicamente podem ser identificadas duas estratégias de imputação de preferências aos atores estaduais. Abrucio (ABRUCIO, 1998) trata como equivalente a preferência do governador de estado e a do ente regional. Arretche (2007), por outro lado, toma como posição estadual a manifesta pelo líder do partido do governador em plenário antes da votação. Conforme detalhado em Nogueira (NOGUEIRA, 2009), estas abordagens assumem como invariáveis posições de atores a partir da identificação de uma origem geográfica comum. Não só logicamente uma coisa não decorre da outra, como ambas não estão empiricamente lastreadas em evidências empíricas. A proposição alternativa aqui apresentada é modelarmente consistente com os axiomas da escolha racional (TSBELLIS, 1998).

³ "Constituem o que se poderia classificar, com acerto, as bases de nossa tradição republicana: o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional. Seria ingênuo imaginar que esse arranjo político-institucional se tenha firmado arbitrariamente ou fortuitamente ao longo de nossa história. Na verdade, expressa as necessidades e contradições, de natureza social, econômica, política e cultural, que identificam histórica e estruturalmente o processo de nossa formação social" (ABRANCHES, 1988, p. 10). "Evidentemente, não é por acaso que uma determinada sociedade apresenta tendência ao multipartidarismo – moderado ou exacerbado. O determinante básico dessa inclinação ao fracionamento partidário é a própria pluralidade social, regional, cultural. O sistema de representação, para obter legitimidade, deve ajustar-se aos graus irredutíveis de heterogeneidade, para não incorrer em riscos elevados de deslegitimação, ao deixar segmentos sociais significativos sem representação adequada" (ABRANCHES, 1988, p. 12).

⁴ A partir dessa observação é que o autor cunhou o conceito de presidencialismo de coalizão, que é definido como: "o Brasil é o único país que, além de combinar proporcionalidade, o multipartidarismo e o 'presidencialismo imperial', organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço

embora haja peculiaridade na forma do mecanismo (coalizão regional e partidária), o efeito é ordinariamente idêntico entre o presidencialismo de coalizão e o parlamentarismo⁵. Apenas marginalmente haveria diferença na condução de um presidencialismo de coalizão e os parlamentarismos. Como o presidente é quem articula e lidera a sua coalizão, ele é o principal responsável pelo sucesso ou fracasso da mesma. Esse risco de conversão de crises de governo em crises de regime, o autor chama de “dilema institucional⁶”.

Portanto, em Abranches (ABRANCHES, 1988), encontra-se uma defesa do arranjo institucional (presidencialismo, representação proporcional e federalismo) e sua descrição operacional. O presidente, por ser "imperial" é capaz negociar apoio no Congresso em troca de pastas ministeriais. A formação da coalizão deve atender a duas características: (1) no Congresso, esta negociação deve contemplar ao mesmo tempo o eixo partidário e o regional; (2) por outro lado, por ser comparativamente um dos presidentes mais poderosos do mundo (presidencialismo imperial), o risco de um fracasso de governo se converter em uma ameaça ao regime é expressivo.

Nos vinte anos seguintes, o artigo de Abranches foi citado por todos os principais autores que buscaram explicar o regime. Apoiando-se mais em uma ou em outra parte do seu argumento, as teses a seguir desenvolveram caminhos explicativos singulares.

Abrucio (ABRUCIO, 1998) foi o autor que com mais detalhe desenvolveu o argumento sobre a importância do federalismo. Sua tese sustenta que o regime de 1988 é federativamente desequilibrado. Nele, governadores desenvolvem uma relação perversa na barganha federativa, externalizando custos frente uma União debilitada e concentrando benefícios e recursos. Desta forma, toda política nacional e estadual passa a orbitar estes atores, que receberam a alcunha de "barões da federação".

peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de um melhor nome, 'presidencialismo de coalizão'” (ABRANCHES, 1988, p. 21-22). Portanto, o conceito vincula-se à necessidade do Executivo estabelecer frequentemente grandes coalizões para governar. “*A Nova República repete a de 1946 que, por sua vez, provavelmente manteve resquícios da República Velha, sobretudo no que diz respeito à influência dos estados no governo federal [...] A lógica da formação das coalizões tem, nitidamente, dois eixos: o partidário e o regional (estadual), hoje como ontem*” (ABRANCHES, 1988, p. 22).

⁵ A formulação mais conhecida dessa tese cabe a Shugart e Carey (SHUGART e CAREY, 1992).

⁶ “*O dilema institucional brasileiro define-se pela necessidade de encontrar um ordenamento institucional suficientemente eficiente para agregar e processar pressões derivadas desse quadro heterogêneo, adquirindo, assim, bases mais sólidas para a sua legitimidade, que o capacite a intervir de forma mais eficaz na redução das disparidades e na integração da ordem social*” (ABRANCHES, 1988, p. 7-8).

Segundo Abrucio (ABRUCIO, 1994, 1998), a origem do poder extraordinário dos governadores reside no acúmulo de sucessivas vantagens institucionais e para-institucionais principiado no início dos anos 1980. Nesta época, tanto o governo federal, quanto o modelo de Estado (unionista) e regime por ele sustentado (autoritário) entram em crise aguda. Este contexto acabou por gerar uma condição peculiar que favoreceu o crescente papel que os governadores passaram a desempenhar na política nacional (ABRUCIO, 1998, p.138). Legitimados pelas urnas e contando com recursos financeiros, administrativos e políticos desconhecidos por seus antecessores, os governadores eleitos em 1982 passaram conjuntamente a contrapor-se ao poder enfraquecido da União.

À fragilidade da Presidência e do sistema partidário soma-se a força do fator regional como organizador das demandas dos deputados. A lealdade dos deputados às suas bases estaduais se sobrepuja à perspectiva nacional dos parlamentares -- presente, em tese, na atuação vinculada ao programa partidário. Formam-se, portanto, vinte e sete 'bancadas estaduais', com grande autonomia diante das agremiações políticas. Dessa maneira, o Congresso Nacional se transformou em uma "assembléia dos estados", como bem definiu o deputado Nelson Jobim (PMDB/RS) (ABRUCIO, 1994, p.179).

Nota-se que o argumento desenvolvido por esta corrente analítica assenta-se na oposição entre estado (governadoria) e União (presidência), seguindo o modelo presente em Hamilton, Jay e Madison (HAMILTON; JAY e MADISSON, 2003), segundo o qual haveria uma constante tensão entre os governos estaduais e o federal. Esta tensão é idealmente administrada pelo equilíbrio de poder entre os distintos níveis de poder (pesos e contrapesos). Na ausência de mecanismos adequados que promovam contrapesos, o federalismo passa a ser disfuncional, e a própria democracia passa a se encontrar ameaçada. Portanto, aqui não existem como atores os partidos políticos, presentes em Abranches (ABRANCHES, 1988) e em Figueiredo e Limongi (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001).

Por sua vez, a ausência dos partidos políticos é uma consequência de fatores institucionais e extra-institucionais. As premissas institucionais desse modelo são as regras eleitorais (representação proporcional com lista aberta – RPLA), presidencialismo e federalismo (com uma combinação de encargos e receitas específicas). Extra-institucionalmente, o modelo depende de um perfil de votação dos legisladores em distritos informais concentrados e dominantes (ABRUCIO, 1998, p.176). Diferentemente dos Estados Unidos, em que a lógica estadualista é centrada em máquinas políticas baseadas nas Assembléias Estaduais, no Brasil predominam as governadorias (ABRUCIO, 1998, p.218). Esta situação favorece a ação do governador

como organizador do sistema político estadual, uma vez que, por concentrar expressiva gama de recursos, ele pode agir individualmente contra qualquer deputado, ao mesmo tempo em que é capaz de oferecer benefícios tangíveis aos que cooperam com o executivo. A mesma lógica opera junto aos deputados federais, com o adicional de que os congressistas estão longe de suas bases eleitorais, e assim se tornam mais susceptíveis as pressões que emanam dos governadores estaduais.

Os governadores dos estados são comandantes das 'bancadas estaduais', e graças a isto obtêm uma força extraordinária no Congresso Nacional, assegurando a fidelidade de cerca de 40% dos parlamentares -- transformando as 'bancadas estaduais' em 'bancadas dos governadores' (ABRUCIO, 1994, p.179).

Conseqüentemente, os executivos estaduais passam a ter a faculdade de intervir nas negociações do presidente com o Congresso, impedindo que o *status quo* seja alterado. Tal como no modelo proposto por Abranches, a presidência mantém-se acuada diante de um Congresso destituído de motivação para cooperar. Se antes (ABRANCHES, 1988) os deputados federais se viam embaraçados em meio a uma dupla lealdade (partidária e regional), agora (ABRUCIO, 1998) eles passam a ser comandados por governadores predadores. Como se sabe, esta situação muda com a tese proposta por Figueiredo e Limongi (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001).

Diferentemente dos argumentos correntes até então, Figueiredo e Limongi passam a enfatizar o papel das "micro-instituições", dissociando as relações de causa e efeito tradicionalmente tributadas as "macro-instituições" (federalismo, RPLA e presidencialismo). Desse modo, o mecanismo que esclarece o funcionamento da dinâmica institucional brasileira é a centralização do processo decisório. Quando no final dos anos 1960 foram inseridas mudanças na distribuição de capacidades e prerrogativas legiferantes entre os poderes de Estado, o perfil de preponderância legislativa mudou. As principais prerrogativas que favorecem a presidência são: (1) a faculdade de editar decretos com força de lei com aplicação imediata, (2) a iniciativa legal exclusiva em matérias importantes, como as referentes à tributação e orçamento, (3) a capacidade de solicitar unilateralmente urgência na tramitação de matérias segundo a sua conveniência.

Essas prerrogativas reunidas acabaram dando um poder de agenda diferenciado à presidência de modo que sua capacidade de intervir na pauta dos trabalhos da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional fazendo com que as Casas tenham que se pronunciar formalmente sobre as matérias que interessariam ao Executivo. Mais do que isso, não só no momento do pronunciamento, mas também, o sentido desse

pronunciamento (se a favor ou contrário) é afetado por esse poder de agenda. Isso não quer dizer que o Executivo conte com meios para forçar o Legislativo a acatar suas proposições, mas sim que o primeiro tem condições objetivas favoráveis para induzir a cooperação do segundo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001, p. 41-73 e 101-25).

Esse padrão extra-Legislativo de iniciativa legiferante é reforçado e complementado por um arranjo institucional endógeno centralizador de prerrogativas legislativas no Congresso. Assim, ainda que todos os seus membros tenham igual direito a voto, os demais direitos inerentes ao ordenamento e à processualística organizacional são distribuídos e regulamentados segundo critérios específicos estabelecidos no Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Essa configuração acaba por fazer a Câmara dos Deputados e o Congresso Nacional operarem em bases partidárias, em condições análogas às observadas nas tradicionais democracias parlamentares.

Líderes partidários não têm, de fato, como punir parlamentares indisciplinados. No entanto, têm controle sobre a agenda de trabalhos legislativos. Controlam o que e quando se vota. Em contrapartida, os parlamentares têm seu espaço de atuação reduzido. No Congresso brasileiro, a despeito do quase ilimitado poder propositivo individual do parlamentar, é muito pequena a sua capacidade de influenciar o resultado legislativo. As regras de regulam esse processo favorecem sobremaneira as lideranças partidárias [...] Os resultados aqui apresentados nos dizem como se comportam os parlamentares diante de uma agenda que lhes foi apresentada, sendo esta definida mediante um processo decisório altamente centralizado e controlado pelos líderes partidários, especialmente via colégio de líderes, e pelo presidente da República (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001, p. 93-4).

Como se vê, para o funcionamento do modelo, federalismo não importa. Se originalmente a literatura apontava para a importância de federalismo e de partidos (ABRANCHES, 1988) pouco a pouco foi destacando o papel do primeiro em relação aos segundos. Com Abrucio (ABRUCIO, 1998), a dissociação passa a ser clara, e em prol da variável federativa. A cisão é reafirmada por Figueiredo e Limongi (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001), que enfatizam o papel dos partidos na medida em que ignoram a forma de Estado.

A barganha federativa e o processo decisório: a proposta de um modelo

Esta operação conceitual em termos excludentes – ou partidos ou federalismo – ignora a proposição de Riker (RIKER, 1964; 1975; 1987), que as articulam de modo compatível. Para Riker (RIKER, 1964) os partidos políticos descentralizados são as instituições fiadoras da federação. São eles que constroem a ação dos políticos frente

ao governo federal (“*federal politicians*”) evitando que estes concentrem poder na União a ponto de ameaçar as autonomias das unidades constitutivas.

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

Por este mecanismo de competição intrapartidária como forma de subsídio a competição interpartidária nacional, o partido político, organizado de forma descentralizada em um cenário politicamente competitivo – e não as Cortes constitucionais⁷, o Congresso⁸ ou as lealdades locais⁹ – é a variável chave para o sucesso do federalismo centralizado não se converter em estado unitário¹⁰.

Ao estruturar a competição político-eleitoral, as agremiações políticas constroem os atores individualmente a interagirem com os incentivos decorrentes da organização institucional partidária. Desse modo, para sobreviver politicamente, os atores devem buscar a melhor posição para garantir a ampliação do conjunto de oportunidades que os partidos oferecem. Nesse sentido, os partidos são uma instituição chave que

⁷ “[...] *the Court hastens the process of centralization when it is in phase with the ideology of the Presidency and cannot impede centralization when it is not*” (RIKER, 1964, p. 102).

⁸ Até 1913 os senadores eram indicados pelos governadores. Segundo Riker, isso, no entanto, não impedia freqüentes manifestações contrárias as instruções dos governadores, mesmo diante de ameaças de *recall* ou outras sanções (RIKER, 1964, p. 87-91).

⁹ Cultura comum, mobilidade inter-regional aliada a um mercado de trabalho e corporações financeiras e industriais de abrangência nacional e dois séculos de patriotismo nacional comprometeram a capacidade das lealdades locais (“*loyalties of the public to their states*”) de resistir as intervenções da presidência (RIKER, 1964, p. 110).

¹⁰ “*As such, this decentralized party system is the main protector of the integrity of states in our federalism*” (RIKER, 1964, p. 101).

regula o acesso aos cargos eleitorais e governos. Mais do que isso, como a competição política obriga os atores a retornar à arena eleitoral periodicamente, os partidos passam a desempenhar um papel estratégico perpétuo no cálculo dos atores. Sendo assim, a dinâmica organizacional descentralizada da agremiação política tem peso fundamental. É ela quem seleciona os competidores locais para as eleições, possibilitando a emergência de lideranças estaduais independente das deliberações de instâncias nacionais do partido. Esse desenho institucional é o mecanismo que obriga os candidatos com ambições políticas nacionais (aquelas que ultrapassam a capacidade decisória da seção do partido – “*local organization*”) a, constantemente, barganharem com os líderes partidários locais em busca de apoio.

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

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

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

Conforme o exposto anteriormente, o federalismo centralizado pressupõe que os partidos políticos funcionem como uma força auxiliar para sua operação. Do contrário, a ação institucional dos tribunais constitucionais, do Congresso e da presidência da República tendem a converter um estado federativo em um desenho unitário. Nesse sentido, o sistema partidário descentralizado é, de fato, a força centrífuga que permite a longevidade da forma de Estado federativa. Ao dividir o Estado em distintos níveis de governo, o federalismo cria incentivos para que os atores políticos, agindo individualmente, construam suas carreiras de modo organizacionalmente descentralizado e institucionalmente interdependente¹¹. A barganha federativa, então,

¹¹ “the structure of the system of political parties is what encourages or discourages the maintenance of the federal bargaining” (RIKER 1964, p. 51).

está associada a essa interdependência, pois é somente quando o sucesso ou o fracasso dos atores organizacionalmente descentralizados **não** depende determinantemente do sucesso ou fracasso de outros atores situados em outra circunscrição eleitoral (no caso brasileiro, da eleição presidencial) que o federalismo tende a sobreviver¹².

Basicamente, este trabalho busca destacar como a barganha federativa (RIKER, 1964, 1975, 1987) pode auxiliar na compreensão da composição partidária dos cargos não eletivos que centralizam o processo decisório (AMORIM NETO, 2000; FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001; AMORIM NETO e SANTOS, 2003; PEREIRA e MUELLER, 2003). Para tanto, como será apresentado na próxima seção, foram tomadas as seções partidárias como agentes. A arena de ação desses atores foi delimitada como sendo o partido legislativo. Esta opção visa não só dialogar com a literatura que enfatiza o papel dos partidos legislativos, como destacar que, ainda que não seja possível reduzir o jogo político-federativo exclusivamente aos partidos legislativos, é a partir da sua formação que são distribuídos importantes recursos do mundo político. Notoriamente, é através da observância dos partidos legislativos e de como estes influenciam na distribuição de cargos estratégicos do processo decisório que se pode descrever e analisar empiricamente importantes mecanismos que regulam a redistribuição de poder político entre entes federados.

A hipótese deste trabalho é que ao se conhecer o peso relativo de cada seção partidária no interior de cada legenda, é possível afirmar *ex-ante* quais as seções (e por consequência os estados) serão mais favorecidos na barganha federativa através do controle dos cargos que concentram o processo decisório.

Esta hipótese quando assumida, implica em reconhecer que os partidos legislativos não são unidades homogêneas. Embora todos os deputados federais que compõem a legenda têm nominalmente os mesmos direitos fundamentais no plenário da Câmara dos Deputados, um pequeno grupo consegue sistematicamente concentrar prerrogativas legislativas de modo à auto-reforçar sua posição no interior da agremiação. Este mecanismo de reforço continuado parte do controle dos cargos de liderança partidária, passa pela presidência da Câmara dos Deputados e atinge o governo através das nomeações ministeriais.

¹² Disso **não** decorre que a descentralização partidária também seja uma força centrífuga em relação a capacidade do governo federal arregimentar apoio na Câmara dos Deputados para suas políticas de governo. Se assim fosse, o Congresso não seria identificado como uma instituição centrípeta no que tange a forma do Estado federativa como visto anteriormente.

A barganha federativa e o processo decisório na Nova República

A operacionalização da hipótese de trabalho acima se deu a partir da mesma intuição operacional do índice na nacionalização usado por Santos (Santos, W. 2003). Criticando os índices tradicionais que mensuram nacionalização política (Santos, W. 2004), o autor considera mais adequado para o estabelecimento do grau de nacionalização partidária conhecer o "número de estados necessários para alcançar mais de 50% do total de representação partidária na Câmara dos Deputados" (Santos, W. 2003, p.150-151). A lógica do argumento de Santos na avaliação da nacionalização é clara. Tão mais nacionalizado é o partido quanto mais estados (seções) necessita para inteirar a maioria simples de sua bancada legislativa.

Como o objetivo deste trabalho não se centra na discussão sobre nacionalização partidária, uma simples modificação é aplicada ao indicador. Em vez de o somatório buscar contemplar o critério majoritário (como em Santos), aqui ele busca compor a maior minoria. Como é impossível afirmar qual é a maior minoria necessária (e se está é coincidente com a menor maioria), o objetivo do somatório passa a ser somar o valor mais próximo a 50% da bancada legislativa valendo-se do menor número de seções partidárias¹³. Doravante, este indicador passará a ser chamado de **índice de concentração**. Desta forma, são consideradas seções de alta concentração aquelas que inteiram o somatório referido. Entre estas, as três mais concentradas serão designadas como de altíssima concentração.

Nicolau forneceu interessante crítica metodológica à construção do índice de Santos argumentando

A simples contagem do número de unidades da federação em que os partidos recebem 50% da sua bancada têm dois problemas. O primeiro, já comentado, é que as bancadas – por conta dos efeitos do sistema eleitoral, de punir ou recompensar os partidos – podem não expressar o processo de evolução eleitoral de um partido. O segundo problema é que o índice não é monotônico: o fato de o partido ampliar sua representação para mais um estado não implica necessariamente que o valor da medida se alterará (NICOLAU, 2004).

Os problemas levantados por Nicolau foram enfrentados da seguinte forma neste trabalho. De um lado, conforme já destacado acima, este artigo não pretende fazer considerações sobre os já bem conhecidos efeitos das regras eleitorais na conversão de

¹³ "Atente-se que o critério de 50%+1 ou aproximadamente isto, é exigente. Na verdade, é pouco provável que alguma fração (no caso, conjunto de seções) necessite atingir esse patamar para se tornar dominante. Salvo em casos de bipolarização sistemática no interior da legenda, maiores minorias são suficientes para garantir para si a estratégia dominante. Ressalte-se que o custo de coordenação é crescente quanto maiores forem os esforços das demais minorias para articularem-se contra a fração majoritária" (NOGUEIRA, 2009, p.85).

votos em cadeiras (DUVERGER, 1987, p.260; RAE, 1967; SARTORI, 1986 e TAAGEPERA e SHUGART, 1989), e sim considerar os efeitos das cadeiras nos votos legislativos (processo decisório)

De outro lado, adotou-se um critério mínimo de penetração nacional para os partidos ingressarem na amostra. Assim, foram estudados apenas os partidos que tiveram uma participação mínima em nove unidades federadas (1/3 do total) em todos os ciclos legislativos iniciados e concluídos depois de 1988 (a saber, 1991-1995, 1995-1999, 1999-2003, 2003-2007). Por este critério, foram selecionados o PPB (PDS ou PP), PFL, PTB, PMDB, PSDB e o PT. Juntos, estes partidos correspondem a 83% dos cargos ministeriais e a 82% do plenário da Câmara dos Deputados, bem como a aproximadamente 80% de cada uma das bancadas estaduais¹⁴. Este critério de corte das bancadas com representação em menos de um terço das unidades federadas do país visa adicionalmente eliminar do estudo partidos regionalmente circunscritos (o que introduziria um viés analítico ao favorecer a hipótese de trabalho acima descrita)¹⁵.

A **tabela 1** tem por objetivo descrever o peso relativo de cada seção partidária no interior dos partidos selecionados ao longo do período 1991-2007. Desse modo, cada célula abaixo indica o quanto cada estado contribuiu para a formação da bancada partidária. Os valores são médias da contribuição (concentração) de cada seção na formação das bancadas partidárias, entre as legislaturas de 1991-1995, 1995-1999, 1999-2003 e 2003-2007. OS valores das concentrações são bastante estáveis ao longo do período. Para facilitar a leitura, as seções de alta concentração em todas as legislaturas foram destacadas em cinza escuro, e aquelas que obtiveram esse status em três legislaturas foram destacadas em cinza claro.

<TABELA 1, AQUI>

A segunda coluna à esquerda apresenta um indicador síntese da intensidade média da concentração de cada UF entre o conjunto dos seis partidos. Os dados em

¹⁴ Dados desagregados podem ser encontrados em Nogueira (NOGUEIRA, 2009, p.67).

¹⁵ Santos (SANTOS, W. 2004) traz uma precisa crítica ao índice de desigualdade cumulativo (ROSE e URWIN, 1975). Como sabido, o índice de fracionalização (RAE, 1967) não oferece a vantagem de identificar nominalmente quais as unidades mais ou menos fracionadas, apenas informa a probabilidade de duas seleções aleatórias no mesmo universo não pertencerem a mesma unidade nominal (partido ou seção, no caso).

destaque revelam o número de estados necessários para inteirar o valor mais próximo a 50% (no caso, esse seis distritos compõem 51,03%¹⁶).

Considerando-se o PPB, PMDB, PSDB, PT e PTB como um bloco partidário, temos em MG, PR, RJ, RS e SP suas seções de alta concentração, somando 49,5% da bancada do bloco. A altíssima concentração é identificada nas seções de MG, RS e SP, que compõem 35% dos deputados do conjunto de partidos. Desagregando o dado, observa-se que, juntos, MG, PR, RJ, RS e SP detém, em média, entre 40% e 66% das bancadas do PPB (46%), PMDB (40%), PSDB (46%), PT (66%) e PTB (50%)¹⁷. Embora essas seções somem diretamente entre 27-33% dos votos da Casa, indiretamente - compondo maiorias internas em seus respectivos partidos -, elas podem mobilizar entre 57-71% do plenário (média de 64% para o período 1991-2007). Destaque-se que esta maioria é suficiente para induzir à aprovação, nesta Casa, qualquer tipo de legislação. Tal evidência é ainda mais significativa se considerarmos que esse resultado **não** é apenas fruto de médias, mas também reflete uma distribuição estável ao longo do tempo (NOGUEIRA, 2009). O argumento se mantém inalterado quando analisado legislatura a legislatura, partido a partido.

A **tabela 1** permite considerações preliminares interessantes. **Em uma (1) legislação partidária que exige representação nacional de cada partido desde 1946, (2) em que a Câmara dos Deputados é regida partidariamente, (3) em que o desenho institucional elaborado na Constituição de 1988 privilegiou o *malapportionment*, dividindo a representação populacional paritariamente entre N-NE-CO (256 cadeiras) e S-SE (257 cadeiras) para evitar relações assimétricas entre os blocos, cinco entre os seis maiores partidos nacionais têm, recorrentemente, alta probabilidade de ter suas maiorias legislativas concentradas em apenas cinco estados, todos das regiões Sul e Sudeste.**

Resta agora examinar se essa concentração partidária se reflete nos padrões de ocupação dos principais cargos partidários não eletivos. Dito de outro modo se existe correlação entre nomeações de líderes partidários, presidência da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados e ministros e seções partidárias de alta concentração.

¹⁶ Quando desagregado por legislaturas, o índice varia muito pouco, entre 49% em 1991-1995 e 42% em 1995-1999 e 1999-2003. O conjunto das seções dos estados de MG, PR, RJ, RS e SP para os partidos PPB, PMDB, PSDB, PT e PTB soma 48% para todo o período. Não há variação significativa quando comparado legislatura a legislatura.

¹⁷ Os valores para o conjunto das seções de MG, RS e SP são entre 29% e 52% das bancadas, sendo para o PPB (29%), PMDB (31%), PSDB (34%), PT (52%) e PTB (29%).

De fato, 73% dos ministros filiados a um dos seis grandes partidos nacionais, na época de sua nomeação, originavam-se nas seções de alta concentração¹⁸. O mesmo aconteceu com 2/3 dos líderes partidários e com a quase totalidade (7/8) dos presidentes da Câmara dos Deputados. Considerando apenas seções dos estados de MG, PR, RJ, RS e SP no interior do PPB, PMDB, PSDB, PT e PTB, a média de ocupação de ministérios e lideranças chega a 62%. **Ou seja, esse pequeno conjunto de seções (cuja representação varia entre 1/4 e 1/3 dos votos na Câmara dos Deputados) tem elevada probabilidade, via seus respectivos partidos, de formar maiorias de quase dois terços do plenário, e assim barganhar junto ao Presidente da República mais da metade dos ministérios destinados aos principais partidos da base de sustentação do governo.**

Com relação aos cargos ministeriais, os testes a seguir **não** distinguem entre partidos que pertencem ou não à coalizão governante. Isso equivale a dizer que os testes serão feitos como se todos os seis partidos pertencessem à coalizão. Como o objetivo é verificar se existe uma associação entre pertencer a algumas seções específicas e o total de ministros que os partidos indicam conjuntamente, esse procedimento favorece a hipótese nula¹⁹.

Observe-se que a interpretação dos dados parte da aceitação da tese sobre a formação de bases legislativas de apoio governamental em troca de cargos ministeriais com base **partidária** (coalizões). Desse modo, de um lado, o presidente da República cede ministérios para partidos (e não para indivíduos, como no caso de cooptação) em troca de apoio desta legenda no Legislativo. Por outro lado, a legenda delega a um dos seus membros o benefício de ser o indicado formal pelo partido para um ministério. Quem for escolhido tem do ponto de vista individual, seu conjunto de oportunidades

¹⁸ Tal como tratado na literatura sobre coalizões, estes dados não tratam dos ministros apartidários (BROWNE e FRANKLIN, 1975; BUDGE e KEMAN, 1993; LAVER e SCHOFIELD, 1985; MÜELLER e KAARE, 2000). Os dados acima correspondem a aproximadamente 83% dos ministérios partidários, uma vez que foram excluídos os ministérios ocupados por outras legendas que não as aqui estudadas. Adicionalmente, observa-se que nas coalizões, o suposto é que há troca de participação no governo (cedência de pastas ministeriais) por apoio no Congresso. Em nenhum caso, todos os partidos estudados participaram do governo federal ao mesmo tempo. Como os dados não distinguem quais legendas apoiavam o governo e quais não, **os valores expressos como relação entre cargos e seções de alta concentração** (e suas variações, altíssima e as seções dos estados de MG, PR, RJ, RS e SP) **estão subestimados**, uma vez que todos os partidos foram trabalhados agregadamente.

¹⁹ Uma vez que são incluídos partidos da oposição como se esses indicassem ministros, há uma inflação no número de seções com zero indicações. Como o teste procederá através de uma regressão logística binomial, tal estratégia analítica constrange as seções de alta concentração de partidos opositonistas a terem o mesmo comportamento que as demais seções da legenda, indiferenciando-as. Por esta razão, esta opção analítica torna o teste mais robusto caso haja correlação, uma vez que a construção dos indicadores favorece a aceitação da hipótese nula (não há correlação entre seções de alta concentração e nomeação de cargos ministeriais).

fortemente ampliado. Em contrapartida, deve ser capaz de criar/induzir unidade partidária suficiente para que a sua nomeação renda ao Executivo os votos esperados em plenário. Do contrário, o presidente da República, descontente com o baixo apoio que recebe da coalizão, promoveria reformas ministeriais, e a distribuição intrapartidária entre as seções aproximar-se-ia de uma distribuição aleatória.

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

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

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

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

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

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

Para todos os casos, há considerável distância entre os escores esperados pelos modelos para as variáveis testadas frente às demais (alta concentração frente não-alta concentração, altíssima concentração frente não-altíssima concentração, seções de MG, PR, RJ, RS e SP para o PPB, PMDB, PSDB, PT e PTB frente às demais para os mesmos partidos)²⁰. Os valores são tanto maiores quanto mais cargos são analisados para o mesmo conjunto de seções. Deste modo, **para o período 1990-2007, foi**

²⁰ São oferecidos os resultados de todas as 42 regressões (uma para cada período analisado e para cada cargo), bem como detalhes sobre a interpretação dos resultados em Nogueira (2009).

verificado que ser de uma seção de alta concentração aumenta a probabilidade de ser indicado ministro em 13 vezes, em relação aos membros do partido que não são dessas seções. As seções de **altíssima concentração** têm resultados ainda mais expressivos. Ser de uma das seções de altíssima concentração amplia as probabilidades de indicação para cargo ministerial em **20 vezes**, em relação aos membros da legenda que pertencem a outras seções. Embora **não** possa ser diretamente comparado com os dados anteriores, a probabilidade das seções de **MG, PR, RJ, RS e SP para o PPB, PMDB, PSDB, PT e PTB é de 9 vezes mais** do que a das demais seções para os mesmos partidos ver um de seus conterrâneos ser nomeado ministro²¹.

Quanto aos cargos legislativos, **a probabilidade de uma seção de alta concentração indicar uma liderança partidária é 19 vezes maior que a de outra seção qualquer. Entre as seções de altíssima concentração, este valor se acentua para 36. Em relação às seções de MG, PR, RJ, RS e SP para os partidos concentrados no S-SE, esta probabilidade se eleva em 21 vezes, em relação às demais seções. Os resultados obtidos são igualmente contundentes para todas as legislaturas (NOGUEIRA, 2009, capítulo 3).**

Há um ganho expressivo em considerar o peso das seções partidárias no comportamento das legendas no que se refere à indicação ministerial que, por sua vez, reflete a ação dos partidos legislativos em sua disposição de apoiar ou não o governo. As evidências são igualmente contundentes para as lideranças partidárias.

Desse modo, os dados indicam que não apenas as seções que apresentam maior concentração são sobredimensionadas na composição dos cargos chave do sistema político, mas também que, entre elas, as de altíssima concentração estão mais intensamente indicando ministros e líderes em nome dos seis maiores partidos. Assim, por exemplo, em **todos** os casos de altíssima concentração, as seções de MG, PR, RJ, RS e SP estão incluídas. No conjunto, cerca de **quatro em cada cinco** (49/60) seções de altíssima concentração correspondem a algum destes cinco estados do S-SE²². Ou seja, as seções partidárias de MG, PR, RJ, RS e SP estão sobre-representadas nos ministérios e lideranças ocupados através de seus partidos.

<TABELA 2, AQUI>

²¹ Este conjunto de dados sofre variação ao longo dos períodos estudados (mínimo de 4,36 vezes para as seções do S-SE entre 1991-1995 e máximo de 18,71 vezes para as seções de alta concentração no ministério de Franco), mas a relação analítica evidenciada se mantém constante.

²² Quando considerado conjuntamente o PPB, PMDB, PSDB, PT e PTB, as seções de MG, PR, RJ, RS e SP correspondem a 90% (44/49) das de altíssima concentração.

De fato, a dispersão das pastas em função da concentração estadual confirma esta interpretação. A **tabela 2** apresenta a distribuição dos ministérios entre as seções²³. A primeira linha apresenta a distribuição de cargos ministeriais pelos seis grandes partidos nacionais para as seções que compõem a menor maioria ou a maior minoria no interior de cada legenda. O índice seguinte, “**seções de altíssima concentração**”, retrata qual a participação ministerial dos (até) três distritos que mais contribuíram com a bancada partidária de cada legenda. Finalmente, em “**seções MG, PR, RJ, RS e SP**”, o objetivo é verificar quantos ministérios conjuntamente estes cinco estados, no interior do PPB, PMDB, PSDB, PT, PTB, conseguem obter. As quatro primeiras colunas numéricas expressam as legislaturas estudadas. A última, “**1990 a 2007**” corresponde à média aritmética dos valores encontrados nos períodos anteriores.

Dessa forma, por exemplo, 86% dos ministros que pertenciam aos grandes partidos nacionais no quadriênio 1995-1999 eram oriundos das seções de alta concentração. Adotando um critério mais exigente, pode-se ver que 59% dos ministros dos seis partidos da amostra, no mesmo período, originavam-se das (até) três seções mais concentradas de cada partido. Já o peso das seções de MG, PR, RJ, RS e SP (desconsiderando-se os efeitos do PFL, conforme explicado anteriormente), no primeiro governo Cardoso, foi de 79%, dentre as pastas que couberam ao PPB, PTB, PMDB, PSDB e PT.

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

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

²³ Em Nogueira (2009) são oferecidos testes para verificar se a longevidade do ministro está associada a seção de origem do mesmo. Os testes mostraram, como o esperado, que inexistente relação entre a duração do mandato ministerial e a seção de origem.

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

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

A influência dos cinco estados do eixo S-SE em cinco dos seis grandes partidos nacionais mostra-se surpreendentemente elevada. Aproximadamente 2/3 dos ministros do PPB, PSDB, PMDB, PTB e PT tiveram sua origem em SP, MG, RS, RJ, PR. Isso representa uma brutal sobre-representação no governo de um conjunto pequeno de UFs.

Considerando-se os cargos de liderança partidária, **para o período de 1991-2007, a probabilidade de uma seção de alta concentração indicar uma liderança partidária é 19 vezes maior que a de outra seção qualquer. Entre as seções de altíssima concentração, este valor se acentua para 36 vezes. Em relação às seções de MG, PR, RJ, RS e SP esta probabilidade se eleva em 21 vezes. Os resultados obtidos são igualmente contundentes para todas as legislaturas.** A mesma relação se confirma quando examinados cada um dos quadriênios individualmente.

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

(Ibsen Pinheiro do PMDB-RS). **Observe-se que em todos os casos em que PPB, PMDB, PSDB, PT conquistaram o cargo este foi ocupado por um parlamentar oriundo de uma das cinco seções indicadas do S-SE.**

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

< TABELA 3, AQUI >

O mesmo padrão de sobredimensão das seções partidária de elevada concentração nas seções dos estados mais proeminentes do S-SE se repete na **tabela 3**. Nela está exposta a razão entre as lideranças oriundas do conjunto de seções expressas nas linhas e o total de líderes de cada período indicado na coluna. Em outras palavras, na **tabela 3** pode-se observar qual foi a participação de cada conjunto de seções analisadas sob o total.

Como os mandatos dos líderes analisados seguem uma periodização anual, a **tabela 3** também informa por quanto tempo a liderança do partido foi exercida pelas seções estudadas. Por exemplo, no período 1991-1995, 78% dos líderes (e conseqüentemente do tempo de liderança a frente da bancada) couberam as seções de alta concentração. Quando observadas apenas as seções de altíssima concentração, este índice varia para 65%. Já as seções do quinteto de estados do S-SE, em 68% do período as lideranças estiveram entre as legendas do PPB, PMDB, PSDB, PTB e PT.

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

Na **tabela 3**, as duas primeiras colunas informam o primeiro período legislativo, dividido entre dois presidentes da República (Collor e Itamar). O objetivo deste recurso é retomar a hipótese levantada quando da interpretação dos dados da **tabela 2**. Na ocasião, para explicar os baixos índices obtidos em todos os indicadores para o período

1990-1995, formulou-se a seguinte hipótese: a relação do presidente Collor com os representantes na Câmara dos Deputados foi de cooptação, e não de coalizão (AMORIM NETO, 2000). Desse modo, o governo Collor exerceu uma singular relação com o poder Legislativo. Assumiu-se também que, se o presidente Collor tivesse adotado uma estratégia de coalizão partidária (valorização dos partidos), seu governo apresentaria valores mais próximos aos encontrados nos quadriênios seguintes para os indicadores de participação das seções analisadas no interior dos partidos.

O teste dessa proposição pode ser feito com os dados da **tabela 3**, que permite verificar como os partidos comportaram-se com relação à seleção de seus líderes na ausência de ingerência formal da presidência da República. Como se pode observar nos anos do governo Collor (1991-1992), o Legislativo não reproduziu os padrões de relação entre seções e cargos vistos na **tabela 2**, onde existe uma subrepresentação das seções de mais elevada concentração. Pelo contrário, nos anos de 1991 e 1992 encontramos os maiores níveis de super-representação das seções de mais alta concentração nos cargos de liderança partidária. Nas legislaturas seguintes, verifica-se que a tendência vista nos anos iniciais da 49ª legislatura se manteve

Desta forma, a hipótese de que a singularidade na distribuição de cargos ministeriais no governo Collor pode ser tributada à sua relação peculiar com o Legislativo (cooptação e não coalizão) se confirma. De fato, entre a divisão dos cargos do Executivo e dos cargos do Legislativo, a única variação que se encontra é a estratégia presidencial na relação Executivo-Legislativo. Por outro lado, a maior super-representação das seções de alta e altíssima concentração entre os anos 1991-2007, observada no período Collor merece atenção. Sua explicação pode ser entendida como uma reação partidária a um governo de cooptação. Seguindo este argumento, a composição das lideranças é um jogo oculto e paralelo às nomeações ministeriais. Quando o governo Collor retirou o jogador partido político (conseqüentemente, suas seções) da arena de barganha dos cargos executivos, fez com que toda a energia das seções de maior concentração fosse canalizada para a arena legislativa (as lideranças).

Considerações finais

Este artigo tratou de responder a seguinte questão: O federalismo importa na análise e compreensão da distribuição de cargos partidários não eletivos relacionados com o processo decisório na Nova República?

Como visto, de fato é possível identificar, de forma estável ao longo do tempo, que poucas seções concentram parte significativa das bancadas dos partidos. Os partidos analisados se concentram em escala variável entre as suas seções, isto é, as legendas se distribuem em um *continuum* entre o PMDB (menos concentrado) e o PT (mais concentrado) (NOGUEIRA, 2009, capítulo 2). A alta concentração partidária é obtida pela soma das concentrações, em média de cinco seções (variando entre três e sete seções). Para o PPB, PMDB, PSDB, PT e PTB, cinco estados do Sul-Sudeste podem ser identificados recorrentemente como seções de alta concentração. Nesses partidos, MG, PR, RJ, RS e SP formam, em média, 50% da bancada conjunta dos partidos, variando entre 40-66% conforme a legenda. Já o PFL é concentrado predominantemente no NE, onde na BA, MG, MA e PE somam 46% da bancada do partido.

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

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

Pois bem, desde o cenário que vê as barganhas federativas como características normativas desejáveis, até os autores que enfatizam o contrário, todos parecem concordar na identificação dos incentivos institucionais que foram criados para se chegar ao quadro atual. A **lei dos partidos de 1946**, ao exigir representação nacional dos partidos políticos constrangeu a formação de partidos declaradamente regionais. A **federalização de territórios** administrados pela União fez crescer o número de entes federados no N-NE-CO, enquanto o S-SE viu sua representação relativa cair. Este

mecanismo possibilitou, juntamente com a **manipulação da magnitude distrital**, que a repartição das vagas por estados na Câmara dos Deputados depois da Constituição de 1988 culminasse em uma divisão rigorosa entre os estados das regiões N-NE-CO (256 cadeiras) e os das regiões S-SE (257 cadeiras). Entre os argumentos recorrentemente apresentados, soma-se o **conjunto extensivo de competências do Senado Federal** (casa revisora com competências exclusivas), e o critério de alocação de cadeiras na Casa, em que prevalece a **relação simétrica entre as unidades federadas**.

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

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

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

Tradicionalmente, sabe-se muito sobre como opera cada arena decisória isoladamente (Executivo ou Legislativo). Conhece-se o “elo” (partido) que liga essas duas arenas. Mas ignora-se este “elo” como uma arena. Quem diz organização, diz oligarquia. Como visto, a operacionalização do processo decisório passa por um ator a sombra das investigações acadêmicas conduzidas até aqui. Seções partidárias importam.

A partir de um critério de mensuração simples e objetivo, pode-se verificar que entre os principais partidos da República, quase todos os presidentes da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, aproximadamente $\frac{3}{4}$ dos ministros e $\frac{2}{3}$ dos líderes partidários são de seções de alta concentração. Este conjunto restrito de seções, que representam entre três e sete estados e que somaram no máximo $\frac{1}{3}$ do plenário da Câmara, ocupa ordinariamente todas as posições chave na condução do processo decisório. Entre as seções de alta concentração, pode-se objetivamente distinguir um grupo seletivo que concentram mais acessos aos cargos estudados. Tratam-se das seções e altíssima concentração, recorrentemente associadas aos estados de MG, PR, RJ, RS e SP. Este fato contraria importantes interpretações sobre a barganha federativa.

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

Se isso acontece na Câmara dos Deputados dos Estados Unidos, em que a representação proporcional é muito próxima do princípio da igualdade (um cidadão, um voto), não é preciso ser "um novo institucionalista" para perceber as implicações políticas do federalismo em um país que tem uma Câmara dos Deputados desproporcional como o Brasil, que por conta das prerrogativas do Senado vai para o extremo do *continuum democ-*
constraining, e onde os eleitorados e os governadores que ajudam a enviar membros para a Câmara Alta têm suas próprias agendas e controlam recursos valorizados pelos senadores [...] Na Câmara Alta brasileira, um grupo de senadores que representa menos de 9% do eleitorado pode criar um grupo - um "win-set" - capaz de obstruir a aprovação de importantes reformas legislativas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mas quais “gostos”? O argumento pede um reexame de suas premissas. Este artigo vem sustentando que seções importam na condução dos principais partidos nacionais. Ainda que aceita a tese do ponto de vista empírico, qual a motivação dos atores para se agregarem nesta unidade? Dito em outras palavras, a colaboração de atores oriundos de uma mesma seção não é crível. O único comportamento que se pode esperar destes atores, na ausência de constrangimentos institucionais intra-legislativos (como o argumento dá a entender) é a não-cooperação sistemática. Estes atores são concorrentes intra-legenda imediatos, na disputa pela indicação do partido para cargos majoritários futuros. Se tratando de cargos proporcionais, estes membros serão adversários eleitorais no futuro próximo. O que levaria um conjunto de atores a apoiar seus prováveis concorrentes a conquistar um cargo ministerial ou de direitos legislativos diferenciados?

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

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

Nos casos em que existe ambição concorrente intra-seção, para cargo majoritário futuro, existem duas possibilidades: ou há acordo, ou não. Nos casos de

acordo negociados os jogadores são capazes de antever os resultados da disputa pela liderança ou pela indicação ministerial presente com base na correlação de forças que apresentam, e assim preferem um acordo ao embate. Observe-se que a informação sobre a força do adversário da mesma seção, não é difícil de ser obtida. Estas disputas são resolvidas por grupos pequenos, de algumas dezenas de pessoas, quando tanto. Deste modo, a informação é de baixo custo, e muito provavelmente completa. Como resultado, o partido seleciona seu indicado por aclamação.

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

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

BIBLIOGRAFIA

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

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

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

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

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

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

- ARRETCHE, M. **A Centralização no Estado Federativo Brasileiro**. Tese de Livre Docência, USP, São Paulo, 2007.
- BAKES, A. **Democracia e sobre-representação de regiões: o papel do Senado**. Dissertação de Mestrado, Brasília, UNB, 1998.
- CAMARGO, A. Federalismo cooperativo e o princípio de subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. IN. HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J. **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo. Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- CARNEIRO, L. e ALMEIDA, M. H. Definindo a arena política local: sistemas partidários municipais na federação brasileira. in. **Dados**, v. 51, nº 2, Rio de Janeiro, 2008.
- CARVALHO, N. **E no início eram as bases**. Rio de Janeiro, Revan, 2003.
- CARVALHO, J. Federalismo y Centralización en el Imperio Brasileño: Historia y argumento IN: Carmagnani, M. **Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina**. México, FCE, 2002.
- CARVALHO, J. El federalismo brasileño: perspectiva histórica. IN Chávez, A. **¿Hacia un nuevo federalismo?** México, FCE, 1996.
- Cheibub, J.; Figueiredo, A.; Limongi, F. (2008) Political Parties and Governors as Determinants of Legislative Behavior in the Brazilian Chamber of Deputies, 1988-2006, **LAPS**, v. 1, 2008
- DAHL, R. **Sobre a Democracia**. Brasília, Ed. UnB, 2001 [1998].
- DAHL, R. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo, Ed. USP, 1997
- DUVERGER, M. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro, Guanabara, 1987
- FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. São Paulo, Fapesp/FGV, 2001 [1999].
- FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados**. v.45, nº 2, Rio de Janeiro, 2002.
- FILIPPOV, M. Revisiting Riker's Theory of Federalism, **Constitutional Political Economy** v.16. 2005.
- FURTADO, C. Os obstáculos políticos ao desenvolvimento econômico. **Revista da Civilização Brasileira** 1, Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1965.
- KINZO, M. O quadro partidário e a constituinte. **Revista Brasileira de Ciência Política**. Vol 1, nº 1, 1989.
- KINZO, M. Radiografia do quadro partidário brasileiro. In. **Pesquisa. Fundação Konrad Adenauer-Stiftung (1)**, 1993.

- LAAKSO, M e TAAGEPERA, R. The 'Effective' Number of Parties, 1973.
- LIMA JUNIOR, O. B. **Partidos Políticos Brasileiros, 45 a 64**. RJ, Graal, 1983
- LIMONGI, F. Presidencialismo e Governo de Coalizão. In: AVRITZER, L. e ANASTASIA, F. (Org.). **Reforma Política no Brasil**. BH, Editora UFMG, 2006.
- LIMONGI, F. **Política comparada: da teoria da modernização ao novo institucionalismo**. Tese de Livre Docência, USP, São Paulo, 2002.
- LIMONGI, F. e FIGUEIREDO, A. O presidencialismo brasileiro pós 1988: fusão de poderes e representação política, trabalho apresentado na **I Conferência sobre federalismo cooperativo, globalização e democracia**, Brasília. 2000
- LIJPHART, A. Modelos de Democracia. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.
- MAINWARING, S. Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais. **Novos Estudos CEBRAP**. nº 29, São Paulo, 1991
- MAINWARING, S. **Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil**. Porto Alegre, 2001
- MENEGUELLO, R. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-97)**. São Paulo, Paz e Terra, 1998 [1998].
- NICOLAU, J. As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira. **Dados**. v. 40 nº. 3, Rio de Janeiro, 1997.
- NICOLAU, J. **Multipartidarismo e democracia**. Ed. FGV, Rio de Janeiro, 1996.
- NICOLAU, J. Partidos na República de 1946: velhas teses, novos dados. **Dados**. vol.47, n.1, Rio de Janeiro, 2004
- NICOLAU, J. Partidos na república de 1946: uma réplica metodológica. **Dados**, vol. 48 n.3, Rio de Janeiro, 2005
- HAMILTON, A.; JAY, J. e MADISSON, H. **O Federalista**. Ed. Lider, São Paulo, 2003
- RAE, D. **The Political Consequences of Electoral Laws**, 1967
- ROSE, R. e URWIN, D. Regional differentiation and political unity in Western Nations. London and Beverly Hills: Sage Professional Papers in **Contemporary Political Sociology** (n. 006-007), 1975.
- REALE, M. O Sistema de Representação Proporcional e o Regime Presidencial Brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, nº 7, São Paulo, 1959
- RIKER, W. **Federalism: Origin, Operation, Significance**. Boston, Little Brown, 1964.
- RIKER, W. Federalism. IN. GREENSTEIN, F. e POLSBY, N. **Handbook of political science**. Massachussets, Addison-Wesley Publishing Company, 1975.

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

RIKER, W. **The Development of American Federalism**. Boston, Kluwer Academic Publishers, 1987.

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

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

SANTOS, W. G. **O calculo do conflito**. Ed. UFMG, Belo Horizonte, 2003

SANTOS, W. G. Velhas teses, novos dados: uma análise metodológica **Dados**, vol.47 n.4, Rio de Janeiro, 2004

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

SARTORI, G. **Partidos e sistemas partidários**. RJ, UnB/Zahar editores, 1982.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabela 1

Intensidade média da concentração partidária segundo as seções (1991-2007)^a

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

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

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

^a Banco de dados legislativos, CEBRAP (2008)

Tabela 2**Participação das seções nos ministérios^a**

	Collor ^c	Franco ^d	1990- 1995	1995- 1999	1999- 2003	2003- 2007	média
Seções de alta concentração	0,27	0,68	0,54	0,86	0,81	0,70	0,728
Seções de altíssima concentração	0,27	0,50	0,42	0,58	0,59	0,58	0,544
Seções MG, PR, RJ, RS, SP ^b	0,18	0,45	0,36	0,79	0,59	0,74	0,616

Valor mais baixo

^a Banco de dados ministeriais cedido por Amorim Neto (2008)

^b Desconsidera-se os efeitos referentes ao PFL

^c Refere-se aos anos de 1990 a 1992

^d Refere-se aos anos de 1993 e 1994.

Tabela 3**Participação das seções nas lideranças partidárias^a**

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

Valor mais baixo

^a Centro de Documentação e Informação – Cedi/Câmara dos Deputados e Diário da Câmara dos Deputados.

^b Desconsidera-se os efeitos referentes ao PFL

^c Refere-se aos anos de 1991 e 1992.

^d Refere-se aos anos de 1993 e 1994.

ⁱ O presente trabalho foi financiado com recursos do CNPq entre os anos 2006 e 2009.