

Performance Partidária e Incentivos Eleitorais: desvendando os mistérios dos líderes*

Dalson Britto Figueiredo Filho

Recém-graduado em Ciências Sociais/UFPE

José Alexandre da Silva Júnior

Mestrando em Ciência Política/UFPE

RESUMO: Que fatores explicam a escolha dos líderes de bancada no Congresso nacional? Este trabalho testa a hipótese de que existe um perfil homogêneo de liderança. Nossa unidade de análise é a legislatura 2003-2006. Para examinar nossa hipótese, testamos seis variáveis comumente utilizadas pela literatura empírica comparada. São elas: *seniority* congressual, *seniority* partidária, número de votos, experiência política, expertise partidária e migração partidária. Nossos resultados preliminares sugerem que é possível traçar um perfil dos líderes a partir do número de votos, da *seniority* congressual e da expertise partidária. E ainda, sugerem a existência de uma estratégia eleitoral alternativa de sobrevivência política.

ABSTRACT: Which factors explain the selection of party leaders in Brazilian Congress? This paper tests the assumption that there exists a homogeneous profile of leadership. Our unit of analysis is the 2003-2006 national legislative term of office. To examine our hypothesis, we test six instrumental variables commonly used by empirical comparative literature, namely, congressional seniority, partisan seniority, number of votes, political experience, partisan expertise and partisan migration. Preliminary findings suggest that it is possible to draw a leadership profile based on the number of votes, congressional seniority and partisan expertise. Moreover, it is suggested the existence of an electoral strategy of political survival.

Palavras-chave: líderes partidários, Executivo-Legislativo e *seniority* congressual

Key-words: partisan leaders, Executive-Legislative branches and congressional seniority.

* Este texto é uma versão resumida de um trabalho apresentado no 5º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP, realizado na Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, Belo Horizonte, MG, em 26-29 de julho de 2006 e no 30º encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), Caxambú, MG em 24-28 de outubro de 2006. Os autores agradecem a Flávio Rezende, a Marcus Melo e a um parecerista anônimo da Revista Três Pontos pelos comentários a versões anteriores. Desnecessário dizer que possíveis erros e omissões remanescentes são de nossa total responsabilidade.

1 *Pork barrel* (ou política de *pork barrel*) é um termo utilizado para descrever o gasto público que é concentrado nas bases eleitorais de um determinado político. Tipicamente, são verbas governamentais concentradas em alguns setores (constituintes), mas que os custos são difusos para a sociedade em geral. Um bom exemplo para se pensar a política de *pork*

Introdução

Solucionar o enigma dos efeitos da arena eleitoral sobre a parlamentar ou o inverso ainda é um dos maiores campos de incerteza da Ciência Política contemporânea, em especial, no Brasil. Inegavelmente, os estudos seminais nessas temáticas foram produzidos pela literatura norteamericana e muitos deles influenciaram de forma decisiva a formação da agenda de pesquisa que investiga o comportamento legislativo em nosso país (LIMONGI, 1994). Este artigo pretende contribuir com este debate a partir de um prisma ainda pouco explorado, qual seja, a escolha dos líderes de bancada. Fundamentalmente, nosso objetivo central é descobrir quais são os mecanismos que regem a seleção dos líderes. Dito de outra forma, pretendemos analisar se existem diferenças relevantes entre líderes e não-líderes e se estas possíveis distinções podem ser tomadas como critérios para escolha dos primeiros.

Muito se tem dito a respeito da importância do líder de bancada na dinâmica dos trabalhos parlamentares. Isto porque as prerrogativas institucionais conferidas aos líderes os transformam em um curioso ponto de inflexão do sistema político. Poucos especialistas discordariam de que o líder conserva um invejável poder de agenda por meio de um acesso privilegiado às arenas decisórias, quer seja no Legislativo, quer seja no Executivo (AMES, 2003; SANTOS, 2002, 2003; PEREIRA & MUELLER, 2000, 2002, 2003). Todavia, para se estimar mais precisamente a importância deste ator é preciso tirá-lo do apêndice e colocá-lo no centro do debate.

Em meio à literatura que discute o comportamento legislativo no Brasil é possível destacar, dentre outros, especialistas que enxergam as regras eleitorais como um modulador do com-

portamento político, influenciando inclusive a dinâmica parlamentar no sentido de maximizar as chances eleitorais dos candidatos (AMES, 2003, MAINWARING, 2001). Como o fim último é a reeleição, baseado em pressupostos de racionalidade, os congressistas tenderiam a concentrar esforços na aprovação de projetos que transferem recursos para as suas bases eleitorais (*pork barrel*!).

Além disso, no que diz respeito ao caso brasileiro, a lista aberta proporcional, a alta fragmentação partidária e a grande magnitude dos distritos eleitorais funcionariam como potencializadores de estratégias políticas individualistas. Este cenário resulta em partidos fracos em ambas as arenas: eleitoral e parlamentar. Desta forma, não seria exagero afirmar que alguns analistas consideram nosso sistema eleitoral como um maximizador de anomalias. Em síntese: para esses especialistas as características do sistema eleitoral brasileiro compõem uma mistura tão inflamável quanto um coquetel molotov (AMES, 2003; MAINWARING, 2001).

No entanto, trabalhos mais recentes desafiam essa visão e oferecem uma explicação diferente para os efeitos das regras eleitorais sobre o comportamento parlamentar. A idéia é que haveria uma superestimação, por parte dos teóricos da sabedoria convencional², em relação aos efeitos das regras eleitorais sobre a performance dos membros da Câmara. Essa visão é caracterizada, ainda que de forma geral, como partidária. No Brasil, o estudo seminal de Figueiredo & Limongi (1999) demonstra empiricamente que o nível de disciplina partidária no Congresso é muito maior do que supunham os teóricos da sabedoria convencional, contrariando o prognóstico da inoperância dos partidos em meio à arena parlamen-

tar. Isto porque, as prerrogativas constitucionais conservadas pelo Executivo, bem como o poder regimental atribuído aos líderes de bancada, forneceria os incentivos necessários para alcançar altos níveis de disciplina.

Entretanto, a existência de uma relevante disciplina demonstrada pela análise dos resultados das votações em plenário pode sinalizar algo distinto do que acreditam Figueiredo & Limongi (1999), Santos (2003) e outros especialistas. Por exemplo, segundo os trabalhos de Pereira & Mueller (2003) e Melo (2004), os altos índices de disciplina podem significar apenas que os parlamentares estariam engajados numa estratégia mais eficiente para conseguir benefícios, que por sua vez seriam utilizados na arena eleitoral. Por esta interpretação, os líderes seriam atravessadores que ligam o parlamento ao Executivo “negociando as demandas dos parlamentares membros de sua bancada com este último” (MUELLER & PEREIRA, 2003, p.739). A argumentação se apóia na idéia de que não seria racional para os parlamentares, e muito menos para o Executivo, adotar uma estratégia de negociação individual. Ao mesmo tempo em que não parece razoável supor que os parlamentares seguiriam seu líder contrariando seus próprios interesses, tendo em vista a sempre aberta possibilidade de troca de partido. O pressuposto é o de que as bancadas delegariam poder aos indivíduos cujos interesses não difere de sua maioria, processo similar acon-

especializada. Não raro, a disciplina descoberta por Limongi & Figueiredo (1999) é questionada por constituir apenas o final de um longo processo de negociação (AMES, 2003). Nesta lacuna, pode-se também inserir a incerteza sobre quem são e como são escolhidos os líderes de bancada. Portanto, mais do que se estimar a força da disciplina partidária, discutir as partes constituintes deste controverso fenômeno (dentre elas o líder) torna-se absolutamente importante.

O poder e a seleção dos líderes

Para solucionar o enigma que envolve o exercício de liderança no Congresso, iniciamos relatando o que o regimento daquela Casa fixa como seus atributos, e conseqüentemente, observando os atrativos do cargo de liderança. Como Limongi e Figueiredo (1999) já haviam demonstrado “os líderes se encontram em posição privilegiada para influir na direção dos trabalhos legislativos” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, p.47). Isso fica claro a medida em que se observa a grande soma de prerrogativas conferidas aos líderes e que se transforma em poder de agenda dentro do parlamento, quer seja na tramitação dos projetos nas comissões, quer seja na chefia das mesmas, por exemplo. Decididamente, é com base nessas prerrogativas que muitos estudiosos consideram o líder como um excelente atravessador de demandas individuais dos congressistas. “Os deputados agiriam em consonância com as posições dos seus líderes partidários como uma forma de ter acesso aos benefícios políticos e financeiros controlados pelos líderes e centralizados no Executivo” (PEREIRA & RENNÓ, 2001). Todavia, a despeito desta inferência que retomaremos mais adiante, o que não pode deixar de ser ressaltado é o poder atrativo da liderança. Neste ponto, um olhar superficial sobre as disputas por esse cargo pode induzir o observador ao erro. Em geral, a escolha dos líderes ocorre anualmente em reuniões da bancada. A reeleição é ou não recomendada a depender do estatuto de cada partido. Curiosamente, boa parte das escolhas é feita por aclamação e com candidato único. Isso pode sugerir um desinteresse pelo cargo. No entanto, acreditamos que este fato é provocado pelo alto nível de consenso exigido para exercer a função. Para nós, não é razoável supor que haja um desprezo pelo cargo, assim como não parece plausível que haja disputas ferrenhas pela sua ocupação. A justificativa para o suposto é idéia de que o poder do líder depende da unidade da bancada. Adicionalmente, a destituição do líder também ocorre, em geral, por decisões unânimes da mesma.

Outro fator que reforça a importância do cargo de liderança é a disputa legal que os partidos nanicos travam para ter o direito de eleger o seu líder. Por regra, para possuir líder a legenda precisa ser reconhecida como um partido político. Ou seja, necessita eleger representantes em, no mínimo, cinco estados e obter 1% dos votos apurados no país, não computados os brancos e os nulos. Todavia, este dispositivo constitucional vem sendo desafiado por legendas como o PRONA

barrel são as licitações de obras ou subsídios em setores economicamente lucrativos. A origem histórica dessa expressão remonta às plantações no sul dos EUA quando os escravos guardavam as sobras da carne de porco em barris de carvalho.

Em geral, é definido por saber convencional aquele que possui maior repercussão *pork barrel* (ou política de *pork barrel*) é um termo utilizado para descrever o gasto público que é concentrado nas bases eleitorais de um determinado político. Tipicamente, são verbas governamentais concentradas em alguns setores (constituencies), mas que os custos são difusos para a sociedade em geral. Um bom exemplo para se pensar a política de *pork barrel* são as licitações de obras ou subsídios em setores economicamente lucrativos. A origem histórica dessa expressão remonta às plantações no sul dos EUA quando os escravos guardavam as sobras da carne de porco em barris de carvalho.

Em geral, é definido por saber convencional aquele que possui maior repercussão no estudo de certos fenômenos. No caso dos estudos legislativos a versão distributivista apoiada por Barry Ames, Scott Mainwaring dentre outros veio a ocupar este status.

2 Em geral, é definido por saber convencional aquele que possui maior repercussão no estudo de certos fenômenos. No caso dos estudos legislativos a versão distributivista apoiada por Barry Ames, Scott Mainwaring dentre outros veio a ocupar este status.

Tabela 01 – Prerrogativas Institucionais Conservadas pelos Líderes

Prerrogativas
Apresentar requerimento de urgência
Limitar a possibilidade de apresentação de emendas aos projetos
Aumentar a velocidade da apresentação dos projetos
Forçar votações nominais em matérias que não têm este apelo
Nomear os membros das comissões
Aprovar projetos em regime de urgência por votações simbólicas
Uso especial da palavra em plenário
Participar dos trabalhos de qualquer comissão sem direito a voto, todavia, pode encaminhar a votação ou requerer verificação desta

Fonte: Congresso Nacional (2006)

tece, ainda que teoricamente, durante a disputa eleitoral, quando os eleitores votam em candida- tos mais próximos de seu leque de preferências. Seja como for, a interação entre o líder e a ban- cada não constitui um foco analítico da literatura

e o PV que tiveram como líderes os deputados Enéas Carneiro e Sarney Filho, respectivamente. A disputa segundo esse último "é para não ver sua legenda de fora do mais importante centro de decisão da Câmara, qual seja, o colégio de líderes" (Câmara, Agência de Notícias, 03/02/2003). Por tudo isto, parece inegável que "A distribuição de direitos e recursos parlamentares favorece sobremaneira os líderes partidários (...) Eles podem representar suas bancadas e, com isto, controlar o plenário" (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, p.49).

Embora o poder do líder seja inegável, a disciplina observada em plenário, em geral, aponta como indício desta supremacia, não escapa a sérias controvérsias. Por exemplo, Ames (2003) sugere que "a influência se dá de baixo para cima, dos membros do partido para as lideranças e não de cima para baixo" (AMES, 2003, p.262). Com efeito, a disciplina seria o resultado de negociações ex-ante entre o líder e a sua bancada.³ Não havendo consenso, o líder pode inclusive abdicar do seu direito de indicar o voto. Adicionalmente, a possibilidade de esse último punir os dissidentes é considerada um tanto improvável (MELO, 2004). Individualmente os deputados podem migrar. Em conjunto, eles podem promover uma destituição da liderança. No entanto, há quem considere que o líder tem capacidade de punir os deputados trânsfugas. Por exemplo, ele pode deixar de indicar os migrantes para determinadas comissões (PEREIRA & MUELLER, 2003). Além

ambas as condições são preenchidas, para nós a maioria deles, o líder exerce uma relação estável de representação.

Metodologia

Essa seção discute, resumidamente, as variáveis adotadas, apresentando a sua função analítica. Basicamente, utilizamos um total de 6 variáveis instrumentais. Nosso objeto de análise foi a legislatura 2003-2006 da câmara dos deputados³. Especificamente, tentamos estabelecer uma perspectiva comparada de análise entre os candidatos líderes e não-líderes. A tabela abaixo sistematiza as variáveis instrumentais utilizadas e a sua descrição analítica.

O que é que o líder tem? A peculiaridade dos eleitos

Em geral, a relação entre as bancadas e o Executivo tem servido de base para pressupor como as lideranças se comportam (AMES, 2003; LIMONGI & FIGUEIREDO, 1999; PEREIRA & MUELLER, 2003; MELO, 2004). O resultado é que as assertivas sobre os líderes não têm sido mais que refluxo da análise de outros objetos. Temos como hipótese que este desvio de foco deixa em abertas importantes lacunas. É certo que trabalhos mais recentes têm sinalizado com algumas respostas, mas ainda são insuficientes para cobrir toda a problemática envolvida⁴. Portanto, nosso objetivo é observar se o diagnóstico oferecido por estudos consagrados a respeito

Tabela 02 – Variáveis Instrumentais*

Variáveis (Contínuas)	Descrição	Variáveis (Categóricas)	Descrição
Seniority Congressual	Número de legislaturas exercidas pelos candidatos	Experiência política	Observar se o deputado tem passagens por outras arenas decisórias
Seniority Partidária	Tempo total de filiação partidária (anos)	Expertise partidária	Indicar a passagem por cargos na executiva dos partidos
Votos	Número de votos recebidos nas eleições de 2002	Migração	Registrar se o deputado migrou depois de eleito

* A versão original deste trabalho ainda utiliza as variáveis receita de campanha e tipo de candidato (incumbent ou challenger)

Fonte: Congresso Nacional (2006). Elaboração dos Autores.

3 O banco de dados utilizado para a pesquisa tem exatamente 40 variáveis instrumentais distribuídas para os 513 deputados eleitos na legislatura analisada, perfazendo mais de 20520 entradas. Além disso, computamos todos os candidatos que concorreram nas eleições ao cargo de deputado federal em 2002 e as respectivas variáveis eleitorais. Os interessados nos dados devem entrar em contato com os autores desse trabalho pelos seguintes endereços eletrônicos: (dalsombritto@yahoo.com.br e jasiunior@click21.com.br).

4 Para ser preciso, eles estão concentrados basicamente em duas áreas. Quais sejam, na investigação dos parâmetros utilizados pelos líderes na escolha dos membros das principais comissões na Câmara (Muller, 2005 e Santos e Almeida, 2005) e na sedimentação das organizações partidárias (Santos, 2001). Entretanto, estes estudos pouco têm a dizer sobre as motivações que levam os deputados a exercer a liderança.

do mais, como é quase consenso o papel predominante do Executivo na agenda pública, a interação entre a bancada e o líder conta sempre com mais esse ator. Precisamente, a questão é saber se é racional para o deputado enfrentar o grande poder de barganha do Executivo individualmente. As repostas oferecidas a esta questão são bastante variadas (PALERMO, 2000).

Em síntese, ao nosso ver a força do cargo de liderança não é tão tacanha que desincentive sua ocupação, mas também não é tão intensa que possibilite ao seu ocupante agir unilateralmente. Exatamente, acreditamos que a lógica que orienta a escolha do líder busca uma confluência de interesses. Entretanto, o escolhido precisa garantir a credibilidade e o prestígio necessários para se manter no cargo. Nos casos em que

de parlamentares médios pode explicar o fenômeno da liderança. A pergunta é: "o que é que o líder tem?" Em outros termos, existe diferença estatisticamente significativa em relação à distribuição das variáveis entre os líderes e os congressistas médios? A hipótese de trabalho a ser testada é que existe tal diferença. E ainda que a complexidade do fenômeno liderança escapa ao qualquer diagnóstico que se restrinja somente a uma das arenas, parlamentar ou eleitoral. Em resumo, acreditamos que: 1) a escolha dos líderes não é feita de forma aleatória; 2) ela compreende variáveis de múltiplas dimensões.

Como é sabido, o comportamento parlamentar é um dos temas mais controversos na Ciência Política. Todavia, é possível organizar a literatura nacional sobre esse tema tendo por base a

relevância que se confere ora à arena eleitoral, ora à arena parlamentar ou a ambas. Claro está a coexistência de no mínimo três perspectivas analíticas. São elas: 1) aquela que defende a predominância das regras eleitorais e a fragilidade dos partidos; 2) a que advoga a força de dispositivos regimentais e partidários dentro do Congresso; 3) a que constitui uma visão intermediária.

Posição 01: Pela preponderância das regras eleitorais

De modo geral, os brasilianistas são os teóricos que advogam a predominância das regras eleitorais. O pressuposto básico é o de que as eleições servem como um modulador do comportamento político e em meio a elas os partidos são, quando muito, coadjuvantes do processo (HAGGARD & KAUFMAN, 1992). Precisamente, as cadeiras conquistadas por cada coligação são alocadas segundo o desempenho individual dos candidatos, sendo estes os responsáveis diretos pela organização e financiamento de suas campanhas. Soma-se a isto o fato da grande fragmentação partidária elevar acima da demanda a oferta de vagas para candidaturas. Para explicar, a grande facilidade para se candidatar mitiga o controle dos partidos no processo de recrutamento dos candidatos. Neste cenário, o voto é personalizado, sendo a dinâmica eleitoral governada por forças políticas alheias aos partidos (AMES, 2003).

No entanto, para que o argumento da fragilidade partidária seja válido para os líderes é razoável supor que o seu envolvimento partidário seja tão tênue quanto o engajamento de um parlamentar médio. Classicamente, um dos indícios do descompromisso dos políticos com os partidos são as altas taxas de migração. No Brasil, o fenômeno é considerado sem precedentes (AMES, 2003; MELO, 2000). De acordo com Melo (2004), entre 1985 e 2001 a média taxa de migração parlamentar foi de 28,8%. Para a legislatura 2003-2006, de acordo com nossos dados, ela foi de 30,1%, ratificando a tendência. De forma surpreendente, este prognóstico perde força quando o olhar é deslocado para os líderes. A migração entre parlamentares médios (31,2%)

é quase duas vezes maior do que a migração entre as lideranças partidárias (16,2%).

Isso sugere que a fidelidade partidária importa, ao menos na escolha do representante da bancada. Um outro achado que segue a mesma direção é a média de anos de permanência dos líderes no seu atual partido. De acordo com os dados, a *seniority* partidária de um parlamentar médio na legislatura em questão era de 9,34 anos. Para os líderes esse número é de 12,65 anos. Além disso, podemos afirmar que existe uma diferença estatisticamente significativa ($p<0,01$) entre a média de permanência no partido para líderes e não-líderes.

Tabela 04 – Seniority partidária entre líderes e não-líderes

Se tornou líder	N	Média
Sim	37	12,65
Não	451	9,34

Test-t para seniority partidária

	Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means		
	F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)
Equal variances assumed	0,071	0,789	2,303	486	0,022
Equal variances not assumed			2,358	42,489	0,023

- Intervalo de Confiança de 95%

Tabela 05 – Média da seniority partidária entre líderes e não líderes por partido

Partido na candidatura	Sim	Não	Diferença
PT	24,2	16,8	7,4
PTB	23,0	6,7	16,3
PC do B	20,0	19,2	0,8
PSB	16,5	6,6	9,9
PRONA	16,5	2,0	14,5
PL	15,0	2,8	12,2
PV	10,5	9,0	1,5
PSDB	10,2	7,2	3,0
PP	8,5	6,2	2,3
PPS	6,3	3,8	2,5
PDT	6,0	7,4	-1,4
PMDB	5,0	11,2	-6,2
PFL	4,8	8,3	-3,5

Tabela 03 – Migração Partidária entre Líderes e Não-Líderes

Se tornou líder			N	%
Sim	Casos Validos	Sim	6	16,2
		Não	31	83,8
		Total	37	100,0
Não	Casos Validos	Sim	148	31,2
		Não	324	68,2
		Total	472	99,4
	Não Informado		3	0,6
	Total		475	100,0

Fonte: Congresso Nacional (2006)

Fonte: Congresso Nacional (2006)

Os dados demonstram que, a exceção do PDT, PMDB e PFL, a *seniority* partidária dos líderes é maior do que a de um parlamentar médio. Uma vez que quanto maior é a *seniority* partidária menor é a migração, podemos argumentar que os líderes necessariamente migram menos do que os congressistas medianos.

O percentual de deputados que exerceram cargos na executiva do partido (expertise partidária) e posteriormente se tornou líder também difere de modo significativo. Nossos dados demonstram que entre as lideranças 73% já tinham exercido um cargo na executiva do partido. Esse percentual cai para 38,7% quando se leva em consideração o Congresso nacional de forma geral.

Tabela 06 – Expertise partidária entre líderes e não-líderes

Se tornou líder			N	%
Sim	Casos Validos	Sim	27	73,0
		Não	10	27,0
		Total	37	100,0
Não	Casos Validos	Sim	184	38,7
		Não	257	54,1
		Não Informado	34	7,1
	Total		475	100,0

Fonte: Congresso Nacional (2006)

Mais que isto, é possível afirmar que existe uma relação positiva entre exercer um cargo no partido (expertise partidária) e a possibilidade de se tornar líder.

Tabela 07 - Teste de qui-quadrado entre expertise partidária e liderança

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	16,911*	2	0,000
Likelihood Ratio	18,509	2	0,000
Linear-by-Linear Association	2,841	1	0,092
N of Valid Cases	509		

*1 cells (16,7%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 2,25

Seja como for, não dá para ignorar o peso da dimensão partidária no fenômeno da liderança. A migração, o tempo no partido unido à expertise partidária, quando consideradas em conjunto, torna evidente esta constatação. Portanto, o nível de afastamento entre o líder de bancada e o seu partido parece ser bem menor que entre este último e o parlamentar médio. Desta forma, o diagnóstico elaborado pelos brasilianistas enfrenta dificuldade ao ser estendido aos líderes. Ao nosso ver, este achado até certo ponto inesperado, se justifica pela agregação de confiança que o cargo de liderança exige. Do contrário, o que motivaria a bancada a nomear um deputado outsider? Parece difícil supor que um recém-chegado ao partido tenha conhecimento e credibilidade suficiente, quer seja para defender a plataforma do partido, quer seja para representar interesses da bancada, isso no caso deles serem distintos.

Posição 02: Defendendo a força das variáveis regimentais e partidárias

O cenário teórico oposto é aquele que advoga a força dos dispositivos regimentais e partidários dentro do parlamento. Contam variáveis que seriam endógenas ao exercício de um mandato parlamentar. O argumento central é que as regras e os procedimentos presentes na arena legislativa fortalecem os partidos e enfraquecem o personalismo e a descentralização do sistema eleitoral. A idéia é que para auferir benefícios, os deputados precisam tornar críveis seus compromissos enquanto bancada, seja para assumir uma estratégia de deserção seja para aderir a um comportamento cooperativo (SANTOS, 2003). As estratégias individuais de negociação são quase inócuas diante de um poder Executivo hipertrofiado, em especial, pelo enorme poder de agenda e controle de recursos que ele dispõe (NETO & SANTOS, 2003). Deste modo, a saída mais racional para interação é agir coletivamente. Logo, ganham força as regras que potencializam os partidos a serem instituições especializadas na resolução de dilemas de ação coletiva.

Claramente, o cenário acima assume posições que fogem ao tipo de variáveis que nós utilizamos, na medida em que se volta para análise do desempenho parlamentar. Todavia, isto não impede que olhemos para variáveis eleitorais, em geral desprezadas aqui, e problematizemos a plausibilidade desses pressupostos frente aos líderes. Dentre as variáveis que estimam a performance eleitoral, existe uma interessante diferença na distribuição do número de votos recebidos entre os líderes e os parlamentares médios. Procurando constatar se o número de votos é um *proxy* eficiente para explicar a liderança partidária, encontramos a seguinte resposta:

Tabela 08 – Votos para líderes e não-líderes

Se tornou líder	N	Média
Sim	37	148032,62
Não	475	95706,17

Test-t para número de votos

	Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means		
	F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)
Equal variances assumed	0,250	0,617	2,412	508	0,016
Equal variances not assumed			2,768	42,680	0,008

- Intervalo de Confiança de 95%

Ou seja, dentro do Congresso, os líderes são mais bem votados do que um parlamentar médio. A diferença no número de votos se mostra estatisticamente significativa. Isso indica que por algum motivo os correligionários escolhem para líder os chamados "bons de voto". Como explicar o desempenho eleitoral dos líderes? Consideramos que a *seniority* congressional pode nos oferecer uma pista. Dentre os líderes, ela se apresenta bastante relevante. Desafiando parcialmente a tendência de renovação auferida por Santos (2003) para todo o Congresso, a *seniority* congressional desses últimos na máquina legislativa é significativamente alta. Os dados demonstram que enquanto a média de legislaturas para os congressistas médios é de 1,3 mandatos, esse número atinge 2,52 legislaturas para os líderes.

Tabela 09 – Seniority congressional para líderes e não-líderes

Se tornou líder	N	Média
Sim	33	2,52
Não	466	1,30

Test-t para número de votos

	Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means		
	F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)
Equal variances assumed	6,649	0,010	4,744	497	0,000
Equal variances not assumed			3,643	34,502	0,001

- Intervalo de Confiança de 95%

De acordo com a tabela acima é possível afirmar que existe uma diferença estatisticamente ($p<0,01$) significativa entre a *seniority* congressional de líderes e não-líderes. De forma robusta, a desagregação dos dados por partido acentua a diferença encontrada neste item.

Tabela 10 – Média da *seniority* Congressional entre líderes e não líderes por partido

Partido na candidatura	Sim	Não	Diferença
PTB	5,0	1,3	3,7
PDT	4,0	1,1	2,9
PFL	3,7	1,9	1,8
PSDB	3,2	1,6	1,6
PL	3,0	1,0	2,0
PMDB	2,0	1,5	0,5
PSB	2,0	0,8	1,2
PC do B	2,0	0,7	1,3
PP	2,0	1,9	0,1
PT	1,7	0,7	1,0
PPS	1,7	0,8	0,9
PRONA	0,0	0,0	0,0

Fonte: Congresso Nacional (2006)

A tabela acima demonstra que, a exceção do PRONA, em todos os partidos a *seniority* congressional do líder é maior do que a do parlamentar médio. Por exemplo, no Partido dos Trabalhadores um líder (1,7) tem mais de duas vezes o número de legislaturas de um parlamentar mediano (0,7). Entretanto, os casos mais extremos são o PDT e o PTB uma vez que a média de legislaturas dos líderes é quase quatro vezes maior do que a de um parlamentar médio. Diante desse cenário, resta pouca dúvida de que a *seniority* congressional é um elemento decisivo na escolha das lideranças partidárias.

Tabela 11 – Experiência política entre líderes e não-líderes

Se tornou líder			N	%
Sim	Casos Validos	Sim	27	73,0
		Não	10	27,0
		Total	37	100,0
Não	Casos Validos	Sim	281	59,2
		Não	184	38,7
		Não Informado	10	2,1
	Total		475	100,0

FONTE: Congresso Nacional (2006)

Complementarmente, pode-se notar que 73% dos líderes já tiveram passagem por outras arenas decisórias. Esse percentual cai para 59,2% para os congressistas médios. Especificamente, é importante salientar que dos 37 líderes analisados, 22 (59,5%) já tiveram passagens pelo Legislativo, sendo que 5 (13,5%) já passaram em ambas as arenas políticas (Executivo e Legislativo). Esses valores são de 38,3% e 12,0% respectivamente para os não-líderes.

Não sabemos em que medida o bom desempenho eleitoral das lideranças é influenciado pela expertise congressual (seniority congressual + experiência política) dos candidatos. Com efeito, estimar até que ponto isto decorre de um certo padrão de produção legislativa ainda continua sendo um mistério. De qualquer modo, ganha força a idéia de que é possível identificar alguns fatores que orientam o processo seletivo das lideranças. E ainda, torna-se cada vez mais plausível a idéia de que o conhecimento congressual e o prestígio eleitoral caminham juntos nessa escolha.

Posição 03: Combinando variáveis eleitorais e partidárias

Por fim, há aqueles que defendem uma posição intermediária. A presumida oposição entre as regras eleitorais e os dispositivos partidários não seria uma questão resolvida. O sistema estaria apto a produzir arranjos institucionais que forjam novas formas de conexão entre as arenas. Trabalhando com esta hipótese, o líder serviria como importante elo entre elas. Ao mesmo tempo em que ele controla recursos que interessam a todos os deputados, tem seu poder limitado pela capacidade de engajamento e pelo tamanho das bancadas. Em síntese, o voto disciplinado seria uma das estratégias adotadas pelos parlamentares para maximizar a taxa de aprovação de seus projetos e emendas individuais (PEREIRA & MUELLER, 2000). Por seu turno, o líder tem sua capacidade de sanção mitigada pela possibilidade sempre aberta de migração. Com efeito, o sistema equilibra uma dupla tendência: uma no sentido da centralização na figura das lideranças parti-

dárias e outra na direção da descentralização na possibilidade de migração a custo zero (MELO, 2004). No extremo, a chance de sucesso nas urnas estaria atrelada à performance parlamentar do deputado. Por este prisma, desenvolve-se uma interdependência entre os líderes e suas respectivas bancadas.

Apesar de reconhecermos que não temos dados para observar a direção das regras do jogo parlamentar, acreditamos que isto não nos impede de questionar a idéia da maximização sobrevivência política exposta acima. Claramente, o que esta por traz desta dinâmica é um comportamento racional dos deputados na busca de garantir essa sobrevivência (MELO, 2004; PEREIRA & MUELLER, 2003). Entretanto, se ser líder importa no processo decisório do parlamento, a estratégia de migração a custo zero não ajuda a alcançar este cargo. Ao afirmar que “os líderes concentram poderosas prerrogativas institucionais constituindo a ponte que liga os parlamentares individuais e o Executivo” (PEREIRA & MUELLER, 2003, p.739). Pereira & Mueller (2003) não notam que ser líder também significa uma excelente forma maximizar as chances de sobrevivência política. No entanto, para se tornar líder o deputado precisa apresentar uma ligação com seu partido que não é propriamente instrumental. Decididamente, há uma incompatibilidade entre as duas estratégias. Nossos dados apontam que permanecer no mesmo partido e, mais que isto, exercer cargos na sua executiva é um atributo que potencializa as chances do parlamentar mediano se tornar líder. Como pode ser notado, existe uma correlação moderada (0,434), negativa e estatisticamente significativa entre exercer um cargo no partido e migrar. Ou seja, quanto mais um deputado migra, menor é a chance dele ter exercido um cargo na executiva do partido. E como vimos, menores são as possibilidades dele se tornar líder. Isto constitui a principal incompatibilidade entre o fenômeno da liderança e o diagnóstico elaborado pela corrente intermediária. É possível afirmar o líder não pode seguir o comportamento parlamentar sugerido pelos teóricos que defendem esta posição.

Correlação de Spearman entre Expertise e Migração Partidária

		Migração	Expertise Partidária
Migração	Correlation Coefficient	1,000	-0,434**
	Sig. (2-tailed)		0,000
	N	512	510
Expertise Partidária	Correlation Coefficient	-0,434**	1,000
	Sig. (2-tailed)	0,000	
	N	510	510

**Correlation is significant at the .01 level (2-tailed).

Apresentação do Modelo

Apresentamos nosso modelo para sumarizar os achados e expor, no agregado, como se comportam as variáveis testadas. Um bom modelo explicativo é aquele que elucida a maior parte do fenômeno utilizando a menor quantidade possível de variáveis. Um modelo que utiliza muitas variáveis e que se propõe a explicar a totalidade do fenômeno corre, ao nosso ver, um sério risco: o de não explicar nada. Assim sendo, nosso modelo incorporou as seguintes variáveis explicativas: a) número de votos, b) *seniority* congressional e c) *seniority* partidária.

e o prestígio frente a seus correligionários. Isto porque, reúne fortes indícios de maior competência e credibilidade.

Conclusão

Pode-se dizer que a Ciência Política nacional possui um consolidado debate a respeito do comportamento legislativo. Inegavelmente, a tarefa de estimar em que medida as variáveis eleitorais e partidárias são fatores decisivos neste âmbito ocupa aqui muitas das melhores cabeças do ramo. Entretanto, se as divergências parecem alcançar alto nível de efervescência e sofisticação, a produção científica sobre o tema ainda tem muita estrada para percorrer (SANTOS, 2002).

Regressão Logística – Variáveis Contínuas

		B	S.E	Wald	df	Sig.	Exp (B)
Step 1ª	Votos	0,000	0,000	4,063	1	0,044	1,000
	Congressseniority	0,463	0,106	19,077	1	0,000	1,589
	Partyseni	0,036	0,022	2,690	1	0,101	1,036
	Constant	-4,378	0,484	81,666	1	0,000	0,013
Step 2ª	Votos	0,000	0,000	4,531	1	0,033	1,000
	Congressseniority	0,467	0,105	19,684	1	0,000	1,595
	Constant	-4,054	0,435	86,729	1	0,000	0,017

a. Variable(s) entered on step 1: votos, Congressseniority, Partyseni

Como pode ser notado, das três variáveis inseridas no modelo, apenas duas apresentaram significância estatística. São elas: número de votos e *seniority* congressional, sendo que a variável *seniority* partidária não passou no teste de significância. Os dados sugerem que o conhecimento da máquina congressional juntamente com o desempenho eleitoral são variáveis importantes para explicar o fenômeno da liderança.

É desnecessário dizer que o presente estudo teve como desafio principal retirar o líder do apêndice e colocá-lo no centro do debate. Isto porque assumimos como pressuposto que o exercício da liderança é tratado ao mesmo tempo como fulcral e periférico pela literatura especializada. Defendemos que não basta dizer quais são as suas prerrogativas, é preciso observar que uso é feito delas, além de indicar quem são e como são esco-

Regressão Logística – Modelo 02

		B	S.E	Wald	df	Sig.	Exp (B)
Step 1ª	Votos	0,000	0,000	4,064	1	0,032	1,000
	Congressseniority	0,517	0,135	14,716	1	0,000	1,676
	tcand2	0,181	0,634	0,082	1	0,775	1,198
	job2	1,549	0,538	8,289	1	0,004	4,709
	Experiencia	-0,573	0,443	1,675	1	0,196	0,564
	partychange	-0,322	0,608	0,280	1	0,597	0,725
	Constant	-3,742	1,189	9,905	1	0,002	0,024

a. Variable(s) entered on step 1: votos, Congressseniority, tcand2, job2, Experiencia, partychange

No segundo modelo incluímos as variáveis categóricas. Como pode ser notado, a expertise partidária é um elemento importante para traçar o perfil dos líderes. Sendo assim, nossa argumentação pode ser resumida nos seguintes termos: o conhecimento das engrenagens congressuais e partidárias associado ao desempenho eleitoral confere ao escolhido para ser líder a confiança

lhidos os deputados que irão utilizá-las. Partimos de um cenário que caracteriza a força do líder como uma variável dependente do tamanho e da capacidade de engajamento das suas bancadas. Decididamente, nossa pretensão foi observar se os prognósticos feitos para a conduta dos parlamentares médios poderiam ser ampliados aos líderes sem maiores sobressaltos.

Mais que isto, nosso intuito foi analisar se existem diferenças relevantes entre líderes e não-líderes e se estas possíveis distinções podem ser tomadas como critérios de seleção para escolha dos primeiros. Nossos achados revelaram significativas diferenças entre os líderes e os demais deputados. A primeira diferença significativa ficou por conta do número de votos conquistados por cada grupo. Complementarmente e de forma mais robusta, a *seniority* congressual também demonstrou sua força explicativa.

Com efeito, estas variáveis corroboram a hipótese de que as lideranças precisam dispor de prestígio e de credibilidade para exercer o cargo. Tradicionalmente, o líder é eleito para representar a bancada na interação com outros atores políticos. Claramente, sem um conhecimento agudo das regras procedimentais as chances de auferir benefícios nessa representação, ou mesmo fora dela, são minimizadas. Por tudo isso, afirmamos que nossa hipótese principal foi confirmada, ou seja, é possível identificar critérios de seleção na escolha dos líderes.

De forma surpreendente, foi possível identificar outras diferenças significativas, vale dizer, não pressupostas. O exercício de cargo na executiva do partido (expertise partidária) também ajuda a explicar porque alguns deputados são escolhidos ou não. Primeiramente, entendemos que esse achado reforça o argumento da credibilidade. A idéia é que a alta taxa de permanência no mesmo partido e a ocupação de cargos tornam mais críveis os compromissos assumidos pelo líder. Isso porque deputados trãsfugas mereceriam, *ceteris paribus*, menos credibilidade de sua bancada. Em conjunto, a *seniority* congressual, o número de votos, a expertise partidária e, em menor grau, a *seniority* partidária permite imaginar uma estratégia de sobrevivência política, para dizer o

mínimo, pouco convencional. Em curtas palavras, uma carreira legislativa somada a outra partidária parece garantir um bom desempenho eleitoral. No limite, migrar de partido e de arena decisória ou permanecer durante muito tempo em ambos são estratégias que coexistem no sistema político brasileiro. A primeira pode oferecer aos deputados um melhor posicionamento em meio aos centros de decisão (MELO, 2004), enquanto que a segunda parece potencializar parlamentares médios a ocupar um dos centros desses centros, ou seja, o cargo de liderança.

Vale lembrar que a preferência dos líderes pelos os deputados mais fiéis já havia sido sugerida (cf. SANTOS, 2003). O que não se tinha conhecimento era sobre a reciprocidade dessa predileção. Em outros termos, já foi dito que permanecer no partido é uma boa estratégia para ocupar um cargo de destaque nas comissões (MULLER, 2005). Entretanto, a novidade que veio dos nossos dados é que esse mesmo comportamento, unido a uma douradura carreira legislativa, pode levar o deputado não apenas a ser o indicado, mas a indicar.

Seguramente, todos os achados desse artigo precisam ser olhados com muita parcimônia. A limitada série temporal analisada e a falta de estudos que forneçam parâmetros comparativos nos colocam com força no campo das sinalizações. Reconhecemos e ratificamos essas restrições. Todavia, afirmamos que o fato de ter chamado a atenção para a ausência de um debate mais aprofundado sobre os líderes já nos deixa com uma certa sensação de dever cumprido. Isto porque estamos conscientes de que o espírito que nos anima é o mesmo que motiva os grandes estudiosos do comportamento parlamentar no Brasil, qual seja, explicar o desempenho institucional do nosso misterioso sistema político.

Submetido para publicação em 15 de setembro de 2006.
Aprovado para publicação em 23 de outubro de 2006.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMES, Barry. (2003), *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- CAMARA DOS DEPUTADOS (2003). Discurso de plenário, Agência de Notícias, acesso em 02/03/2006 disponível em www.camara.gov.br.
- CAMARA DOS DEPUTADOS. (2005), Discurso de plenário, Agência de Notícias, acesso em 05/04/2006 disponível em www.camara.gov.br.
- FIGUEIREDO, Angelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. (1999), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- HAGGARD, S. e KAUFMAN, R. (1992), *The Politics of Economic Adjustment: International hocks, Distributive Conflicts and the State*. Princeton, Princeton University Press.
- LIMONGI, Fernando. (1994), "O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente." *BIB*, 37, 1-100.
- LIMONGI, Fernando. (2002), "Institucionalização Política", in S. Miceli (org.), *O Que Ler na Ciência Social Brasileira: Política*. São Paulo, Sumaré.
- MAINWARING, Scott P. (2001), *Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil*. Tradução: Vera Pereira. Porto Alegre: Mercado Aberto. Rio de Janeiro, FGV.
- MELO, Carlos Ranulfo. (2000), "Partidos e Migrações Partidárias na Câmara dos Deputados". *Dados*, 43, 2: 231-255.
- MELO, Carlos Ranulfo. (2004), *Retirando as Cadeiras do Lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*. Belo Horizonte, UFMG.
- MULLER, Gustavo. (2005), "Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: Um Estudo sobre os Padrões Partidários de Recrutamento para as Comissões Permanentes". *Dados*, 48,1: 371-394.
- NETO, Octávio Amorim & SANTOS, Fabiano. (2003), "O Segredo Ineficiente Revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros". *Dados*, 46, 4: 661-698.
- PALERMO, Vicente. (2000), "Como se Governa o Brasil: o debate sobre instituições políticas e gestão de governo". *Dados*, 43, 3: 324-343.
- PEREIRA, Carlos & MUELLER, Bernardo. (2000), "Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 15, 43: 45-67.
- PEREIRA, Carlos & MUELLER, Bernardo. (2002), "Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro". *Dados*, 45, 2: 265-301.
- PEREIRA, Carlos & MUELLER, Bernardo. (2003), "Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil". *Dados*, 46, 4: 735-771.
- PEREIRA, Carlos & RENNÓ, Lucio. (2001), "O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados". *Dados*, 44, 2: 33-172.
- SANTOS, Fabiano (1999), "Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil". *Dados*, 42, 1: 11-138.
- SANTOS, Fabiano. (2002), "Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão". *Dados*, 45, 2: 237-264.
- SANTOS, Fabiano. (2004), *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Rio de Janeiro, IUPERJ; Belo Horizonte, UFMG.
- SANTOS, Fabiano & ALMEIDA, Acir. (2005), "Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 48, 4: 693-735.

Dalson Britto Figueiredo Filho é recém-graduado em Ciências Sociais pela UFPE. Atualmente é pesquisador do Núcleo de Instituições Coercitivas (NIC) e do Núcleo de Opinião e Políticas Públicas (NePPu) (UFPE). e-mail: dalsonbritto@yahoo.com.br

José Alexandre da Silva Júnior é Mestrando em Ciência Política pela UFPE e pesquisador do Núcleo de Opinião e Políticas Públicas (NePPu).