

33°. Encontro Anual da ANPOCS

GT 28 – Partidos e Sistemas Partidários

Percepção parlamentar e subsistemas partidários

Thiago de Azevedo Camargo

Felipe Nunes

Percepção parlamentar e subsistemas partidários

Thiago de Azevedo Camargo

Felipe Nunes

I - Introdução

O sistema partidário brasileiro tem consistido em importante objeto de análise, sobretudo de pesquisas centradas nos dois últimos períodos democráticos (1946-1964 e pós-1988). O primeiro trabalho de envergadura sobre o tema foi elaborado pelo Professor Orlando de Carvalho, da UFMG, ao analisar a formação dos partidos em Minas Gerais (CARVALHO, 1956). Na vanguarda dos estudos subnacionais, esse trabalho deu início aos estudos sobre o sistema partidário e eleitoral que viriam a ser publicados na Revista Brasileira de Estudos Políticos¹. No entanto, apenas no final da década de 1970 e início da década de 1980², foram iniciados trabalhos mais sistematizados a respeito das eleições e do sistema partidário brasileiro, destacando-se temas relacionados à emergência do sistema bipartidário nacional (LAMOUNIER & CARDOSO, 1978), a consolidação democrática (FLEISCHER, 1981, LAMOUNIER & MENEGUELLO, 1986) e a evolução e crise do sistema partidário vigente entre 1930 e 1964 (SOUZA, 1976; LIMA JÚNIOR, 1978; FLEISCHER, 1980). Na literatura estrangeira poucos são os autores que analisaram o sistema partidário brasileiro, em geral, considerando-o fraco, fluido, débil e/ou em permanente estado de mutação (SARTORI, 1982; MAINWARING, 2001).

Apesar da importância da literatura a respeito do sistema partidário brasileiro, poucos são aqueles que procuram analisar o que acontece nos subsistemas partidários. Na verdade, apenas o período 1946/64 foi objeto de estudos com foco nos subsistemas partidários, (LIMA JÚNIOR, 1983, FLEISCHER, 1981). Assim, é ainda muito incipiente o conhecimento a respeito da realidade subnacional, dos legislativos, dos partidos e da interação entre instituições e cidadãos, sobretudo a partir da década de 1990. Trata-se de

¹ A Revista Brasileira de Estudos Políticos foi fundada em 1956 e publicou aproximadamente 100 números, permanecendo por muito tempo como a principal publicação científica a respeito do sistema político brasileiro.

² Os trabalhos foram beneficiados também pelo surgimento, ainda na década de 1960, dos primeiros cursos e centros de pesquisa na área de Ciência Política no Brasil.

importante lacuna que permanece a mercê de um tratamento mais adequado, especialmente ao levarmos em consideração o importante papel que o federalismo tem na configuração do sistema político brasileiro (STEPAN, 1999).

Neste trabalho, serão apresentadas as diferenças e semelhanças identificadas nos subsistemas partidários de 12 estados brasileiros (Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Goiás, Mato Grosso, Bahia, Pernambuco, Ceará, Tocantins e Pará), levando-se em consideração, especialmente, o grau de estruturação partidária de cada estado³. Pretende-se comparar e classificar os estados brasileiros e avaliar o impacto do grau de estruturação dos sistemas de partidos estaduais sobre a percepção dos parlamentares no que se refere à eficácia dos instrumentos de accountability horizontal e sobre o grau de governismo nos estados⁴.

Para tanto, serão utilizados dois tipos de dados: (1) os resultados da pesquisa “Trajetórias, perfis e padrões de interação das elites estaduais brasileiras”, desenvolvida pelo Centro de Estudos Legislativos do DCP-UFMG⁵. Entre os meses de setembro de 2007 e fevereiro de 2008, foi aplicado um *survey* com o objetivo de coletar informações a respeito dos deputados daquelas Casas Legislativas. Dos 624 deputados que constituíam o universo, 513 responderam o questionário⁶. O projeto de pesquisa chamou a atenção para a carência de estudos dos legislativos subnacionais no Brasil e, especialmente, para a necessidade de realizar análises comparadas, longitudinais e transversais, que contribuam para o acúmulo de conhecimento sobre o comportamento, o processo e a produção legislativos no âmbito dos estados federados. A percepção dos

³ A literatura tem tratado de diferentes formas a idéia de estruturação. Adotamos aqui a conjunção de duas idéias centrais: a idéia de confiança institucional e a idéia de institucionalização. Nas seções seguintes essas idéias serão apresentadas e justificadas e, a partir disso, apresentaremos dois novos índices que servirão neste trabalho de base para a mensuração do grau de estruturação dos subsistemas partidários.

⁴ Este parágrafo e os dois próximos foram retirados do projeto de pesquisa apresentado para o CNPq.

⁵ O projeto foi financiado pela FAPEMIG, CNPq e CAPES. Agradecemos a essas instituições.

⁶ Os autores agradecem aos coordenadores da pesquisa, Fátima Anastasia, Carlos Ranulfo Melo, Monica Mata Machado de Castro e Magna Inácio, pela possibilidade de utilização dos resultados para a elaboração desse artigo. Agradecem também a colaboração de todas as Casas Legislativas para a aplicação do questionário. Agradecem, ainda, especialmente, à equipe de alunos do programa de pós-graduação do Departamento de Ciência Política e do Curso de Graduação em Ciências Sociais que trabalhou voluntariamente e com especial envolvimento em todas as etapas de realização da pesquisa.

parlamentares⁷ se baseará nos resultados desse survey; (2) além das informações obtidas por meio do *survey*, foram levantados e sistematizados dados secundários, com informações sobre os subsistemas partidários estaduais.

A análise multivariada foi a ferramenta utilizada para testar os impactos combinados das variáveis independentes sobre a percepção por parte dos deputados estaduais da eficácia dos instrumentos de accountability horizontal à disposição nas Casas Legislativas e sobre o comportamento governista, classificado em termos do grau de aproximação/distância de cada parlamentar em relação ao governo/oposição.

O trabalho está dividido da seguinte forma. Na próxima seção será apresentado como o sistema partidário brasileiro tem sido analisado, procurando descrever, em perspectiva comparada, as principais características e o quadro evolutivo do sistema partidário brasileiro. Na terceira seção será apontada a insuficiência dos esforços interpretativos propostos nos principais trabalhos (LIMA JÚNIOR, 1983, MAIWARING, 1999, SARTORI, 1982), procurando justificar a necessidade de se analisar os subsistemas partidários estaduais levando-se em consideração o grau de estruturação. Na quarta seção defende-se a incorporação de dois aspectos relacionados à confiança nas instituições e à institucionalização do sistema partidário, por meio de dois índices: índice de confiança no sistema representativo e índice de institucionalização. Por fim, serão testadas hipóteses relacionadas à percepção dos deputados estaduais a respeito da eficácia dos instrumentos de accountability horizontal com relação ao nível de institucionalização e confiança no sistema partidário e na proximidade dos deputados em relação ao governo estadual de cada um dos subsistemas. Na conclusão, debatem-se os resultados encontrados a partir das hipóteses testadas e defende-se a utilização conjunta de diferentes dimensões para classificar e compreender os subsistemas partidários brasileiros.

⁷ As perguntas utilizadas no *survey* e que serão levadas em consideração a respeito da percepção dos deputados estaduais estão no anexo I do presente trabalho.

II - Sistema político brasileiro em perspectiva comparada⁸

O sistema partidário brasileiro nunca alcançou o grau de estruturação de um sistema partidário moderno, nos moldes dos países europeus. Historicamente, ao contrário de boa parte dos países da América Latina, as formações partidárias brasileiras mudaram ao sabor dos regimes políticos⁹, sem um traço de continuidade das organizações partidárias (MELO, 2007).

Ainda hoje, embora a democracia brasileira possa ser considerada estável e “consolidada” (CHEIBUB & LIMONGI, 2007), há análises que apontam para a permanência dos obstáculos que outrora prejudicaram a estabilização do sistema partidário desse país. O personalismo ainda é regra, consequência dos procedimentos eleitorais que incentivam o personalismo e que desestimulam as elites políticas a investirem na identidade dos partidos (KINZO, 2005). Os partidos não possuem laços fortes com os eleitores, bastando comparar as taxas de preferência partidárias e a alta desconfiança nos cidadãos a respeito dos partidos políticos com os dados disponíveis, relativos a outros países¹⁰.

No entanto, apesar do sistema partidário brasileiro não apresentar um padrão europeu, não é mais adequado definirmos o sistema partidário como se estivesse em permanente estado de fluxo (SARTORI, 1982). Desde o trabalho seminal de Figueiredo e Limongi, sabe-se que, para se entender como se governa o Brasil é necessário olhar para a organização interna do legislativo e suas repercussões sobre o comportamento parlamentar. Sabe-se que, no âmbito do Congresso Nacional, a organização legislativa foi capaz de “trocar os sinais”, estimulando o parlamentar a cooperar e limitando as preferências distributivas existentes. Ou seja, o contexto institucional presente no Congresso molda as preferências dos atores e, conseqüentemente, os resultados

⁸ Esta seção se utiliza de trechos da dissertação de mestrado de autoria de Thiago de Azevedo Camargo intitulada **Condições favoráveis ao accountability nos estados brasileiros** (2009).

⁹ Em tese de doutorado Maria do Carmo Campello Souza mostra como o Estado brasileiro pode influenciar, de forma decisiva, na formação e crise do sistema partidário (SOUZA, 1976).

¹⁰ Não podemos desconsiderar o impacto da pluralização da representação e das mudanças sociais, políticas e econômicas determinadas pela globalização no funcionamento de todas as democracias representativas. Seja como for, independentemente do relativo declínio dos partidos políticos (SARTORI, 1989; PIZZORNO, 1981), o Brasil ainda está distante dos índices encontrados em outros países no que se refere à preferência partidária e a desconfiança nos partidos políticos.

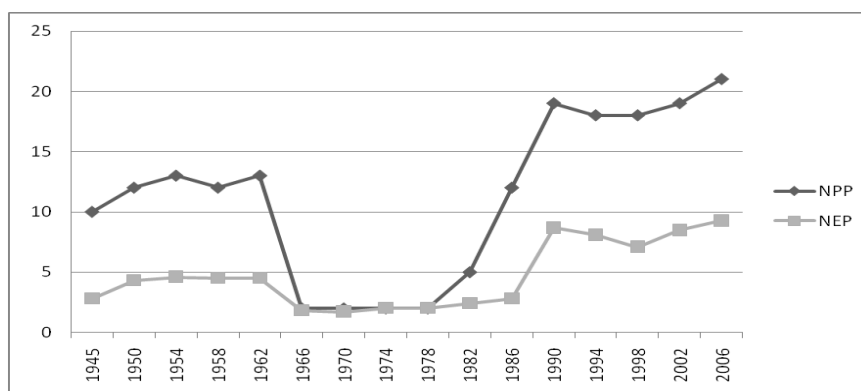
observados. Se, antes, a conexão eleitoral era tida como a única variável a explicar o comportamento dos parlamentares, com as conclusões de Figueiredo e Limongi (1999) é patente a necessidade de se considerar a relevância dos partidos, na arena legislativa, para a estruturação da governabilidade.

Seja como for, não fica claro porque parte da literatura brasileira não tenha procurado compreender os possíveis efeitos que agremiações fortes na arena legislativa possam causar na arena eleitoral e no funcionamento interno dos partidos. Defender-se-á, a seguir, na esteira de alguns especialistas (MELO, 2007; FERREIRA, BATISTA & STABILE, 2008), que o sistema partidário brasileiro parece estar se consolidando e, mais ainda, que a democracia brasileira difere pouco do funcionamento das democracias ditas consolidadas ou avançadas (LIMONGI, 2007). Trata-se, na verdade, de um processo de consolidação do sistema político brasileiro, com inegáveis influências no sistema partidário e no comportamento parlamentar.

Vejamos isto com mais vagar. O sistema partidário brasileiro conta hoje com um grande número de partidos. Na Câmara dos Deputados, a média de legendas encontradas no parlamento, entre 1990 e 2006, foi de 19 partidos com ao menos um representante. Após o fim do bipartidarismo, o número efetivo de partidos tem se mantido alto (e em pequeno crescimento) e em patamares muito superiores ao período democrático anterior, conforme mostra o gráfico a seguir.

Gráfico 1

Número de Partidos Parlamentares (NPP), Número Efetivo de Partidos (NEP)



Fonte: TSE. Elaboração: LEEX

Entretanto, apesar da enorme quantidade de partidos, a fragmentação partidária encontra-se sempre menor do que 0,90. Este resultado está próximo ao verificado em países europeus que adotam o sistema eleitoral proporcional de lista aberta¹¹, tais como Suíça (0,80), Finlândia (0,80), Dinamarca (0,80) e Chipre (0,73) e está no mesmo patamar da maioria dos países da América Latina. Além disso, os cinco maiores partidos (PT, PMDB, PSDB, DEM e PP) respondem, em média, por 73 % das cadeiras da Câmara nas últimas quatro eleições nacionais, o que mostra uma relativa concentração de cadeiras nos principais partidos nacionais.

A volatilidade eleitoral¹², outrora alta 35,3 em 1986/02 permaneceu nas últimas quatro eleições em níveis historicamente baixos e com tendência declinante, o que coloca o Brasil mais próximo do padrão dos países europeus já citados do que dos países da América Latina.

Outros aspectos podem ser destacados e parecem corroborar a constatação de que o sistema partidário brasileiro encontra-se em consolidação, sobretudo se se analisam as características do sistema político até a década de 1980, comparando-o com o que ocorre hoje: (a) A política partidária, desde meados da década de 1990, está estruturada em dois pólos – PT e PSDB. Embora não sejam percebidos como confiáveis e não possuam vínculos sociais fortes com os cidadãos, esses dois partidos, por meio de uma dinâmica política moderada e estável eleitoralmente, têm estruturado as relações no Congresso e pautado a vida política nacional. Haja vista que nas últimas quatro eleições presidenciais (1994, 1998, 2002 e 2006), os principais adversários eram originários dessas duas siglas. (b) Ao contrário de experiências recentes na América Latina, os partidos brasileiros possuem o monopólio da representação eleitoral. (c) Além disso, o Brasil não tem apresentado, ao menos nas eleições presidenciais, candidatos *outsider*, ao contrário do

¹¹ A comparação de dados relacionados ao sistema partidário precisa ser vista com cuidado, na medida em que se deve ter especial atenção para sistemas políticos semelhantes, ao menos no que se refere à adoção do sistema eleitoral proporcional. Ademais, a comparação deve ser feita levando-se em consideração o grau de heterogeneidade, em suas diferentes formas, presentes em cada um dos países. Neste caso, cabe a pertinente observação de Abranches, segundo o qual, qualquer sistema político deve dar conta da heterogeneidade cultural, regional e social presente na comunidade política, sob pena da representação perder legitimidade perante os cidadãos.

¹² A volatilidade eleitoral tem sido um dos indicadores utilizados pela literatura para mensurar o grau de institucionalização dos sistemas partidários (PRZEWORKSKI, 1975; MAINWARING e ZOCCO, 2006).

que vem acontecendo em diversos países da América Latina – Bolívia, Peru e Colômbia. (d) Por fim, vale destacar o crescente ativismo judicial¹³ como fator importante para a transformação das regras eleitorais. Tal ativismo tem reflexos claros no comportamento dos deputados e dos partidos, como bem demonstra a recente decisão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) que pôs fim às migrações partidárias¹⁴ – ou no mínimo – reduziu de modo vigoroso essa prática.

Seja como for, parece claro que não se pode mais tratar o sistema partidário brasileiro como se nada tivesse acontecido nas últimas décadas e que isto pode ter profundas consequências no funcionamento da democracia brasileira. O que se deve perguntar, então, é: em que medida este processo de estabilização partidária tem efeitos sobre os subsistemas partidários?

Antes de analisar os subsistemas partidários, entretanto, é necessário apresentar os principais esforços interpretativos utilizados para analisar e classificar os sistemas partidários no Brasil.

III - A Insuficiência dos esforços interpretativos

Giovanni Sartori, em *Parties and Party Systems: A framework for Analysis* (1976) apresenta duas dimensões que considera importantes para analisar os sistemas partidários: número de partidos relevantes e grau de polarização ideológica, com repercussões em quase todas as análises posteriores quanto ao tema, inclusive no Brasil.

Olavo Brasil, por exemplo, utilizou recurso semelhante em sua obra *Os Partidos Políticos Brasileiros – a experiência federal e regional: 1945-1964*. Para analisar o sistema partidário brasileiro, o autor mobilizou o número efetivo de partidos¹⁵ e a

¹³ A literatura tem chamado atenção para a expansão da atuação do Poder Judiciário no processo decisório das democracias contemporâneas, fenômeno que ficou conhecido, em termos gerais, por judicialização da política (VALLINDER & TATE, 1995; VIANNA, BURGOS, SALLES, 2007).

¹⁴ Recentemente, o TSE-Tribunal Superior Eleitoral decidiu que o mandato pertence ao partido e não ao representante individualmente. Assim, as migrações passariam a ser punidas pela perda de mandato. Embora o Congresso esteja se mobilizando para abrir brechas legais na decisão, tudo indica que teremos uma regra menos permissiva do que aquela que vigorou antes da decisão do tribunal. Deste modo, em princípio, espera-se uma vigorosa diminuição das taxas de migração, com impactos importantes na vida partidária nacional.

¹⁵ O número efetivo de partidos é um indicador desenvolvido por Lasko e Taagepera (1979) e procura medir a importância relativa dos partidos, de acordo com seu tamanho e relevância.

fragmentação partidária, de forma a auferir o grau de competição política dos subsistemas partidários estaduais.

Entretanto, muitos autores têm ressaltado a insuficiência da classificação dos sistemas partidários utilizando-se apenas o número de partidos e o nível de polarização (SANTOS, 1986; MAINWARING & SCULLY, 1995; COPPEDGE, 1998, CASTRO, ANASTASIA e NUNES, 2009, dentro outros).

Mainwaring, em seu livro *Sistemas Partidários em Novas Democracias – O caso Brasileiro* defende a necessidade de se repensar as teorias dos sistemas partidários à luz das experiências das novas democracias. Ao analisar o trabalho de Sartori, ele aponta a necessidade de pensar a influência do grau de institucionalização no funcionamento dos sistemas das novas democracias. Para ele:

“O grande problema de classificar os sistemas partidários com base no número de partidos é o de deixar passar importantes diferenças no nível de institucionalização dos sistemas e, por isso mesmo, no funcionamento da política democrática”. (P.53)

De fato, embora esteja atento à questão da institucionalização ou consolidação estrutural, como define em seu trabalho, Sartori trata o tema de forma dicotômica, entre sistemas e não-sistemas. Por isso, Sartori não considera o Brasil e a Colômbia como sistemas partidários (SARTORI, 1982).

Mainwaring defende que para conseguir apreender o que se passa nas novas democracias seria necessária a adoção de um *continuum* para medir o grau de institucionalização de cada sistema. No entanto, embora defenda que nem sempre um maior grau de institucionalização signifique uma melhora na qualidade do sistema, seu pensamento preocupa-se pouco com as repercussões que um sistema institucionalizado pode ter, especialmente, em sistemas com baixa confiança nas instituições e pouco flexível às demandas e às modificações das cada vez mais complexas e heterogêneas sociedades latino-americanas. Na verdade, ao que parece, a institucionalização acaba sendo colocada como panacéia para todos os males do sistema partidário brasileiro.

Apesar disso, e de não atentar para importantes modificações já em curso no sistema partidário brasileiro e para as enormes diferenças entre as democracias de terceira onda¹⁶, Mainwaring apresenta um interessante conjunto de “dimensões da institucionalização” que vale a pena ser revisitado.

O quadro a seguir apresenta essas dimensões seguidas de um rol de características relevantes retiradas de diferentes autores a serem analisadas em cada sistema partidário e que, com alterações, servirão de base para auferir o grau de estruturação dos subsistemas partidários empreendidas no modelo apresentado.

Quadro I

Dimensão	Características relevantes
Estabilidade do sistema, com alta regularidade nos padrões de competição interpartidária;	Volatilidade eleitoral; congruência nos padrões de votação em vários níveis; coerência ideológica; identificação partidária.
Enraizamento dos partidos na sociedade	Preferência partidária; tempo de sobrevivência dos partidos; mudanças ideológicas súbitas.
Grau de legitimidade dos partidos	Confiança nos partidos políticos; percepção da essencialidade dos partidos para a democracia.
Autonomia das organizações partidárias	Abrangência territorial; recursos financeiros e humanos; taxa de migração; independência perante líderes políticos.

Fonte: Mainwaring, 1999

A análise a ser feita a seguir, inspirada nos esforços interpretativos citados anteriormente, pretende observar o papel do grau de estruturação, ainda que se reconheça a importância das dimensões comumente observadas¹⁷.

¹⁶ Mainwaring, bem como a maioria dos especialistas, parecem desconsiderar a importância dos partidos, ainda que em estruturas informais e não-burocratizadas, mas de especial importância na vida política de determinados países, dentre os quais, destacaríamos a Argentina (LEVITSKY, 2001)

¹⁷ Na verdade, a pretensão do trabalho era mobilizar dois eixos de análise: estruturação e competição política. Entretanto, como ainda não conseguimos fechar um índice comum de competição política e em vista das dificuldades de operacionalização de um índice com o outro, optou-se por trabalhar apenas com o grau de estruturação, ainda que entenda que a conjugação desses dois eixos seja fundamental para a compreensão dos subsistemas.

IV – Grau de institucionalização dos subsistemas partidários

Do ponto de vista institucional, pode-se argumentar, à primeira vista, que os subsistemas estaduais se assemelham bastante com o sistema nacional: eleição proporcional, lista aberta, multipartidarismo e federalismo moldam as relações nacionais e estaduais, ressaltando-se apenas a diferença entre o bicameralismo (âmbito nacional) e o unicameralismo (nos estados). Entretanto, muitos outros fatores, inclusive institucionais, podem contribuir para uma enorme diferenciação entre o âmbito nacional e o estadual e entre os diferentes subsistemas partidários.

A análise das diferenças dos subsistemas estaduais tem sido tratada pela literatura. Destaca-se, neste sentido, o estudo do contexto político, social e econômico extremamente diferenciado entre os estados, que podem ter reflexos sobre os subsistemas estaduais (RENNO, RICCI & PERES, 2006). Além disso, mas não menos importante, se destaca o estudo dos diferentes aspectos relacionados ao funcionamento e desenvolvimento institucional das Assembléias Legislativas e a relação entre o Poder Executivo e Legislativo (SANTOS, 2001), bem como o funcionamento das demais instituições representativas, especialmente as relacionadas à efetivação dos *checks and balances*, como o Poder Judiciário, Ministério Público e o Tribunal de Contas (ABRUCIO, 2002).

De toda forma, em função das limitações deste trabalho, o foco aqui empreendido será apenas o relacionado ao grau de estruturação do subsistema partidário e sua repercussão a) no âmbito da percepção do parlamentar em relação à eficácia dos instrumentos de accountability horizontal presentes nas Casas Legislativas e ainda b) no posicionamento do parlamentar perante o Executivo.

Para isto, primeiramente, devemos observar que a literatura tem mostrado que um sistema partidário mais estruturado tem profundo impacto no funcionamento da democracia de determinado país. Neste sentido, ao estruturar o funcionamento do Legislativo e/ou a competição eleitoral, os partidos importariam e seriam uma variável determinante no comportamento parlamentar (FIORINA, 2005; MAYHEW, 1974; FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999). Segundo esta perspectiva, o comportamento

parlamentar poderia variar de acordo com o grau e a forma de estruturação do sistema partidário, com conseqüências na relação entre os poderes (em bases mais distributivas ou programáticas) e na relação entre representantes e representados (em bases partidárias ou por meio de vínculos pessoais). Além disso, a literatura tem demonstrado como num sistema mais estruturado os partidos podem funcionar de forma mais eficiente como atalhos cognitivos, facilitando a responsabilização eleitoral, permitindo que os representados monitorem o comportamento dos representantes em bases partidárias e, em decorrência, aumentando a eficácia dos instrumentos de accountability (DOWNS, 1999)

18.

Parte da literatura tem mostrado, também, como a criação de um ambiente de confiança entre pessoas e instituições, sejam públicas ou privadas, pode ser capaz de melhorar o desempenho das instituições democráticas (PUTNAM, 1996). No entanto, embora sempre citada, a idéia de confiança nas instituições não é satisfatoriamente tratada no que se refere aos sistemas partidários. A partir disso, acredita-se que, para se analisar qualquer sistema partidário, não basta olharmos se os sistemas apresentam instituições estáveis e se estruturam, de alguma forma, o sistema político. É necessário, de igual maneira, captar o grau de confiança depositado pelas elites e pelos cidadãos no sistema partidário¹⁹. Entende-se que, ao se incorporar a idéia de confiança na representação partidária à idéia de institucionalização defendida por Mainwaring, se estará dando um passo à frente na busca de um modelo de análise que dê conta da realidade dos sistemas partidários presentes na América Latina²⁰.

¹⁸ Sobre este tema ver Castro, Anastasia e Nunes (2009).

¹⁹ Infelizmente, não conseguimos os dados relacionados à confiança dos cidadãos desagregados por estado, o que limita nosso índice à confiança das elites no sistema representativo.

²⁰ Mainwaring já aponta a questão da legitimidade dos partidos políticos como uma dimensão fundamental na análise da institucionalização do sistema partidário. Outros autores, de igual modo, já trabalharam com a percepção das elites parlamentares em países latino-americanos, sobretudo, no que se refere à valorização da democracia e dos partidos políticos (PUIG & CUÉ, 2007; DIAZ, 2007). Entretanto, ao propormos compreender a idéia de estruturação, a partir de dois diferentes índices, pretendemos captar a presença de sistemas considerados estáveis e institucionalizados, mas que se apresentam enrijecidos e com grave déficit de representatividade. Trata-se de importante variável na análise dos sistemas partidários, sobretudo latino-americano. Neste sentido, deve-se lembrar como, em determinadas circunstâncias, um alto grau de institucionalização pode levar um sistema político estável a processos irreversíveis de mudanças, em face do descrédito das instituições representativas (como foi o caso exemplar na história venezuelana pré-Chaves).

V – O teste das hipóteses

Com bases nas reflexões acima este artigo se propõe a testar as seguintes hipóteses:

1. A confiança e a institucionalização do sistema partidário estadual impactam a percepção que os parlamentares têm sobre a eficácia dos mecanismos de accountability.

Trabalha-se com a hipótese de que quanto mais institucionalizado é o sistema partidário e quanto maior é a confiança nos partidos, maior tende a ser a percepção de que os instrumentos de controle e fiscalização são eficazes. A suposição se justifica na medida em que uma maior estruturação do sistema partidário aumentaria, ainda que potencialmente, a capacidade dos deputados em exercer, de forma autônoma, o poder de fiscalizar e monitorar as atividades do governo.

Em consequência, espera-se que os instrumentos de accountability presentes no Legislativo acabem se tornando mais eficazes, com impacto sobre a percepção daqueles que manejam esses instrumentos, no caso, os próprios deputados. Em resumo, acredita-se que o funcionamento dos instrumentos de accountability horizontal esteja intimamente ligado a um sistema mais estruturado e que isto terá impacto na percepção dos parlamentares.

2. A percepção da eficácia dos instrumentos de accountability por parte dos parlamentares está associada ao padrão de relacionamento entre o governo e os parlamentares nos estados.

Ou seja, quanto mais próximos do governo estão os parlamentares, maior a percepção de eficácia dos instrumentos de accountability nos estados. Neste caso, ao se colocar a proximidade do governo declarada como variável independente da percepção parlamentar sobre eficácia dos instrumentos de accountability quer-se auferir a variação da percepção dos deputados no que diz respeito à eficácia dos instrumentos de accountability em relação a seu posicionamento perante o governo. Em outras palavras, acredita-se que deputados posicionados mais próximos da oposição tenderão a afirmar

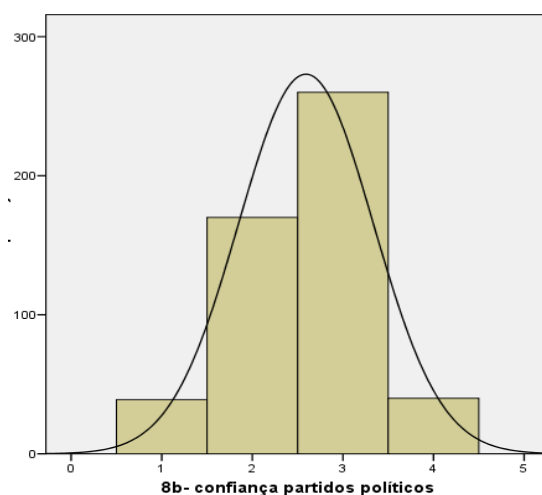
que os instrumentos são pouco eficazes, enquanto que deputados posicionados perto do governo tenderão a acreditar que o controle é efetivo. Essa suposição se baseia no fato de que deputados opositores tendem a subestimar a eficácia dos instrumentos de accountability por serem os maiores utilizadores dos mesmos. Parece possível afirmar que os governistas, ao contrário, acreditam na eficácia dos instrumentos na medida em que sofrem do efeito gerado pelo processo de fiscalização.

As variáveis independentes

Para comparar e ordenar os subsistemas partidários brasileiros no que se refere ao seu grau de estruturação propõe-se a utilização de dois índices: (a) confiança no sistema representativo e (b) institucionalização do sistema partidário.

O índice de confiança no sistema representativo foi criado a partir das respostas do survey a respeito da confiança nos partidos políticos²¹. Os deputados foram convidados a dar informação sobre o grau de confiança nos partidos políticos. A escala varia de 1 a 4, sendo que mais próximo de 4 indica mais confiança nos partidos. Os resultados indicam que 7,7% dos deputados não confiam nos partidos, 33,4% confiam pouco, 51,1% confiam mais ou menos e 7,9% confiam muito. A distribuição da variável pode ser vista no Gráfico 1.

Gráfico 1
Distribuição do grau de confiança dos Deputados Estaduais nos partidos



²¹ A pergunta encontra-se no anexo ao trabalho.

A exemplo de Bohn e Paiva (2009), essa variável foi considerada suficiente como *proxy* do grau de confiança que os parlamentares tem sobre os partidos. Espera-se que quanto maior o valor no índice, maior seja o grau de confiança dos deputados nos partidos políticos e, conseqüentemente, no sistema representativo.

O índice de institucionalização, por sua vez, foi obtido através das taxas de volatilidade das eleições para a Câmara dos Deputados nos estados, para as Assembléias Legislativas e para Governador. O índice foi construído pela média dos indicadores, como se pode observar na tabela 1 abaixo.

Tabela 1
Volatilidade média para as eleições de Governador, Deputados Federal e Deputado Estadual nas eleições de 1982 a 2006

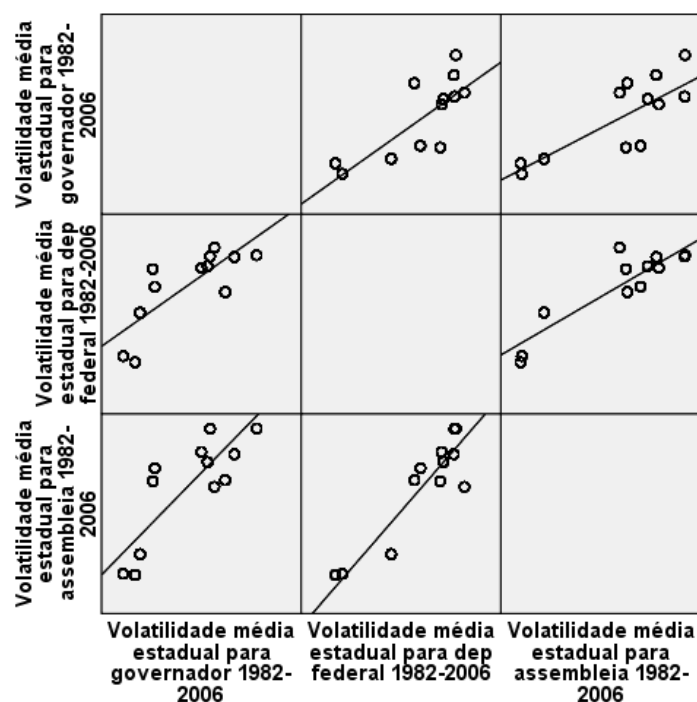
	Volatilidade			Média
	Governador	Câmara dos Deputados	Assembléias Legislativas	
SC	32,53	19,32	19,09	23,6
RS	35,17	18,36	18,96	24,2
SP	36,31	26,12	21,31	27,9
BA	39,58	30,19	30,99	33,6
GO	39,13	32,94	29,52	33,9
PA	55,25	29,35	29,65	38,1
PE	49,94	33,13	32,82	38,6
MG	51,32	33,4	31,7	38,8
TO	52,86	36,31	28,9	39,4
CE	51,91	34,93	35,42	40,8
RJ	57,28	34,83	32,56	41,6
MT	62,26	35,11	35,45	44,3

Em relação a esse indicador, dois comentários se fazem relevantes: (1) Os resultados da matriz de correlação mostram claramente a alta associação positiva entre os índices de volatilidade das três eleições analisadas (Governadores, Deputados Federais e Deputados Estaduais). Mais uma vez, o indicador se mostra robusto como *proxy* do grau de

institucionalização do sistema partidária estadual. Com esses resultados é possível afirmar, inclusive, que a estabilização do sistema partidário brasileiro também já apresenta reflexos significativos no nível subnacional. (2) Ao ordenar os estados pela média da volatilidade das eleições para os três cargos entre 1982 e 2006, observa-se que os estados com sistema partidário mais institucionalizado são Santa Catarina, Rio Grande do Sul, São Paulo e Bahia; em contraposição, os estados com sistemas menos institucionalizados são Mato Grosso, Rio de Janeiro, Ceará e Tocantins, respectivamente.

Gráfico 2

Matriz de Correlação Entre a Média da Volatilidade Eleitoral para Governadores, Deputados Federais e Deputados Estaduais 1982-2006.

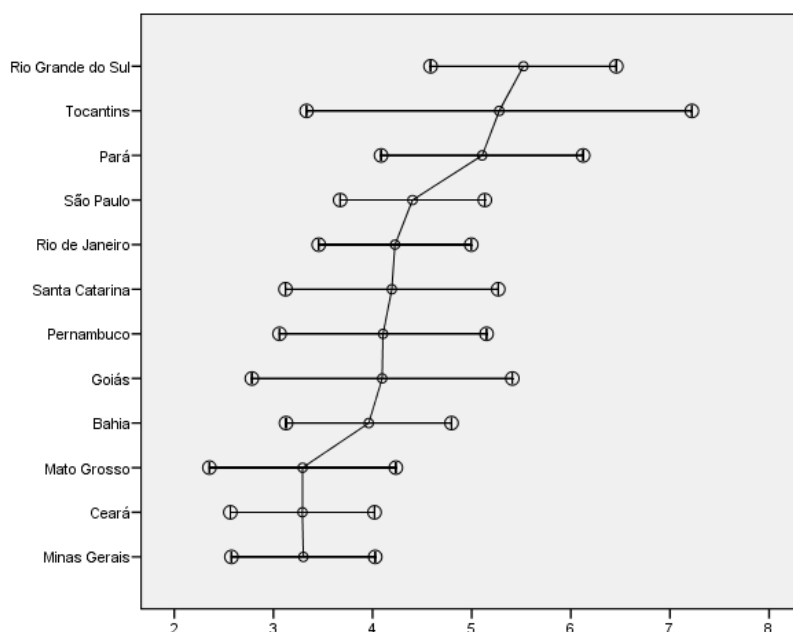


No caso do governoismo considerou-se a resposta sobre o grau de aproximação do parlamentar em relação ao Executivo. A questão solicitava que o parlamentar se posicionasse num eixo que varia de 1 a 10, sendo 1 governo e 10 oposição. Para o centro da escala foi denominado de “independentes”, se referindo aos parlamentares que não se consideram em nenhum dos dois lados sugeridos. Como pode ser observado no gráfico abaixo, a maioria dos parlamentares se posiciona mais próximo ao governo (a maior média estadual é próxima do 5 no Rio Grande do Sul), algo esperado para o caso

brasileiro (NUNES, 2009). Mas mesmo assim, é interessante perceber que há diferentes graus de aproximação com governo e oposição nos estados. Isto é, diferentemente do que boa parte da literatura acreditava, os parlamentares não dicotomizam seus posicionamentos frente ao governo. Há variações no nível de aproximação de cada parlamentar com os extremos dessa escala. Por exemplo, no estado do Tocantins, onde há parlamentares que se posicionam de maneira dispersa da posição 3, que é próxima ao governo, até 8, que tende mais a oposição.

Gráfico 2

Intervalo de Confiança da média de posicionamento ideológico dos deputados por estado

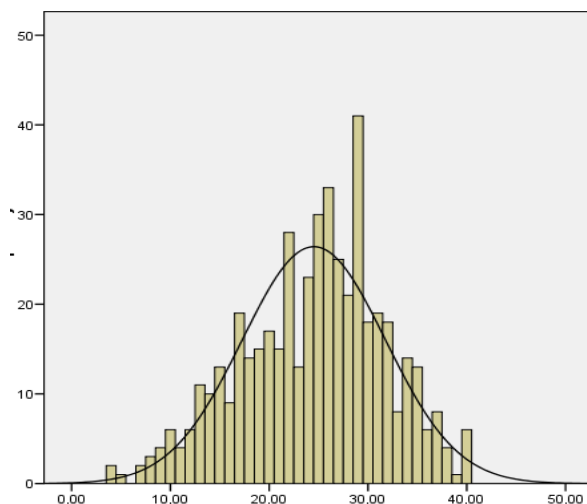


A variável dependente

Quanto à percepção de eficácia dos instrumentos de accountability horizontal, utilizou-se o somatório das respostas dos quatro instrumentos selecionados pelo *survey*. Esse indicador, que varia por deputado, pode assumir valores que vão de 4 até 40. Quanto maior o valor, melhor tende a ser a avaliação feita pelos deputados à eficiência dos instrumentos em questão. A média observada em todo o conjunto de parlamentares pesquisados foi de 24,5 (desvio-padrão de 7,24), constituindo uma distribuição normalmente distribuída (Gráfico 3, a seguir).

Gráfico 3

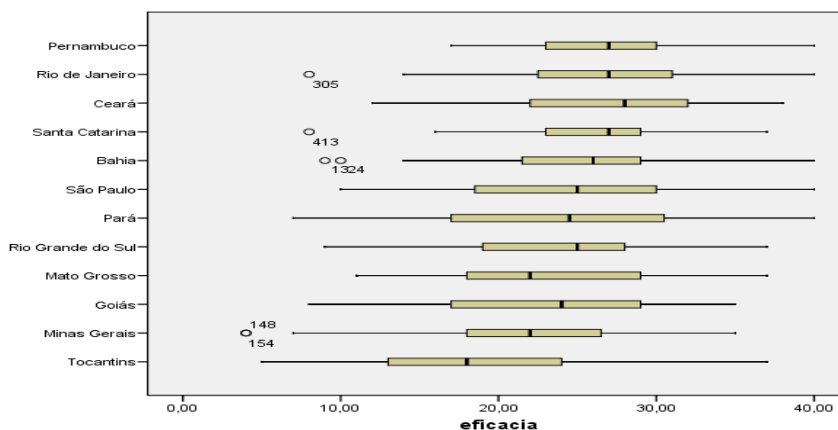
Distribuição do indicador de percepção de eficiência do funcionamento dos instrumentos de accountability nas Assembléias Estaduais.



Se os dados de percepção da eficácia são mostrados em um gráfico de Box-plot é possível identificar que a variação comparativa entre os estados é pequena e a distribuição dos casos dentro dos estados é muito parecida. O estado com a distribuição que mais tende a avaliar negativamente o funcionamento dos instrumentos de accountability é o Tocantins que tem uma média próxima dos 18 pontos. Em contraste, o estado com a melhor avaliação média é Pernambuco, mas a média encontrada lá é próxima dos 25 pontos.

Gráfico 4

Box-Plot da distribuição da percepção de eficiência do funcionamento dos instrumentos de accountability nas Assembléias Estaduais



Análise de Dados

Primeiro, explorou-se os dados e a relação entre as variáveis usando gráficos de correlação e tabelas de contingência. Na tabela 2 abaixo se apresentam os valores das correlações de Pearson das quatro variáveis aqui utilizadas. De um modo geral, os resultados mostram baixíssima associação entre as variáveis independentes: confiança, volatilidade e oposicionismo - o que nos leva a crer que o modelo construído não terá problemas de multicolineariedade – um dos pressupostos do modelo multivariado que se proporrá adiante.

Além dessa constatação, duas outras observações se fazem necessárias: (1) a confiança e a eficácia mostram uma associação positiva e significativa de 0,18, na direção esperada; e (2) a aproximação da oposição e a eficácia apresentam uma associação negativa e significativa de -0,21, também na direção esperada. A volatilidade, no entanto, parece que não está associada à percepção de eficácia dos parlamentares.

Tabela 2

Correlação de Pearson entre Confiança, Volatilidade, Oposição e Eficácia

		Confiança	Volatilidade	Oposição	Eficácia
Confiança	Pearson	1,00	-0,01	-0,08	0,18
	Sig.		0,90	0,06	0,00
	N	509	509	506	477
Volatilidade	Pearson	-0,01	1,00	-0,11	0,00
	Sig.	0,90		0,01	0,96
	N	509	513	510	480
Oposição	Pearson	-0,08	-0,11	1,00	-0,21
	Sig.	0,06	0,01		0,00
	N	506	510	510	479
Eficácia	Pearson	0,18	0,00	-0,21	1,00
	Sig.	0,00	0,96	0,00	
	N	477	480	479	480

Embora tenha se encontrado correlação entre algumas das variáveis independentes e a variável dependente elegida na análise bivariada, os resultados não ajudam a explicar melhor a realidade se não controlamos as associações observadas por outros fatores que podem ser intervenientes no modelo. Sem realizar os testes multivariados a fim de identificar padrões de covariância entre a variável explicada e aquela utilizada para explicar sob o controle do efeito de outras variáveis relevantes para o estudo, a variação na percepção dos deputados sobre o funcionamento de mecanismos de accountability nas Assembléias analisadas pode estar se dando por muitos fatores que não a confiança e a aproximação do governo. Para testar se confiança, institucionalização e proximidade da oposição (variáveis independentes) têm efeito sobre percepção da eficácia dos mecanismos de controle do Executivo pelo Legislativo (dependente), utilizou-se um modelo de regressão linear múltiplo. Os resultados podem ser lidos na tabela 3 a seguir.

Tabela 3

Análise de Regressão Linear (MQO)

Var. Dependente: Percepção sobre eficácia dos mecanismos de accountability

	Modelo 1: Confiança nos partidos	Modelo 2: Confiança + Volatilidade	Modelo 3: Confiança + Volatilidade + Oposição
Confiança	1,78* (0,45)	1,78* (0,45)	1,55* (0,44)
Volatilidade		-0,01 (0,05)	-0,03 (0,05)
Oposição			-0,46* (0,11)
Constante	19,90 (1,21)	20,18 (2,11)	23,62 (2,21)
N	476	476	475

FONTE: Banco de dados “Trajetórias, perfis e padrões de interação das elites estaduais brasileiras” – 2007-2008; Centro de Estudos Legislativos – UFMG. Elaboração própria. *P<=.05

Os resultados reafirmam as associações encontradas anteriormente na análise de correlação: confiança e eficácia estão positivamente associados e proximidade com a oposição e eficácia estão negativamente associados. Embora se tenha encontrado o padrão esperado, vale ressaltar que a medida de institucionalização utilizada não apresenta efeito significativo sobre a percepção dos parlamentares sobre a eficácia dos instrumentos de accountability. Note que a magnitude da confiança permanece a mesma sob a presença da volatilidade, o que nos leva a pensar que a volatilidade não atua como interveniente no modelo construído. O efeito da confiança é reduzido, no entanto, quando se inclui a variável relativa à posição frente ao governo.

A hipótese 1 é corroborada parcialmente. No modelo 3, em que estão controlados os principais efeitos hipotetizados neste trabalho, o aumento de 1 ponto na escala de confiança eleva em 1,55 pontos a avaliação da eficiência dos instrumentos de accountability, independente da posição que o parlamentar esteja em relação ao governo e do grau de institucionalização do sistema partidário estadual. Tal associação parece evidência de que a confiança afeta a percepção dos deputados sobre a eficácia dos instrumentos de *accountability*, conforme esperado. O mesmo não se observa no caso da institucionalização, onde o aumento de 1 ponto na volatilidade reduz em 0,03 na escala de avaliação da accountability. Como o resultado não foi significativo estatisticamente e a magnitude do estimador é pequena, parece razoável supor que a hipótese não é corroborada.

Por fim, como se pode constatar também no modelo 3, mesmo controlando pelo grau de confiança e pelo grau de institucionalização do sistema partidário, os deputados mais próximos da oposição são aqueles que pior avaliam a eficácia dos instrumentos de accountability, corroborando a hipótese 2. Esses resultados parecem indicar que os deputados da oposição não acreditam na utilidade ou eficiência desses instrumentos como estratégia para controlar e/ou fiscalizar o governo, o que pode sugerir a procura de outras arenas.

Considerações finais

Da análise empreendida fica clara a existência de diferenças substanciais no âmbito dos subsistemas partidários no Brasil ao menos no que se refere ao grau de institucionalização, a confiança nos partidos e na relação entre o governo e a oposição.

Do teste das hipóteses pode-se dizer que a percepção da eficácia dos instrumentos de accountability parece estar relacionada ao posicionamento frente ao governo e ao nível de confiança no sistema partidário, mas não apresenta relação significativa nem robusta no que se refere à institucionalização do sistema partidário. Por sua vez, ao considerar a posição frente ao Executivo como variável independente, temos que, nos termos esperados, quanto mais próximo do governo, maior a percepção da eficácia dos instrumentos de accountability. Ou seja, a percepção sofre influência da posição em que se encontra o deputado: oposição, independente ou situação. Na oposição, a percepção é que os instrumentos de *accountability* parecem ser menos eficazes do que para os deputados governistas. Os deputados parecem concordar com o ditado popular: *pimenta nos olhos dos outros é refresco*.

No entanto, os dados não permitem afirmar que o tamanho da oposição estadual tenha impacto sobre a eficácia dos mecanismos de fiscalização e controle. Um dos desdobramentos deste trabalho será entender se, de fato, a percepção dos parlamentares sobre a eficácia da *accountability* é afetada pelo posicionamento dos parlamentares tendo controlado pelo tamanho das oposições no estado. O próximo desafio é saber, então, se a percepção varia pela efetividade de atuação das oposições no contexto estadual (Perez-Liñan, 2003).

Por fim, deve-se ressaltar que as variações encontradas no âmbito dos estados podem denotar diferenças importantes no funcionamento das instituições políticas, na capacidade de atuação da oposição nas Assembléias e na competição política presente em cada um dos estados analisados. Tais diferenças, inclusive, podem ser ainda mais importantes, em face do contexto social e econômico dos estados, bem como no desenvolvimento institucional das Assembléias Legislativas, variáveis aqui não analisados.

Apesar dos resultados iniciais e do caráter preliminar do presente artigo, acredita-se que o tratamento diferenciado dos subsistemas partidários e a conjugação das dimensões apresentadas às comumente utilizadas poderão contribuir para a compreensão do sistema partidário, em especial no que acontece nos estados brasileiros.

BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sérgio. “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”. **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 31, no. 1, 1988.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. 2ª. Ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

ALCÁNTARA Sáez Manuel & FREIDENBERG, Flavia. **Partidos políticos na América Latina**. *Opin. Publica*, Out 2002, vol.8, no. 2, p.137-157. ISSN 0104-6276

BOHN, R. Simone & PAIVA, Denise. **A volatilidade eleitoral nos estados. Sistema Partidário e democracia no Brasil**. *Revista Sociologia Política*, v. 17, no. 33, 2009.

CHEIBUB, Argelina & LIMONGI, Fernando. **Instituições políticas e governabilidade. Desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira** in RANULFO, Carlos Melo & SÁEZ, Manuel Alcântara (orgs). **A democracia brasileira. Balanço e perspectivas para o século 21**. Editora UFMG, 2007.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: EDUSP, 1999. 330

FERREIRA, Denise Paiva; BATISTA, Carlos Marcos e STABILE, Max. **A evolução do sistema partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional 1982-2006**. *Opin. Publica* [online]. 2008, vol. 14, no. 2.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro. FGV, 1999.

FLEISCHER, David V. (org.). **Os Partidos Políticos no Brasil** (vol. I), Cadernos da UNB. 1981.

_____ (org.). **Os Partidos Políticos no Brasil** (vol.II), Cadernos da UNB. 1981.

_____. *A evolução do sistema bipartidário. Revista Brasileira de Estudos Políticos*, no. 51. 1980.

KINZO, Maria D'Alva. **Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil.** *Rev. bras. Ci. Soc.*, Fev 2005, vol.20, no. 57, p.65-81. ISSN 0102-6909

_____. **Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985.** *Rev. bras. Ci. Soc.*, Fev 2004, vol.19, no. 54, p.23-40. ISSN 0102-6909

_____. **A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição.** *São Paulo Perspec.*, Dez 2001, vol.15, no.4, p.3-12. ISSN 0102-8839

LEVITSKY, Steven. *Inside the black box: recents studies of Latin American party organizations.* **Studies in Comparative International Development**, 36, 2001.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. **Evolução e crise do Sistema Partidário Brasileiro: as eleições legislativas Estaduais de 1947 a 1962.** *Dados*, 17, 1978.

_____. **Partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional: 1946/1964.** Rio de Janeiro, Edições Graal.

LIMONGI, Fernando. **A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório.** *Novos estudos. - CEBRAP*, São Paulo, n. 76, nov. 2006.

MAINWARING, Scott and Torcal, Mariano **Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização.** *Opin. Publica*, Out 2005, vol.11, no. 2, p.249-286. ISSN 0104-6276

MAINWARING, Scott. **Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil.** Porto Alegre, Mercado Aberto; Rio de Janeiro, FGV. 2001

MAINWARING, Scott e Scully, Timothy R. (1994), **A Institucionalização dos Sistemas Partidários na América Latina.** *Dados*, vol.37, no 1, p. 43-79. 1994.

MAINWARING, Scott and Scully, Timothy R. (eds). **Building Democratic Institutions: Party systems in Latin América**. Stanford, Stanford University Press. 1995

PUIG, Salvador Martí & CUÉ, Salvador Satiuste. *La izquierda parlamentaria em América Latina: nuevas percepciones sobre la democracia y el mercado?* In **Políticos e Política em América Latina** (org). SAEZ, Manuel Alcântara. Fundación Carolina. 2007.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia. A experiência da Itália moderna**. Editora Fundação Getúlio Vargas. 3ª. edição.

RANULFO, Carlos Melo & SÁEZ, Manuel Alcântara (orgs). **A democracia brasileira. Balanço e perspectivas para o século 21**. Editora UFMG, 2007.

RENNO, Lúcio; RICCI, Paolo & PERES, Paulo Sérgio. **A variação da volatilidade eleitoral no Brasil. Um teste com as explicações econômicas, políticas e sociais**. Texto apresentado na ABCP. 2008.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Partidos, ideologia e composição**. *Rev. bras. Ci. Soc.*, Fev 2002, vol.17, no.48, p.31-47. ISSN 0102-6909

SANTOS, André Marengo dos. **Sedimentação de lealdades partidárias no Brasil: tendências e descompassos**. *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. 2001, v. 16, n. 45

SANTOS, Fabiano. (org). **O Poder Legislativo nos estados: diversidade e congruência**. Rio de Janeiro, FGV, 2001.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Sessenta e Quatro - anatomia da Crise**. Rio de Janeiro, Cultirx, 1986.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. Editora Universidade de Brasília. 1982.

SOUZA, Maria do Carmo Campello. **Estados e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)**. São Paulo. Alfa-ômega, 1976.

STEPAN, Alfred. **Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: Federações que restringem ou ampliam o poder do Demos.** *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999.

VALLINDER & TATE, Torbjorn & C. Neal (1995), **The Global Expansion of Judicial Power: The Judicialization of Politics.** New York, New York University Press.

VIANNA, L. J. W.; BURGOS, C. M. M. B.; SALLES, P. . **Dezessete anos de judicialização política.** *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, v. 19, p. 39-85, 2007.

ANEXO

Para a construção dos índices foram utilizadas respostas do survey aplicado pela equipe do Centro de Estudos Legislativos da Universidade Federal de Minas Gerais.

Para o índice de confiança no sistema representativo foi utilizada a seguinte pergunta:

A. QUANTA CONFIANÇA DEPOSITA NAS ATUAÇÕES NA VIDA PÚBLICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS:

1. NÃO CONFIA
2. CONFIA POUCO
3. CONFIA MAIS OU MENOS
4. CONFIA MUITO
5. NÃO SABE
6. NÃO RESPONDEU

Para se medir a proximidade com o governo foi considerada a seguinte pergunta:

A) ONDE O DEPUTADO SE POSICIONA, NA LEGISLATURA 2007-2010, NA ESCALA EM QUE 1 INDICA “MÁXIMA APROXIMAÇÃO DO GOVERNO” E 10 “MÁXIMA APROXIMAÇÃO DA OPOSIÇÃO”.

(1 A 4 GOVERNO) – (5 E 6 INDEPENDENTE) – (7 A 10 OPOSIÇÃO)

Já para medirmos a percepção de eficácia dos instrumentos de accountability horizontal utilizamos a média da nota atribuída pelo deputado à eficácia de cada um dos instrumentos de accountability horizontal.

A) COMO O DEPUTADO AVALIA A EFICÁCIA DOS INSTRUMENTOS DO PODER LEGISLATIVO PARA O CONTROLE DO EXECUTIVO ESTADUAL, SENDO 1 TOTALMENTE INEFICAZ E 10 TOTALMENTE EFICAZ:

1. CONVOCAÇÃO DE AUTORIDADE
2. REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO
3. CPI
4. TRIBUNAL DE CONTAS