



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

DO MDB AO MDB: UM MAPEAMENTO DA ATUAÇÃO PARLAMENTAR

GUILHERME AUGUSTO BATISTA CARVALHO

Goiânia
2019

**TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR
VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES E DISSERTAÇÕES
NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG**

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

1. Identificação do material bibliográfico: Dissertação Tese

2. Identificação da Tese ou Dissertação:

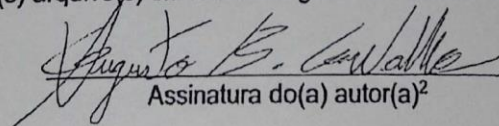
Nome completo do autor: Guilherme Augusto Batista Carvalho

Título do trabalho: Do MDB ao MDB: Um mapeamento da atuação parlamentar

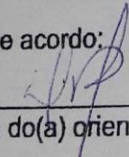
3. Informações de acesso ao documento:

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF da tese ou dissertação.


Assinatura do(a) autor(a)²

Ciente e de acordo:


Assinatura do(a) orientador(a)²

Data: 08/06/2019

¹ Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

² A assinatura deve ser escaneada.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

DO MDB AO MDB: UM MAPEAMENTO DA ATUAÇÃO PARLAMENTAR

GUILHERME AUGUSTO BATISTA CARVALHO

Dissertação apresentada como
requisito parcial para a
obtenção do título de Mestre
em Ciência Política.

Orientadora: Dra. Denise
Paiva Ferreira

Goiânia
2019



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Augusto Batista Carvalho, Guilherme

Do MDB ao MDB [manuscrito] : Um mapeamento da atuação parlamentar / Guilherme Augusto Batista Carvalho. - 2019.

C, 100 f.: il.

Orientador: Profa. Dra. Denise Paiva Ferreira.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás,

Faculdade de Ciências Sociais (FCS), Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Goiânia, 2019.

Bibliografia.

Inclui siglas, abreviaturas, gráfico, tabelas, lista de figuras, lista de tabelas.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ATA DA SESSÃO DE JULGAMENTO DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE

GUILHERME AUGUSTO BATISTA CARVALHO

Aos dezessete dias do mês de maio de 2019, às 15h, na Sala de Defesa da Faculdade de Ciência Sociais da Universidade Federal de Goiás (AS-03), realizou-se a sessão de julgamento da Dissertação de Mestrado do mestrando Guilherme Augusto Batista Carvalho, intitulada: "DO MDB AO MDB: UM MAPEAMENTO DA ATUAÇÃO PARLAMENTAR". A Banca Examinadora foi composta pelos seguintes Professores Doutores: Denise Paiva Ferreira – (Presidente/UFG), Gabriela da Silva Tarouco/UFPE, Pedro Araújo Pietrafesa/PUC-GO e Robert Bonifácio da Silva (Suplente – UFG). O candidato apresentou o trabalho e, em seguida, os examinadores o arguíram, devolvendo-lhe a palavra subsequentemente, para manifestar-se diante das indagações formuladas. Às 16:46 horas, a Banca Examinadora passou a julgamento em sessão secreta, no contexto da qual foram atribuídos, ao mestrando, os seguintes resultados:

Aprovado(a) () Reprovado(a)

Dr^a. Denise Paiva Ferreira

DPF

Aprovado(a) () Reprovado(a)

Dr^a. Gabriela da Silva Tarouco

Gabriela Tarouco

Aprovado(a) () Reprovado(a)

Dr. Pedro Araújo Pietrafesa

Pedro Araújo Pietrafesa

Resultado Final: Aprovado

Reaberta a sessão pública, o Presidente da Banca Examinadora proclamou os resultados e encerrou a sessão, de modo a lavrar-se a presente ata, que vai assinada por mim, Secretária do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, e pelos membros da Banca Examinadora.

Maria Auxiliadora G de Souza *Maiza*



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS

AGRADECIMENTOS

O ofício de pesquisador, apesar de ser em boa parte individual, jamais é desacompanhado, tanto nas derrotas quanto nas vitórias. Assim tem sido minha caminhada. Às vezes tortuosa, mas cheia de virtudes, laureada por pessoas que acreditaram no meu potencial e investiram na minha formação. A vocês eu dedico e agradeço por toda a confiança, amor e carinho.

Em primeiro lugar, à minha esposa, Jéssyca, que desde o dia da abertura do processo seletivo sonhou comigo e viveu cada instante desta caminhada de pouco mais de dois anos. A você os meus mais sinceros e emocionados agradecimentos. Te amo!

Também à Denise Paiva, minha mentora e orientadora. Jamais vou me esquecer do dia 21/03/2017, quando você, em toda a sua generosidade, assumiu o compromisso de me ensinar, auxiliar e ser uma parceira em diversos projetos, desde a Dissertação, capítulo de livro, artigos, estágio docente e por ter me incluído na experiência inesquecível do projeto dos 30 anos da CF. Muito obrigado mesmo!

Às minhas referências de vida, minha mãe, Wanuzia e minha avó, Silma, que além de sonharem e sofrerem comigo, foram fundamentais no meu aporte financeiro em diversos momentos, como nos cursos de capacitação metodológica. Amo vocês!

Gostaria de deixar registrado meus agradecimentos aos professores Robert Bonifácio e Camila Romero, pelos ensinamentos e parceira nos artigos que construímos juntos.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, (CAPES), meus agradecimentos pelo ano de concessão de bolsa de pesquisa.

Aos avaliadores deste trabalho, Gabriela Tarouco e Pedro Pietrafesa, meus sinceros agradecimentos pelos comentários na banca de qualificação e pelo aceite da participação na Defesa.

A todos vocês, meus sinceros abraços e carinho eterno!



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS

RESUMO

Este trabalho se dedica a investigar a atuação parlamentar do (P)MDB na Câmara dos deputados, durante um período de vinte e três anos, 1995-2017. O trabalho busca compreender como o (P)MDB, com diversas cisões internas e dificuldades estruturais para tomada de decisões em bloco, se comporta de forma relativamente estável, e se mantém um partido indispensável na composição dos ministérios? Para investigar, analisa-se os mecanismos institucionais utilizados pelo partido na Câmara dos Deputados, como o controle da pauta de diversas comissões temáticas e mecanismos de arregimentação das bases de apoio, cedidos pelo Executivo Federal, como nomeações para cargos ministeriais e liberação de emendas orçamentárias individuais. Os achados da pesquisa permitem afirmar que o (P)MDB se vale de instrumentos institucionais para eleger grandes bancadas, para ocupar o maior número de postos de liderança na Câmara, podendo ocupar grandes postos no Executivo, por conseguinte, ter mais acesso ao orçamento, assim aumentar a exposição de seus correligionários a nível local, e enfim, ampliar as chances de reeleger maiores bancadas.

Palavras-Chave: (P)MDB; Instituições; Partidos; Coalizão; Comissões; Emendas.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS

ABSTRACT

This work is devoted to investigating the parliamentary role of the MDB in the Chamber of Deputies over a period of twenty-three years, 1995-2017. The paper tries to understand how the MDB (P)MDB, with several internal divisions and structural difficulties for block decision making, behaves in a relatively stable way, and maintains an indispensable party in the composition of the ministries? To investigate, we analyze the institutional mechanisms used by the party in the Chamber of Deputies, such as the control of the agenda of various thematic commissions and mechanisms of regimentation of the support bases, given by the Federal Executive, such as appointments to ministerial positions and release of budget amendments individuals. to remain a party resilient to crises of governability, Based on the research findings, it is believed that the (P)MDB uses institutional instruments to elect large groups, to occupy the highest number of leadership positions in the Chamber, being able to occupy large positions in the Executive, thus having more access to the budget, thus increasing the exposure of its coreligionists at the local level, and, in short, increasing the chances of re-electing bigger groups. The findings of the research allow us to affirm that the (P)MDB uses institutional instruments to elect large groups, to occupy the highest number of leadership positions in the Chamber, being able to occupy large positions in the Executive, therefore having more access to the budget, thus increasing the exposure of their coreligionists at the local level, and, in short, increasing the chances of re-electing bigger groups.

Key words: (P)MDB; Institutions; Parties; Coalition; Commissions; Amendments.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|----|
| Quadro 1. Número de deputados federais eleitos por partido (1994-2014) | 37 |
| Quadro 2. Número de Governadores eleitos por partido (1994-2014) | 38 |
| Quadro 3. Número total de ministros com filiação partidária por governo (1995-2017) | 41 |
| Quadro 4. Comissões presididas por deputados do (P)MDB (1995-2017) | 66 |
| Quadro 5. Região dos deputados que presidiram as comissões parlamentares (1995-2017) | 68 |
| Quadro 6. Lideranças na Câmara por região do país (1995-2017) | 70 |
| Quadro 7. Necessidade de coalizão sem o (P)MDB na aliança (1995-2017) | 72 |
| Quadro 8. Necessidade de coalizão com o (P)MDB na aliança (1995-2017) | 73 |
| Quadro 9. Setor e região de destinação das emendas parlamentares (1995-2017) | 75 |
| Quadro 10. Distribuição de emendas por presidente, pastas ministeriais, cadeiras na CD e apoio médio no plenário (1995-2017) | 77 |
| Quadro 11. Inputs e Outputs do governismo do (P)MDB..... | 80 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|--|----|
| Gráfico 1. Comparação da taxa de coalescência entre início e final de mandatos presidenciais (1995-2016) | 43 |
| Gráfico 2. Comparação entre o número de deputados eleitos pelo PMDB e pelo partido dos Presidentes (1994-2014) | 64 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura 1. Nuvem de palavras do documento “Uma Ponte para o futuro”, (2016) | 61 |
|--|----|



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO..... | 04 |
| FONTES E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS | 11 |
| 1. INSTITUIÇÕES E PARTIDOS POLÍTICOS..... | 13 |
| 1.1. Instituições políticas e Comportamento Parlamentar..... | 14 |
| 1.2. Partidos e Representação Política..... | 19 |
| 1.3. A Institucionalização de Sistemas Partidários..... | 28 |
| 2. O PODER LEGISLATIVO E O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO BRASIL..... | 31 |
| 2.1. Partidos e Sistema Partidário no Brasil..... | 33 |
| 2.2. O Presidencialismo de Coalizão..... | 38 |
| 2.3. O regimento interno da Câmara dos deputados na organização dos trabalhos legislativos..... | 45 |
| 3. DO MDB AO MDB: o partido no legislativo | 49 |
| 3.1. O MDB histórico..... | 51 |
| 3.2. A trajetória parlamentar e eleitoral do PMDB..... | 54 |
| 3.3. O MDB e a “ponte para o futuro”..... | 61 |
| 3.4. Radiografia da estratégia do PMDB..... | 64 |
| 3.5. MDB, as moedas de troca e a Governabilidade..... | 72 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 82 |
| REFERÊNCIAS..... | 85 |

INTRODUÇÃO

Uma das afirmações mais recorrentes, vinculadas pelos meios de comunicação ou no debate público, quando o assunto é governabilidade no Brasil é a de que o (P)MDB sempre compõe as coalizões de todos os Governos, independentemente da coloração ideológica destes. Essa declaração sempre vem acompanhada de outra, que de forma costumeira, afirma que é impossível governar sem o (P)MDB.

O pressuposto contido nestas afirmações é o de que se trata de um partido pragmático. A necessidade matemática de conseguir cadeiras no parlamento, visando aumentar a base de apoio do presidente da República, conduziu, inexoravelmente, nos 23 anos abrangidos pela pesquisa, 1995-2017, o (P)MDB a ser um ativo partícipe das coalizões de governo no âmbito do Executivo Federal (Limongi e Figueiredo, 1998 e 1999; Santos, 2003a e 2003b).

A importância do (P)MDB na agenda acadêmica de pesquisa pode ser verificada em análises do sistema eleitoral, mostrando o partido como um integrante do sistema que está em competição, com bastante regularidade e altas taxas de sucesso (Nicolau, 1996; Carreirão e Kinzo, 2004; Kinzo, 2005; Bohn e Paiva, 2009; Braga, 2010; Paiva e Tarouco, 2011; Carreirão 2014), ou nas discussões sobre ideologia, que pacificaram o entendimento de que o (P)MDB é um partido de centro (Kinzo, 1996; Paiva, 2002; Zucco Jr., 2009a e 2009b; Maciel, 2009; Tarouco e Madeira, 2015a e 2015b) também as implicações da alta taxa de sucesso do partido para a governabilidade no país (Limongi, 1998; Pereira, 2000; Rodrigues, 2002; Limongi e Figueiredo 1998, 1999, 1999b, 2002 e 2007; Santos, 1999 e 2003; Pereira e Rennó, 2001; Figueiredo, 2007; Cintra, 2007; Amorim Neto 1994 e 2007; Power, 2010 e 2015; Freitas, 2016).

O sucesso eleitoral do (P)MDB justifica pesquisas acadêmicas sobre a legenda, inclusive o presente estudo, como desdobramento do sucesso da formação de grandes bancadas. Isso se dá, especialmente, pelo fato de ser o partido que mais ocupou cargos políticos na chamada “Nova República”. Pasquarelli e Neto (2012) mostram que entre 1990 e 2010, nas disputas para cargos legislativos e de Governadores, o (P)MDB controlou cerca de 20% dos cargos eletivos, ou cerca de um quinto do total.

O presente trabalho se justifica na medida em que busca compreender o papel institucional do (P)MDB para a governabilidade, acreditando que essa análise fornece importantes elementos para compreender mais a fundo o próprio sistema de Presidencialismo de Coalizão, a partir do entendimento da influência que o (P)MDB

exerce sobre a estabilidade no sistema político brasileiro, no âmbito Parlamentar Federal, especificamente na Câmara dos Deputados.

“Do MDB ao MDB” é uma pesquisa que pode gerar interesse, não apenas por parte de espectadores lato-sensu da política nacional, mas também de uma parcela dos pesquisadores que se debruçam sobre a agenda de pesquisa relativa ao sistema partidário brasileiro, nas mais variadas implicações da esfera parlamentar, e como isso influencia, em grande medida, o processo de distribuição de poder e decisório entre os atores na competição política institucionalizada no Brasil.

Apesar de ser possível medir de forma genérica os desdobramentos do processo político via partidos, em suas mais variadas esferas de atuação, seja através de uma teoria política construída internacionalmente, que por vezes parece ter dado conta de explicar o comportamento desses atores, gerando previsibilidades, ou mesmo através dos mais variados métodos e técnicas à disposição dos cientistas políticos, para criar modelos que possam postular generalizações, há ainda que se investigar o fenômeno dos partidos em sua individualidade.

O destaque da importância da investigação do papel de um único partido diante de um espelho formado por uma larga literatura que abrange todos, ou pelo menos os mais importantes, parece ser uma árdua tarefa, devido às minúcias que pode haver no interior da legenda. No entanto, acredita-se que é exatamente a partir da unicidade que pode-se compreender melhor os resultados sobre a totalidade. É a partir do reflexo desse desafio que a presente pesquisa recebeu a motivação de ser iniciada e sobre essa proposta se debruçará.

O partido escolhido para a pesquisa, como enunciado logo no título do trabalho, é o (P)MDB. As justificativas para pesquisar o partido, em especial, na esfera do comportamento parlamentar na Câmara dos Deputados, perpassam um olhar genérico do senso comum e adentram em problemas de investigação científicos concretos.

O primeiro motivo advém da necessidade de compreender em que medida o comportamento do partido é somente pragmático, no sentido de sistematicamente realizar trocas com o Executivo Federal por seu apoio no Congresso. Tal motivo assenta-se no já mencionado papel matemático que o (P)MDB cumpre para a obtenção de sucesso nas votações nominais em plenário da Câmara, sendo que nas cinco legislaturas que serão investigadas – 50^a. até a 55^a, 1995-2017 – o partido manteve uma das três maiores bancadas da Câmara dos Deputados.

A segunda justificativa vem da necessidade de se entender melhor os graus e com que mecanismos se arregimentam o partido em torno de propostas presidenciais, fazendo com que a legenda passe a ser parte da chamada “base de apoio” ao governo. Em geral se considera que o (P)MDB é uma famosa “federação de interesses” (Paiva, 2002; Melo, 2013; Cardoso, 2015) gerou-se o imperativo de enfrentar uma busca por entender melhor o impacto dos principais incentivos ao voto parlamentar que siga o voto indicado pelo Executivo Federal.

Dessa forma, esta pesquisa propõe realizar, mais especificamente, um mapeamento do comportamento parlamentar do (P)MDB na Câmara dos Deputados, expondo as votações entre 1995 e 2017, analisando como o partido se comporta, ao ser instado a compor a base de apoio do presidente da República e em contrapartida, direciona seu voto favorável às medidas propostas pelo presidente e como isso se relaciona a incentivos orçamentários com impactos políticos.

As contrapartidas oferecidas em forma de incentivos, a serem analisadas, serão no Legislativo, o apoio do Executivo à obtenção do poder de agenda nas comissões parlamentares devido ao controle que o presidente de comissões parlamentares pode possuir sobre a definição de uma série de ferramentas políticas (Santos, 2002; Diniz, 2005). E sobre as nomeações ministeriais feitas pelo presidente, de membros do (P)MDB, como uma das mais relevantes formas de prestígio pessoal, pelo poder de indicação a cargos em altos escalões ministeriais ou em estatais (Abranches, 1988; Pereira, Power e Rennó 2005 e 2008; Power, 2012).

O estudo busca investigar desde o histórico e fundamental papel do MDB na transição política, como um partido de oposição ao regime, através de uma exposição da literatura já constituída sobre o tema (Kinzo, 1988, Lamounier, 1991; Paiva, 2002; Reis et. all, 2009), a posterior construção de grandes bancadas parlamentares do PMDB no Congresso e finalmente o processo de refundação do partido, em 2017, retomando o nome original MDB. Essa reconstituição permite entender melhor a proposta genérica acima apresentada, bem como compreender a trajetória do partido – que receberá um capítulo especificamente para detalhar o processo. Entretanto, desde já, faz-se necessário enunciar um contexto mais amplo, no qual o partido se insere.

O MDB teve seu registro autorizado em 1966, Kinzo (2004) aponta que, partido nasceu sob o “signo da crise” imposta pelo AI 2. Em termos práticos isso significa que foi uma agremiação composta por quadro de diversas matizes ideológicas, da direita à esquerda. A heterogeneidade ideológica dos integrantes do MDB, mesmo que

oposicionistas ao regime, segundo Paiva (2002), marcou a história do partido por diversas divergências internas que se mantiveram ao longo de muitos anos. “De um lado, estavam aqueles que defendiam uma postura mais moderada diante das restrições impostas pelo regime; de outro, aqueles que preconizavam estratégias de maior agressividade contra o regime e suas políticas governamentais” (Paiva, 2002, p. 135). Portanto, desde o seu nascedouro o partido incorporou integrantes com diferente posições políticas e ideológicas, conformando uma frente ampla de oposição ao regime autoritário e manteve essa heterogeneidade e diversidade mesmo após a criação do PMDB em 1979 com a restauração do pluripartidarismo em 1979, conforme se verá mais adiante.

Kinzo (1996) argumenta que o (P)MDB, após a transição democrática, constituiu lideranças assentadas principalmente em bases regionais, porém as lideranças nacionais são aquelas que conseguem se colocar acima das estruturas regionais. O partido teve como presidentes Ulysses Guimarães por quase duas décadas e durante a transição (1971-1990), o ex-Governador de São Paulo, Orestes Quércia (1990-1993), os deputados Luís Henrique (1993-1995), Paes de Andrade (1995-2000), Michel Temer (2001-2016) e o senador de Roraima Romero Jucá (2016 até o presente momento). Nota-se que além de Quércia, todos os presidentes do partido foram parlamentares durante o exercício da presidência.

Ao verificar o importante papel que o âmbito parlamentar tem para as decisões internas do partido, decidiu-se por mapear as votações do (P)MDB entre os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Lula (2003-2010), Roussef (2011-2016) e Michel Temer (2016-2017) este último iniciado em 2016 após o impeachment da ex-presidente. Mais especificamente, pretende-se compreender como em um ambiente permeado por regras e procedimentos que conformam as decisões e estratégias dos atores, o partido utiliza a racionalidade política para a obtenção de dividendos políticos e pessoais para integrantes da legenda, e obtém como desdobramento a nomeação para ministérios e presidências de comissões parlamentares, para membros da legenda.

O diagnóstico das dificuldades sobre a estabilidade pôde ser expresso a partir de diversas análises e inúmeros estudos relativos à relação que se impõe entre nomeações para cargos no primeiro escalão do Executivo Federal e apoio parlamentar no âmbito do Congresso Nacional. No tema específico do sistema político-institucional do presidencialismo de coalizão brasileiro o presente texto concentra as análises e exposições da literatura construída nesse período.

Sérgio Abranches (1988) entende o sistema político presidencial pós-constituinte como uma organização do Executivo com base em grandes coalizões político-partidárias. Para o autor, o termo presidencialismo de coalizão diz respeito à elaboração de um programa com princípios ideológicos mínimos, mas com uma aliança eleitoral e de governo robusta, baseada em distribuição de cargos.

Figueiredo e Limongi (1998) acreditam que no caso brasileiro a participação do Executivo em ações legislativas deriva de um “poder de agenda¹ do Executivo²”. Esse conceito tem sua base empírica na ação das mesas diretoras e das lideranças partidárias em confirmarem o papel ativo do Executivo em determinar quais matérias serão tratadas e quando serão votadas pelo Legislativo. Contudo, os autores lembram que há também uma “agenda do Legislativo”. Essa estaria submetida a disputas por recursos escassos que atendam suas bases. Esses dois tipos de agendas podem se contrapor, sendo caracterizadas por Figueiredo e Limongi (1998), como “agenda dual”.

É importante destacar que cada um dos poderes têm autonomia, entretanto para formar uma agenda de governo, é necessário certo grau de cooperação. Do lado do Executivo, o apoio aos partidos aliados na obtenção do poder de agenda nas comissões e na concessão de ministérios no gabinete presidencial. Por seu turno, o apoio na construção das propostas e a efetiva votação favorável a essas propostas no plenário do parlamento.

Para Freitas (2013), o presidencialismo brasileiro, tal como definido, gerou um aparente equilíbrio entre as agendas do Executivo e do Legislativo que, não pode ser explicado apenas por garantias constitucionais e regimentais. “Para dar conta da excessiva fragmentação do Congresso, os Presidentes eleitos, sistematicamente, têm composto coalizões governamentais – dividem as pastas ministeriais entre os partidos que compõem o Congresso Nacional – formando maiorias Legislativas” (FREITAS, 2013, p.22).

Como mencionado anteriormente, temas de pesquisa envolvendo o comportamento de um único partido no âmbito da Câmara dos deputados ainda são ganharam projeção nas agendas de pesquisa. No entanto, na literatura já há um expressivo número de estudos sobre incentivos institucionais coletivos a atuação

¹ Entende-se como poder de agenda a edição de medida provisória, solicitação de urgência, capacidade de gerência sobre recursos orçamentários, possibilidade de edição de decretos e poder de veto.

² Os autores acreditam que tal conceito deve ser utilizado mais como um recurso analítico causal do que como um dado objetivo, logo, no caso aqui proposto, o conceito tem a serventia necessária para estudarmos o objeto, sem que haja generalizações.

partidária no legislativo brasileiro, e é exatamente neste âmbito que esta pesquisa se insere, como um estudo que mescla o institucionalismo e o comportamento parlamentar, para auxiliar a compreender como um ator pode influenciar no funcionamento do sistema institucional (Santos, 1997, 2002, 2003, 2008, 2016; Ignácio, 2007, 2010; Miranda, 2010; Santos, 2010; Izumi, 2013; Sheeffler, 2016; Santos e Canello, 2016).

A presente pesquisa se concentra responder a seguinte questão: como um partido como o (P)MDB, com diversas cisões internas e com isso dificuldades estruturais para tomada de decisões em bloco, se comporta de forma relativamente estável, e se fez um partido indispensável nas composições de durante período 1995 - 2017? A hipótese central do trabalho concentra-se na ideia de que a dispersão de interesses podem ter provocado desarranjos nos acordos em nível nacional em importantes votações. Desse modo, as posições do partido tendem a ter maior variação de acordo com a satisfação quanto ao número de Ministérios que o partido comanda, bem como o número de comissões em que o partido possui o poder de agenda e emendas individuais liberadas.

O principal interesse deste trabalho é a compreensão da entrega de apoio do (P)MDB ao Executivo Federal nas votações nominais no plenário da Câmara. Para tal, são expostos dados sobre as presidências de comissões parlamentares de deputados do (P)MDB, distribuição de emendas parlamentares e a entrega de ministérios no Executivo Federal a membros do partido.

A tarefa que o presente trabalho se propõe, como mencionado anteriormente, não é fácil – apesar do grande apoio dado pela literatura já construída. E para dar conta dessa missão, há uma série de objetivos que fazem parte do arcabouço teórico e empírico a ser desenvolvido. Os objetivos são: 1°. Coletar os dados das votações nominais dos deputados federais do (P)MDB em plenário, em comparação com o voto do líder do Governo na Câmara; 2°. Identificar a estrutura orgânica do partido dentro da Câmara dos deputados, a partir da apresentação do número de comissões que membros do partido controlam a presidência; 3°. Investigar quem são as principais lideranças e a relação que estabeleceram com o Executivo Federal; 4° Compilar e expor quem são os Ministros e quais são os Ministérios ocupados por peemedebistas durante o período de 1995-2017.

As legislaturas escolhidas para a análise abrangem um período marcante para a história institucional do (P)MDB, não apenas no que tange ao fato de ser um partido de forte sustentação à base governista, devido ao tamanho de suas bancadas, mas como um

processo de consenso na literatura da Ciência Política sobre as possibilidades e dificuldades que se impuseram sobre a garantia da estabilidade e da governabilidade nas relações Executivo-Legislativo, na qual o (P)MDB é um partido conhecido por ser o “fiel da balança”, partido pivô, devido ao grande alcance nacional e pelas grandes bancadas que o partido sempre teve na Câmara dos deputados.

Para compreender o (P)MDB como estrutura orgânica racional, será desenvolvido no primeiro capítulo um delineamento, da literatura sobre o que são os partidos políticos, como se organizam, para que, como se comportam.

No segundo capítulo, será apresentada a estrutura institucional dos sistema partidário brasileiro, também as principais normas que estruturam os trabalhos legislativos na Câmara dos deputados. Além disso, será apresentada uma discussão sobre o presidencialismo de coalizão no Brasil e a relação entre Executivo e Legislativo.

O terceiro capítulo da dissertação revisita a história institucional do partido na Câmara, desde a fundação do MDB em 1966, a redefinição político-institucional democrática como PMDB em 1980 e o processo que levou a mudança de nome para MDB novamente em 2017, desenvolvendo um amplo diálogo com fontes jornalísticas e a literatura concernente ao tema. No mesmo capítulo são apresentadas as estratégias de atuação do partido no âmbito da Câmara dos deputados, a estrutura das lideranças das comissões temáticas, blocos e do partido. Também analisa-se o papel das emendas orçamentárias para a manutenção da satisfação do partido, corroborada no plenário da Câmara dos deputados.

A partir do desenho aqui esboçado, pretende-se desenvolver a pesquisa, realizar apontamentos e traçar um mapeamento da atuação parlamentar do (P)MDB na Câmara dos deputados. Acredita-se que a presente pesquisa avança não no sentido de encerrar a discussão, mas de propor mais estudos sobre atuação legislativa de um único partido. A principal motivação é a de oferecer um modelo de mapeamento de atuação legislativa para que mais partidos possam ser compreendidos em suas nuances e sua efetiva colaboração para a governabilidade no país. Por isso, a ideia é que a pesquisa “Do MDB ao MDB” seja um ponto de partida para outras pesquisas sobre atuações de partidos na esfera parlamentar.

FONTES E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta dissertação tem como objetivo investigar e analisar o apoio do MDB ao Executivo Federal. Para tanto verifica-se uma série de fenômenos, como: emendas parlamentares distribuídas a deputados do MDB na Câmara dos Deputados e nomeações para Ministérios no Executivo Federal, de membros do partido. Para tanto, são abordados dois tipos de eventos que ocorrem de forma independente, são eles, a nomeação para cargos no primeiro escalão do Executivo Federal e obtenção de presidências de comissões temáticas na Câmara dos Deputados, ambos ajudarão a explicar o apoio do PMDB às propostas presidenciais.

A coleta de dados, bem como a estratificação e sistematização foram realizadas a partir dos relatórios de votações disponibilizados pelo departamento de transparência da Câmara dos Deputados³. As informações sobre os líderes durante as cinco legislaturas também foram cedidas pelo mesmo departamento. Os dados referentes às comissões parlamentares foram fornecidos pela fonte já mencionada, sendo que o manuseio e os cruzamentos foram feitos pessoalmente por meio de um software estatístico.

Os dados referentes às nomeações e demissões dos ministros filiados ao PMDB, bem como a pasta ministerial que ocuparam, o período, o governo, se parlamentar ou não, e o estado, foram obtidos banco de dados do Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil, ligado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná (UFPR)⁴.

As informações sobre as votações em plenário foram obtidos por meio do “Basômetro”⁵, ferramenta que permite mensurar o nível de governismo dos partidos, a partir de períodos específicos. Neste trabalho, em especial, restringimos a períodos maiores de tempo, de quatro em quatro anos, à exceção da 55ª legislatura (2015-2017) em que houve dois presidentes diferentes.

A análise dos dados está no terceiro e último capítulo da dissertação, para tanto, foram apresentadas em forma de estatística descritiva, subdividas por legislaturas. A estratificação ocorre a partir de cinco legislaturas, sendo que são levados em conta fatores como regionalidade dos deputados, temas específicos, seja das comissões ou das

³ <http://www2.camara.leg.br/transparencia/acesso-a-informacao>

⁴ <http://observatory-elites.org/>

⁵ estadaodados.com/basometro

emendas individuais executadas, liderança das comissões, da bancada e presidência da Câmara, ministros filiados e cadeiras ocupadas por membros do partido na Câmara dos deputados.

Acredita-se que outras variáveis como ideologia, opinião pública e fatores locais não têm espaço no escopo desenhado, mesmo porque o que se busca encontrar como explicação é a influência do Executivo sobre o comportamento do PMDB nas votações, por meio de nomeações ministeriais e apoios para cargos nas comissões. Outra explicação, também ancorada na literatura, indica que os mecanismos de patronagem possuem um impacto maior sobre o comportamento parlamentar de um partido do tipo “*office-seeker*”, como o PMDB, do que a ideologia (Santos, 1997, 2003, 2008; Amorim Neto e Santos, 2003; D’Araujo, 2009; Batista, 2016). Da mesma forma fatores advindos de fora do parlamento ou da presidência da República, não possuem lugar na presente pesquisa.

Cabe ressaltar que uma importante fonte documental utilizada para ajudar a compreender o comportamento parlamentar do PMDB, são as declarações concedidas a imprensa à época das votações por parte das lideranças partidárias.

Trata-se de uma pesquisa em que a análise se dedicará ao estudo dos espaços ocupados pelo MDB e das circunstâncias de apoio do MDB aos Governos aos quais o partido foi convidado a participar. Portanto, por meio dessa proposta pretende-se medir o grau de fidelidade do partido à coalizão Governamental e o impacto dos fatores supracitados que levam a não ocorrência desta.

1. INSTITUIÇÕES E PARTIDOS POLÍTICOS

A Ciência Política como disciplina nasceu em meados do século XIX, nos EUA. Segundo Katznelson e Miller (2002), foi a partir de uma diversidade de elementos que se configurou uma agenda de pesquisas voltadas para os estudos sobre o poder e o comportamento dos atores que orbitam em torno dele. Além disso, temas como a natureza da estabilidade dos regimes da democracia liberal, sistematizaram as temáticas de pesquisa. A Ciência Política transitou por diversos subtemas do conhecimento, caracterizando uma variedade de agendas de pesquisas, questões e métodos, trazidos de outras disciplinas e que ajudaram a formá-la como disciplina autônoma.

Durante o desenvolvimento da área de pesquisa, no decorrer da primeira metade do século XX, o debate se concentrou sobre a natureza da política e sobre os atores que ascendiam a postos de comando, através de abordagens bastante formais. A isso, convencionou-se chamar de “o antigo institucionalismo”. No entanto, Peres (2008) argumenta que na década de 1960 houve uma mudança substantiva nos debates, quando:

Em setembro de 1961, Emmette Redford, em seu discurso como presidente da American Political Science Association [APSA], destacou à sua audiência os avanços pelos quais a Ciência Política estava passando naquele momento. Segundo ele, estaria em curso uma radical mudança quanto à abordagem do fenômeno político que, até meados dos anos de 1940, era centrada em análises especulativas, descritivas e formalistas, inspiradas pela Filosofia Política e pelo Direito [...] Ocorre que, àquela altura, essas abordagens, de natureza bastante formal, começavam a ser consideradas ineficientes para a explicação dos novos fenômenos políticos que surgiram a partir da década de 1930 – o nazismo, o fascismo, as crises do liberalismo e da representação, a apatia e a alienação políticas etc. Em decorrência disso, depois da Segunda Guerra Mundial, os estudos passaram a focar a dinâmica “real” da política, com ênfase na investigação factual, na proposição de hipóteses testáveis e na busca de generalizações empíricas [...] Esses novos estudos não apenas passavam a incorporar as técnicas mais avançadas de análise estatística – principalmente com pesquisas de opinião e construções de escalas –, como passavam também a abranger outros países, de forma a agregar à Ciência Política o método comparativo (Peres, 2008, p. 54/55).

A partir dali ganhou ênfase, então, o chamado behaviorismo da Ciência Política. Peres (2008) inclusive argumenta que aquela era uma reação ao antigo institucionalismo⁶, que até aquela altura as pesquisas eram majoritariamente realizadas a partir de perspectivas indutivas, culturalistas e históricas, mas passaram daquele momento em diante a receber forte influência da Psicologia e da Economia como balizas teóricas e técnicas para as pesquisas com substância empírica, que dali em diante seriam realizadas.

⁶ A intenção não é esgotar o debate relativo aos institucionalismos, mas compreendê-los como marco teórico fundante da leitura relativa ao comportamento dos partidos no âmbito legislativo.

O uso das instituições como variável explicativa na Ciência Política é uma das principais abordagens dos trabalhos contemporâneos, inclusive da presente Dissertação. Até por isso, neste capítulo constará uma seção específica para apresentar os principais argumentos neo-institucionalistas, como balizas teóricas da abordagem sobre comportamento parlamentar. Em seguida, será realizada uma revisão da literatura sobre partidos e sobre sistemas partidários.

1.1 Instituições Políticas e Comportamento Parlamentar

A partir da década de 1970 as tentativas de compreensão dos dilemas sobre tomadas de decisões dos atores, abordagem influenciada pelo Economia (Arrow, 1951; Schumpeter, 1961; Downs, 1999) inseriram o componente institucional nas agendas de pesquisas da Ciência Política. Hall e Taylor (1996) explicam que a principal contribuição do Neo-Institucionalismo foi no sentido de explicar a relação entre comportamento individual e coletivo, relacionando às regras que estruturam as ações e restringe o comportamento dos atores, assim como auxiliou na explicação do processo em que as instituições surgem e se modificam.

A síntese desta nova abordagem pode ser explicada nas palavras de Pierson (1996), que argumenta que “o surgimento do novo institucionalismo na Ciência Política reflete um renovado interesse pelo próprio modo como arranjos relativamente estáveis e rotineiros estruturam o comportamento político” (Pierson, 1996, p. 152). Ou seja, as regras, normas, convenções e procedimentos passaram a ser levados em conta como um fator a ser mensurado para auxiliar na explicação de problemas de pesquisa.

O uso das abordagens utilitaristas em interação com os estudos institucionalistas, em especial da teoria do Neo-Institucionalismo da Escolha Racional, para estudar partidos e parlamento, têm provocado intensas críticas, mas também produzido uma extensa literatura com importantes estudos empíricos e postulados teóricos (Hershey, 2006). A abordagem da escolha racional, em especial, se baseia em objetivos individuais para explicar atitudes coletivas. “Na prática estes estudos podem ser compreendidos como análises de esforços individuais visando benefícios previsíveis a serem alcançados com o menor custo possível (Hershey, 2006, p. 75).

Tal arcabouço teórico se ancora em uma tradição das Ciências Econômicas que pressupõe que o indivíduo, ou “*homo economicus*”, atua “avaliando as diversas alternativas à disposição, ele pesa os prós e contras, os custos e benefícios das

alternativas uns contra os outros e, finalmente, escolhe a (s) alternativa (s) que chegue (m) mais próxima de suas preferências” (Kirchgässner, 2008, p.12).

Dentro desse campo, uma das correntes de estudos que mais ganhou proeminência na Ciência Política no decorrer da segunda metade do século XX foi a do neo-institucionalismo da escolha racional. Para Hall e Taylor (1996), esta vertente, em especial, expõe uma clara relação entre as Ciências Sociais com o campo da Economia Organizacional, ao importarem a relação de rendas e custos para o plano das relações entre os indivíduos em contextos politicamente instrumentalizados por uma lógica de produção de resultados positivos.

Boa parte da literatura contemporânea da Ciência Política se apoia nesse esforço teórico para explicar a lógica das ações institucionais movidas pela racionalidade. A partir desse ponto Hall e Taylor (1996) se preocupam mais em expor a importância dos chamados mecanismos institucionais, pois seriam eles os responsáveis pelo controle sobre as atividades políticas individuais. E é por essa compreensão que se estruturaram, por exemplo, estudos sobre as nomeações ministeriais, estruturação das Casas Legislativas e suas comissões, e sobre o voto parlamentar, como é o caso do presente estudo.

Peres (2008) argumenta que as instituições se relacionam com as preferências dos atores, sejam eles eleitores, partidos, grupos de pressão etc. Isso provoca uma espécie de interação que une as utilidades esperadas pela sociedade e pelos atores políticos na construção das regras que regulam os objetivos dos atores. Dessa forma, as instituições criam normas para restringir decisões fazendo com que os atores e suas preferências possam coexistir de maneira a criar consensos e dinamitar os dilemas de ações coletivas.

Segundo Limongi (1994), baseado no dilema de ação coletiva, proposto por Arow (1963), as escolhas sociais são determinadas pelas intervenções institucionais, ou seja, as instituições processam as preferências dos atores, de forma neutra, e equilibram os resultados políticos.

As instituições desenvolvem mecanismos de constrangimento para os atores, impondo limites ao seu comportamento. Em última análise, as normas, procedimentos e arranjos institucionais acabam por explicar o comportamento dos atores, sejam eles da sociedade, de grupos sociais, ou mesmo os partidos políticos.

Para Limongi (1994) as instituições são responsáveis por estabilizar a competição política, os grupos políticos e os embates no seu interior. As instituições

também respondem pelo equilíbrio das “regras do jogo”. Limongi (1994) vai mais a fundo e se insere na discussão sobre o distributivismo institucional inserido na literatura norte-americana como o típico caso do dilema de ação coletiva, balizada por instituições.

Como exemplo disso, Limongi (1994) estuda a obra de Shepsle (1986) que fornece importantes explicações ao apresentar as regras como mediadoras do comportamento parlamentar, no contexto das disputas por recursos – tema que ganha importante relevo na presente pesquisa, em seu terceiro capítulo –, onde cada um quer levar uma quantidade substantiva de recursos para o seu eleitorado, e supõe que seus pares querem o mesmo, para ampliar as chances de reeleição.

Espera-se que seja um ambiente de profundo conflito, pois todos querem levar o máximo de recursos para seu eleitorado. Estas propostas são levadas a comissões, onde cada comissão distribui os temas de acordo com a sua vocação específica – por exemplo, incentivos a produtores rurais, são discutidos em comissões de assuntos agrícolas.

Desse modo a primeira baliza institucional é lançada: o recorte temático, e isso por si só já elimina boa parte da concorrência por recursos, onde congressistas de distritos agrícolas concorrerão por recursos para distritos agrícolas. Desse modo, Limongi (1994) argumenta que aqueles que controlam a pauta controlam os resultados institucionais, pois esses atores podem manobrar os recursos, criando vantagens individuais para si.

Além disso, as comissões como instituições parlamentares criam fontes de poder internas. A primeira, como mostra Limongi (1994) é o poder de “fechar a porta”. Segundo o autor, o envio de qualquer matéria a plenário depende de decisão interna da comissão, assim, logo, as comissões e quem as controla, pode obstruir a pauta e os recursos, fechando suas portas, a tramitação de matérias contrárias à sua vontade.

Outra fonte de poder institucional interna é o “descongestionamento da pauta”. Esta fonte seria exercida pelo Presidente da Casa Legislativa, que no caso do presente estudo é o Presidente da Câmara dos Deputados. Este expediente consiste em poder de limitar o tempo de debate em plenário, bem como determinar a ordem de apreciação das matérias, não pela ordem em que esta sai da comissão e é submetida a plenário, mas sim a partir da preferência daquele que controla a pauta, ou seja, o Presidente da Câmara. Também é de seu arbítrio aceitar ou não a inserção de emendas e resoluções à proposta.

A busca pela aprovação de uma medida se dará através de “manobras” institucionais entre os atores no plenário, que não têm necessariamente uma relação com o tema votado, em contraposição aos atores que estão no âmbito da discussão nas comissões. Nesta situação, os interesses do plenário são diferentes dos interesses da comissão:

Quando o plenário não tem a sua capacidade de emendar limitada, tudo o que a comissão pode fazer é obstruir a tramitação de leis, ou seja, fechar as portas. Pois, se a comissão relatar leis em desacordo com a vontade dominante em plenário, este pode, via emendas, torná-las compatíveis com suas preferências. Quando o eleitor mediano da comissão prefere o *status quo* à posição do eleitor mediano em plenário, a comissão estará melhor obstruindo a tramitação do projeto (Limongi, 1994, s/p).

Nesse mesmo debate, Arrow (1963) enxerga que as escolhas dos atores políticos são autorreguláveis por um mecanismo de coesão de grupos em que as decisões individuais nunca refletem apenas o impacto individual, e não indicam apenas um conjunto específico de opções. As escolhas individuais apontam para uma fusão de interesses individuais de membros do mesmo grupo. A racionalidade para o autor está na fusão das decisões através dos mecanismos institucionais que permitem a coesão por meio da maximização dos benefícios dos atores que se encontram em disputa.

Pesquisas sobre parlamento e atuação partidária se apoiam na teoria da escolha racional para buscar compreender a lógica do processo de tomada de decisão do voto parlamentar, que se distingue dos demais tipos de votações, como por exemplo, em contextos eleitorais, devido aos diferentes efeitos das instituições sobre esse contexto específico. Para Eguia e Shepsle (2015) as bandeiras e princípios de um partido simplificam a atuação individual de parlamentares, levando a comportamentos coletivos organizados, no que tange a discursos, distribuição de recursos para determinados locais e votos.

Desse modo, um bom apanhado explicativo sobre o neo-institucionalismo é apontado por Hall e Taylor (1996) a partir da ideia de que os atores políticos possuem um conjunto considerável de preferências, mais ou menos estruturadas, mas que as ações voltadas para atingir suas metas, segundo essas preferências, dependerão de cálculos estratégicos que levem em conta, por um lado as vantagens a serem conseguidas pela obtenção do que é desejado, e por outro, o custo da tomada de decisões dentro de um contexto permeado por regras.

Esse contexto permeado por regras pressupõe que os resultados não são dados e a competição é regulada. Ou seja, as escolhas individuais dos parlamentares não são produtos das relações sociais, mas os resultados de uma eleição ou a interação entre

parlamentares e o Executivo, dependerá dos procedimentos, regras e estatutos que compõem e delimitam, seja a busca por cargos públicos ou a atuação ao exercê-los. As instituições determinam “as regras do jogo”, ou o ambiente em que as interações políticas e a busca por objetivos individuais e partidários se darão. Nesse sentido as instituições ajudam a dar certos graus de previsibilidade à ação política.

Aldrich (1995) acredita que desde sua fundação, um partido sofre com dilemas de ação coletiva, primeiramente na seleção dos líderes, depois na esfera eleitoral e então na ação parlamentar/de governo, para implementar o que foi proposto. O chamado “dilema da ação coletiva” permeia os estudos relativos ao neo-institucionalismo da escolha racional, a priori a partir da identificação de elementos e atores que motivam as ações, para depois desenvolverem as possibilidades do processo de tomada de decisões.

Shepsle e Bonchek (1997) desenvolvem um importante estudo sobre dilemas parlamentares. Os autores acionam, em uma seção denominada “cooperação multipessoal”, algumas situações em que a cooperação entre os diferentes atores pode ser colocada como um dilema. Para eles é preciso criar situações específicas em que os atores têm de tomar decisões.

Os autores encontraram as principais influências para o comportamento racional em contextos parlamentares. Para eles, se o número de atores for grande, se houver uma identificação ideológica com a decisão a ser tomada, e mais fundamentalmente, se necessário, os indivíduos acreditarem que sua decisão afetará o contexto específico, o objetivo de produzir uma votação em bloco será alcançado. No entanto, os benefícios esperados por aqueles que tomaram a decisão não ficam restritos a eles, pois se o objetivo é alcançado, cada membro do grupo se beneficia, independentemente de ter contribuído ou não. É a partir desse processo de cálculos entre utilidade esperada e custos da tomada de decisões, levando em conta o contexto institucional, que para Shepsle e Bonchek (1997) os atores produzem decisões racionais.

Aldrich (1995) acredita que partidos sejam uma espécie de “empreendimento coletivo” na qual atores individuais, permeados por preferências individuais, decidem se comportar de modo parecido na hora do voto, para então, obterem o maior número de benefícios possíveis individualmente. Tal interpretação não deriva em primeiro lugar da atuação partidária, mas sim como uma organização em que os atores que querem influenciar no cenário político se unem para realizar seus objetivos. Na visão de Aldrich (1995) os partidos seriam os canais pelos quais políticos ambiciosos alcançam o prestígio via obtenção de cargos públicos.

O ponto central da tese do autor é que partidos só existem porque existem políticos ambiciosos que se valem de sua legitimidade para garantir o acesso à cargos públicos e o prestígio que deles decorre. Além de nomeações, o método mais tradicional pelo qual os atores se valem para atingir suas metas utilizando-se dos partidos é “organizando a competição eleitoral para toda a gama de cargos, fornecendo o único meio de responsabilizar os membros eleitos pelo que fazem à coletividade” (Aldrich, 1995, p. 3).

Outro argumento central exposto por Aldrich (1995) está na noção de que a criação e a manutenção das estruturas partidárias necessitam de políticos ambiciosos que buscam se eleger, reeleger e ocupar o maior número de gabinetes possíveis. Para o autor, os partidos são instituições endógenas – no sentido de não serem parte integrante do Estado, ou seja, organizam as eleições por meio de estratégias de competição, dependendo do aparelho estatal apenas para mediar e regular a competição através de instituições, regras e atos normativos – dependentes de líderes ambiciosos e ávidos por cargos públicos.

A presente seção se dedicou especificamente a exposição da função das instituições e como elas influenciam no comportamento dos atores, em especial, no comportamento dos partidos e dos parlamentares. Na próxima seção, o debate será sobre a natureza propriamente dita dos partidos como atores políticos.

1.2 Partidos e Representação Política

Para além das questões de natureza normativa, os partidos organizam concretamente o terreno das disputas políticas, seja por meio de suas plataformas, ou por ideologias em torno da “boa sociedade”, a partir de sua participação nas eleições e atuação na arena governamental. Os partidos pleiteiam representam as contradições, ambiguidades e demandas sociais de sociedades que se complexificaram e se ampliaram no decorrer da história.

Duverger (1957), postula importantes achados teóricos sobre os partidos políticos, em sua obra magna, “*Les Parties Politiques*”. A preocupação do autor consiste na sistematização das origens e tipologia dos partidos políticos, a partir de variáveis explicativas, como organização e ideologia como vetores do processo histórico do desenvolvimento do sistema representativo. A obra de Duverger (1957) consiste em um aprofundamento das análises de Robert Michels (1982), em sua clássica

obra “*Sociologia dos partidos políticos*”, publicada originalmente em 1915, na qual apresenta uma preocupação especial em caracterizar a natureza dos partidos e de suas elites.

Duverger (1957) acredita que os partidos são uma parte da sequência evolucionária do desenvolvimento das relações sociais. O autor postula suas ideias a partir de uma metodologia taxonômico-classificatória, comparativa, indutiva e evolucionista. Duverger (1957) formado no arcabouço darwiniano acredita que a construção dos partidos decorre de tentativas sociais de ambientação e que para cada “*habitat social*” há “*espécies partidárias*” que se organizam em prol das disputas em sociedade (Amaral, 2009). Segundo Maurice Duverger (1957) nas Repúblicas antigas já havia grupos que se reuniam para defender determinados assuntos em assembleias. Contudo, alerta que antes de 1850 nenhuma nação conhecia partidos no sentido moderno.

Susan Scarrow (2006), assim como Duverger (1957), atribui ao século XIX as origens e marcos centrais dos primeiros partidos políticos, especificamente na Europa ocidental. A autora acredita que o processo de “parlamentarização”, somado a expansão do eleitorado, se desenvolveu na maioria das “nações democráticas” as mobilizações políticas via partidos, como detentores da capacidade de agregação das demandas sociais, ligeiramente organizadas.

Sobre esse tema, Sartori afirma que “as legislaturas ganharam proeminência, tornando os partidos mais relevantes, sendo levados a competirem na esfera eleitoral [...] a mobilização da sociedade em torno das eleições levou os partidos a se tornarem organizações formais” (Sartori, 1976, p.23).

Entretanto, a configuração orgânica contemporânea, em termos de competição eleitoral e atividade parlamentar, só nasceu após 1950, quando houve a ampliação das demandas por bens e serviços nas sociedades, por políticas públicas que promovesse o bem-estar coletivo, o crescimento das indústrias, maior mobilidade do campo para centros urbanos, quando se constituem grandes burocracias de governo, ampliação do sufrágio popular e das prerrogativas parlamentares (Duverger, 1957; Eldersveld, 1982).

Ao analisar o processo histórico de formação dos grupos partidários, Duverger (1957) sintetiza a estrutura partidária para as disputas eleitorais dos quatro tipos de partidos em duas formas: os “partidos de massa” e os “partidos de quadros”. O autor enxerga que partidos de massa são os herdeiros dos primeiros movimentos operários do mundo. A origem desses partidos não é institucional, são altamente hierarquizados

dentro de sua organização, possuem rigorosos requisitos no que tange a formação e aceitação de seus membros e o financiamento do partido é algo compartilhado. Já os partidos de quadros são aqueles que têm fortes raízes parlamentares, são pouco organizados internamente, concentração e centralização de decisões na mão das elites parlamentares, pouca identidade nacional, dependentes de financiamento privado e poucas regras para a adesão de novos membros.

Angelo Panebianco (2005) elaborou uma importante contribuição para o estudo dos partidos ao destacar o modelo de organização racional, voltado para a construção de objetos e ferramentas que possibilitem a obtenção de vantagens aos partidos possibilitando o acesso ao fim desejado. Trata-se de constituir a “identificação dos membros do partido com os fins organizativos [...] criar causas comuns” (Panebianco, 2005, p. 37). Segundo Eldersveld (1982), os partidos comunicam suas ideias a um público abrangente com a intenção de se adiantarem na competição com outros partidos, de modo a fidelizar seus eleitores e mobilizarem seus militantes.

Os partidos não são apenas representações institucionalizadas de demandas sociais, mas organizações que disputam eleições e atuam no exercício de governo (Panebianco, 2005). Os partidos visam manter a coesão de propostas internamente da mesma forma em que disputam espaços nas arenas públicas externamente.

Panebianco (2005) propõe a compreensão dos partidos como entidades orgânicas estratégicas que se subdividem a partir de suas diferenças em termos de organização. Na visão racionalista, mencionada anteriormente, os partidos têm de se organizar em termos de seus objetivos. Ou seja, traçam metas e se organizam de acordo com suas pretensões. Em uma visão mais naturalística, segundo o autor, o objetivo central não é propriamente alcançar algo, mas fazer com que a organização sobreviva e para isso é necessário traçar pretensões.

A sobrevivência da organização partidária depende da participação e colaboração dos “associados” – ou militantes. Para isso são oferecidos incentivos em termos de adesão aos partidos. Panebianco (2005) separa aqueles denominados incentivos em coletivos – baseados em identidade, solidariedade e ideologia – que são dados igualmente por parte dos partidos, visando manter a coesão interna, dos assim chamados, incentivos seletivos – cargos e vantagens pessoais – que são distribuídos apenas a alguns dos integrantes do partido, para satisfazer as demandas de membros com grande influência política.

Há ainda incentivos de identidade, baseados em questões ideológicas e manutenção de uma proposta que gera identificação entre os membros do partido. Entretanto, Panebianco (1995) oferece outra perspectiva de incentivos que se encaixa melhor no objeto de análise proposto, os incentivos seletivos, baseados em ampliação coletiva de poder aos membros eleitos, a partir de cargos políticos ou mecanismos de patronagem, que geram status social e recompensas materiais. O conceito de patronagem será essencial para discutirmos, no segundo capítulo da dissertação, as redes de relacionamento entre os partidos, a partir da figura dos parlamentares, com o poder Executivo Federal.

Cunha (2006) acredita que a patronagem gera impacto social e político por meios do desenvolvimento dos seguintes elementos: 1) restrição ideológica; 2) componente econômico, ou recebimento de uma benesse em troca de apoio; 3) prestígio relacionado à benesse dada pelo componente econômico, que invariavelmente são cargos públicos.

Santos (1997) argumenta que a patronagem é um mecanismo de obtenção de legitimidade e apoio político. Como exemplo o autor estuda o caso brasileiro, em que “a utilização estratégica da patronagem é necessária para complementar a insuficiência da dimensão ideológica” (Santos, 1997, s/p). Tal perspectiva se ancora nos três elementos citados por Cunha (2006). A ideologia seria o fator a ser delimitado ou suprimido pelo componente econômico que é capaz de gerar prestígio.

Como percebido até aqui, não há uma teoria geral que classifique os partidos e o seu papel político nas democracias, em parte isso ocorre devido aos diferentes tipos e configurações que assumem. Mas há como exemplificar três visões sobre o que diferencia os partidos das demais formas de organização, como sindicatos, grupos de pressão entre outros. Tais imagens podem variar de partido para partido e são postuladas por Eldersveld (1982).

A primeira visão que distingue os partidos em relação a outros grupos é a de que “partidos buscam o poder por meio de eleições [...] segundo vários estudiosos essa visão não explicaria a natureza dos partidos, pois os partidos também se engajam em outras atividades que não meramente eleitorais” (Eldersveld, 1982, p. 8). Além de limitadora, essa primeira visão tornaria os partidos apenas operadores de disputas eleitorais, além do mais o processo democrático e de participação política estariam restritos a eleições.

A segunda visão apresentada pelo autor enxerga os partidos como “representantes do interesse social, que habitualmente formam coalizões de interesses

com vistas a operar ações conjuntas com seus pares [...] essa visão enxerga os partidos como atores centrais da democracia que traduzem a realidade social para a realidade política” (Eldersvel, 1982, p.8). Tal visão entende os partidos como agregadores de interesses e como integrantes do processo de disputas sociais, levando essas disputas para a arena competitiva das eleições e da representação parlamentar.

A terceira e última visão dos partidos, propostas por Eldersveld (1982) é a de que “os partidos são comunicadores de ideologias ao público [...] a essência dessa visão é a de que os partidos são ideologicamente competidores [...] partidos desenvolvem ideologias para posicionar seu eleitorado em relação a padrões de preferências eleitorais” (Eldersveld, 1982, p. 9). Essa visão é complementar a primeira visão explicitada pelo autor. A ideologia também tem um papel eleitoral, algo que será melhor explicitado no próximo tópico, quando será desenvolvido o tema da organização partidária.

Para Mair (1997), a ideologia dos partidos é que os permite se exporem para a sociedade com certo grau de previsibilidade quanto às políticas públicas propostas e que serão implementadas, caso ganhe as eleições. Logo, a posição ideológica de um partido permite à sociedade intuir que o comportamento parlamentar dos membros eleitos de um partido, em grande medida refletirá suas posições sobre temas centrais, como crescimento econômico, distribuição de renda e bem-estar social, valores.

É importante mencionar que nem todos os partidos possuem forte enraizamento social ou se organizam em torno de propostas ideológicas claras. Os chamados partidos “*catch-all*” são exemplos claros disso. O termo foi cunhado por Otto Kirchheimer (2012) ao analisar a tentativa de alguns partidos de transcenderem as características meramente classistas das campanhas eleitorais. Ou seja, alguns partidos que pretendiam fazer campanhas para diversificar o eleitorado para além dos discursos de classe. Kirchheimer (2012) explica o processo de desenvolvimento histórico desses dois tipos de partidos:

Logo depois da Segunda Guerra Mundial, o partido burguês, do velho estilo da representação individual, tornou-se exceção. Enquanto alguns exemplares da espécie ainda sobrevivem, a natureza dos sistemas partidários, não obstante, já não é mais determinada por eles. Do mesmo modo, o partido da integração das massas, produto de uma era na qual havia uma rígida linha divisória entre as classes e estruturas de clivagens mais marcadamente protuberantes, está se transformando num partido popular *catch-all*. Abandonando seus esforços antes voltados para o enquadramento intelectual e moral das massas, esse partido está se concentrando mais completamente no cenário eleitoral, na tentativa de trocar a efetividade do debate mais aprofundado por uma audiência mais ampla e pelo sucesso eleitoral mais imediato (Kirchheimer, 2012, p.362)

Esse tipo de agremiação é pouco organizada em termos de atuação parlamentar e as campanhas eleitorais têm pouca participação dos partidos, prevalece a imagem do candidato (Mainwaring, 2001). Os militantes também têm pouca relevância. O foco central é a vitória nas eleições, não o fortalecimento das ideias ou mesmo da organização do partido. Esses partidos se assemelham mais ao modelo de quadros do que o de massa, proposto por Duverger (1957).

Os partidos *catch-all* por vezes têm sua relevância minimizada por seus militantes e líderes, tornando-se partidos fracos e com pouca expressão. Esses partidos refletem sistemas democráticos em que os partidos têm pouca relevância para a opinião pública. Como a função da organização é a maximização dos votos, a falta de participação dos partidos nas campanhas torna-se um apontamento fundamental para compreender esses partidos em termos de adaptação (Kitschelt, 1980; Katz e Mair, 1994; Panebianco, 2005).

Nessa mesma linha de organização partidária, outro famoso modelo teórico é o de “partidos cartel”, apresentado por Katz e Mair (1995;1996) que se baseia no recrutamento de líderes políticos para ocupação de cargos públicos, acesso a recursos de fundos públicos, formação de maiorias parlamentares para o controle da conduta de governo e garantia da liberação de incentivos – como apresentado por Panebianco (1995) – a certos membros do partido. O modelo de partidos cartel se destaca por sua unidade de análise, pois não se refere a um único partido, mas à institucionalização de um modelo de organização partidária sendo uma característica do sistema partidário.

Esse modelo tem forte enraizamento no Estado, por meio da indicação de seus membros aos cargos administrativos. Assim, os partidos fortalecem suas posições estratégicas, mas ao mesmo tempo, criam dependências dos cargos para sua sobrevivência no âmbito das disputas políticas, fortalecendo apenas os membros que têm algo a ganhar com certas decisões tomadas.

Atualmente há categorias que auxiliam na melhor compreensão da atuação partidária. Em especial, as categorias de “*Policy-Seekers*” e “*Office-Seekers*” têm importância ímpar, seja para a compreensão da atuação política nas mais diversas esferas das organizações partidárias, representação ou mesmo elaboração de políticas públicas.

A primeira categoria, “*Policy-Seekers*”, segundo Klüver e Spoon (2013) são partidos formados em resposta a falta de representação e ação efetiva em termos de políticas públicas para temas que os partidos tradicionais não responderam, mesmo com

as demandas da sociedade. Portanto, esses partidos se concentram na proposição e produção de políticas públicas específicas. Portanto, não estão em busca de cargos, mas de efetivação de bandeiras que estão na sociedade e não foram respondidas pelos partidos.

Klüver e Spoon (2013) citam como os partidos verdes e de extrema direita como aqueles que se adequam ao modelo de “*policy-seekers*”. Esses se estruturam por meio de , partidos com bandeiras programáticas, como religião, meio ambiente, imigração, ou seja, não buscam fazer parte dos governos, mas sim efetivar políticas públicas para lidar com problemas que os partidos tradicionais têm restrições pela possibilidade da perda de votos, que é melhor representada por essa categoria de partidos.

O segundo tipo denominado “*office-seekers*”, em especial, auxiliará o presente trabalho na compreensão da atuação do MDB como partido na esfera parlamentar. A partir da Teoria da Escolha Racional, Ström (1990) acredita que os partidos políticos do tipo *Office-seeker* estão em constante disputa por cargos e votos, e isso norteia a racionalidade das estratégias do jogo político.

Nesse modelo os partidos atuam com vistas a maximizar o número de membros eleitos e de indicações para cargos de confiança, ou seja, sua organização é voltada para a obtenção de cargos e gabinetes. “nesse tipo de partido, a ênfase principal é assegurar o cargo do governo, maximizando votos. Os partidos *office-seekers* procuram manter o poder sozinhos para agir como um estabilizador ou equilíbrio dentro do sistema e obter acesso ao orçamento” (Wolinetz, 2002, p. 152).

Müller e Strom (1999) argumentam que estes partidos atraem atores que buscam a carreira político-eleitoral, ou seja, o perfil dos membros destes partidos pode ser variado e os critérios de recrutamento são bastante flexíveis. Partidos do tipo *office seeker*, segundo Wolinetz (2002), podem variar bastante, a depender do sistema partidário em que estão inseridos:

Os partidos *Office Seekers* podem existir em diferentes formas. Uma seria com grandes estruturas e muitos membros, construído em cima de redes de mútua dependência, cuja operação exige manter um fluxo contínuo de benefícios no interior do partido, através da indicação para cargos nos governos e alto grau de sucesso eleitoral. Outra pode ser na forma de pequenos partidos em um sistema multipartidário, buscando ser incluído em coalizões pelo prestígio. Um partido em busca de gabinetes provavelmente será organizado para disputar eleições em diferentes níveis de governo. Contudo, é improvável que tal partido atraia ou retenha ativistas políticos cuja preocupação são políticas públicas. Em vez disso, seus principais participantes provavelmente estão mais interessados nos gabinetes que elaboram as políticas. Quanto maior o partido, maior a probabilidade de ser dividido em facções que competem pelos recursos que seus membros podem comandar (Wolinetz, 2002, p. 152-153).

Bawn *et all* (2012) afirmam que os partidos do tipo *Office Seekers* buscam manter a coesão parlamentar na hora do voto, premiando membros disciplinados e punindo os indisciplinados. Embora a atuação desse tipo de partido possa ser dúbia, participando de governos de diferentes matizes ideológicas, e com isso é bom que se considere que seus membros desses partidos sempre estão de olho em oportunidades para fazer parte dos governos eleitos, eles buscam manter a sustentação de seus aliados em suas estruturas parlamentares, concedendo estabilidade política ao governo.

No entanto, é importante ressaltar que Müller e Ström (1999), ao analisarem as experiências de partidos políticos europeus que possuem características, seja de *Policy seeker* ou de *Office seeker*, é improvável que existam partidos “puros” no sentido da caracterização de um modelo teórico que se encaixe na atuação completa dos partidos.

Os partidos têm importância ímpar no processo de operacionalização da representação das demandas sociais. Schumpeter, em sua obra “Capitalismo, Socialismo e Democracia” (1961), salienta que dentro de uma perspectiva de democracia liberal, a tendência inerente às liberdades civis e ao respeito em relação a opiniões individuais, são necessárias para que haja a aplicação do que ele chama de “método democrático”, definido pelo autor como: “um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos” (Schumpeter, 1961, p. 321).

Tal competição por votos é baseada, segundo a interpretação de Schumpeter (1961), no papel que os partidos desempenham na democracia contemporânea. Os partidos necessariamente, carregam em seu bojo, como elementos *sine-qua-non*, dois fatores definidores do processo político democrático: a competição e a representação. Ou seja, o ato de “falar em nome de”, da representação de em nome de quem se fala e a disputa pela ampliação dos espaços de fala de determinadas camadas da sociedade que se representam por meio de determinados partidos, disputando suas propostas de sociedade. Para Hanna Pitkin (1967), a representação não trata apenas de fazer se passar por outra pessoa, mas da distinção que o ato da delegação de fala promove.

Há certo consenso na literatura internacional da Ciência Política a respeito da separação cada vez mais profunda entre as esferas da sociedade e de governo, não apenas teorizada, mas testada empiricamente por meio da medição da participação política em partidos e em decisões de governo (Blondie e Cotta, 1996; Ware, 1996; Dalton e Wattenberg, 2003; Katz e Crotty, 2006).

Para Manin (1996), historicamente a sociedade se identificava com partidos e votava em seus membros, baseada em uma relação de confiança representação e identidade:

Durante décadas, a representação parecia estar fundamentada em uma forte e estável relação de confiança entre o eleitorado e os partidos políticos; a grande maioria dos eleitores se identificava com um partido e a ele se mantinha fiel. Hoje, porém, o eleitorado tende a votar de modo diferente de uma eleição para a outra, e as pesquisas de opinião revelam que tem aumentado o número dos eleitores que não se identificam com partido algum. Até pouco tempo atrás, as diferenças entre os partidos pareciam um reflexo das clivagens sociais. Mas hoje tem-se a impressão que são os partidos que impõem à sociedade clivagens (Manin, 1995, s/p).

Para o autor, este processo deriva de princípios básicos e até naturais da representatividade. Esses princípios são: 1°. os representantes são eleitos pelos governados; 2°. os representantes conservam certa independência diante das preferências dos eleitores; 3°. A opinião pública pode se manifestar de forma autônoma em relação às decisões de governo; 4°. as decisões políticas são tomadas após o debate.

Para Bawn *et all* (2012) a identificação dos partidos no eleitorado começou a diminuir na década de 1960 e permaneceu abaixo dos níveis históricos nos anos 1980. O declínio das máquinas urbanas tradicionais e fatores que dinamizaram as sociedades trouxeram em seu bojo a evolução da perda de controle dos partidos sobre as agendas públicas na sociedade, desconectando as nomeações legislativas para cargos de confiança.

A representação e a competição são elementos fundamentais para a compreensão do papel dos partidos. Esse papel não é estático, e tem sofrido várias modificações no decorrer da história devido a mudanças tanto da sociedade quanto na organização interna dos partidos.

Todas essas alterações não reverberaram apenas nos partidos, mas na própria democracia, uma vez que os representantes da vontade popular passaram a se organizar de formas distintas e o eleitorado passou a responder de forma não mais estável, escolhendo partidos não apenas por representações de classes distintas. A maneira como os partidos se organizam em torno de suas bandeiras e propostas reflete como a própria sociedade se organiza, como suas instituições são fortes, como o eleitorado desenvolve sua identidade e como os partidos são fiéis a suas bandeiras.

Bernard Manin (1995) chama esse processo de “metamorfoses dos partidos”. O autor explica que os padrões estáveis de relações políticas, constituídas no cerne dos primeiros partidos políticos, se desfizeram. Em grande parte, o autor atribui isso ao rompimento do elo baseado em confiança, no qual a identificação do eleitorado, somado

a um programa partidário mais ou menos difuso, bastava para manter a relação estável entre partidos e seus eleitores.

Outro importante componente está situado na organização dos partidos no contexto da disputa por espaços institucionais, representação junto ao eleitorado e participação na elaboração de políticas públicas. Para tal, na próxima seção serão oferecidos apontamentos teóricos gerais a respeito do processo de institucionalização dos sistemas partidários.

1.3 A Institucionalização de Sistemas Partidários

Para além da compreensão da atuação individual de cada partido, uma das grandes preocupações da Ciência Política, entre os anos 1950 e 1970, foi o processo de institucionalização dos sistemas partidários e do sistema de competição em países democráticos, bem como as implicações que as “regras do jogo” têm sobre o processo e o resultado das eleições e da atuação política efetiva na arena parlamentar e do poder executivo (Duverger, 1957; Converse, 1964; Lipset e Rokkan, 1967; Kirchheimer, 1969; Rae, 1971; Przeworski, 1975; Sartori, 1976; Fiorina, 1977; Laakso e Taagepera, 1979; Kiewiet e Kinder, 1979).

Um modelo comparativo foi proposto por Sartori (1976) visando contribuir com a capacidade de mensuração do impacto dos graus de institucionalização sobre a cooperação e a competição entre os partidos. Tal estudo levou em conta variáveis tais como, a capacidade de competição dos partidos, a ideologia, legitimidade perante o regime político vigente e o número de partidos no sistema político em sistemas partidários distintos, como o dos EUA, Japão, Grã-Bretanha, Alemanha e França.

Sartori (1976) entende que a penetração dos partidos na sociedade aumenta ou diminui as oportunidades de competição e de “ecoar” bandeiras programáticas. O autor compreende que a ideologia é um fator que auxilia em estratégias de fragmentação do eleitorado e também determina o comportamento dos membros eleitos do partido em relação aos diversos temas postos em sociedade. A legitimidade dos partidos perante o regime político também afeta a configuração da institucionalização, pois em alguns momentos da história, agremiações tanto à direita quanto à esquerda já estiveram na ilegalidade, fato que afeta a configuração dos graus de competição e cooperação no sistema partidário. A última variável analisada por Sartori (1976) se refere ao maior impacto no grau de institucionalização, é a do número de partidos, devido ao reflexo

que eles têm sobre a configuração das competições eleitorais e a cooperação parlamentar.

Para Sartori (1976) sistemas bipartidários – que podem até possuir mais partidos, mas que apenas dois têm condições de ditar as formar maiorias congressuais sozinhos – como o dos EUA, Colômbia, Costa Rica, Malta, Nova Zelândia e Grã-Bretanha, apresentam severas limitações para a cooperação entre os partidos. Segundo o autor, todo voto que um partido deixa de ganhar é um voto a favor do oponente e isso constitui de fato uma grande limitação no que tange aos acordos. Isso se aplica tanto no curso de mandatos, quanto nas disputas eleitorais.

Em sistemas multipartidários, os partidos não têm necessariamente que manter um eleitorado estático, mas como as fronteiras ideológicas são mais porosas, é possível convencer eleitores de partidos rivais. Isso, porém, varia em cada caso, pois há níveis diferentes de competição, devido a fatores exclusivamente internos de cada regime político.

Ware (2003) acredita que a cooperação e a competição são elementos centrais na definição dos eixos da institucionalização dos partidos. A competição “pode restringir os arranjos da corrida eleitoral, fazendo com que o sistema político se torne menos ou mais agressivo [...] mas a competição também pode proporcionar oportunidades para comportamentos de cooperativo em futuros mandatos” (Ware, 2003, p. 157 Livre tradução).

Mainwaring e Torcal (2006) defendem que sistemas partidários mais institucionalizados têm líderes políticos subordinados a interesses dos partidos e não o contrário. Além disso, os autores acreditam que a segunda variável exposta por Sartori (1976), a penetração dos partidos na sociedade, é dependente do grau de subordinação dos líderes aos partidos. “Em sistemas mais institucionalizados, os partidos não são subordinados a interesses de seus ambiciosos líderes [...] Quanto mais sólida é a organização do partido, mais se reflete sua penetração na sociedade” (Mainwaring e Torcal, 2006, p. 207 Livre tradução).

Para Mainwaring (2018) o grau de institucionalização é um dos mais importantes indicadores da qualidade de um sistema político democrático. “Somente quando partidos de oposição competem de modo relevante o suficiente para afetar a dinâmica do regime democrático, têm-se um sistema de partidos” (Mainwaring, 2018, p.18 Livre tradução). A institucionalização pode variar drasticamente, o que resulta em implicações bastante diferentes, a depender do caso analisado.

Sistemas partidários fortemente institucionalizados possuem três características fundamentais, na visão de Mainwaring (2018): 1° os principais partidos são estáveis, de modo que eles são os principais concorrentes, eleição após eleição; 2° os votos de uma eleição para a outra têm certo padrão, pois se os votos forem fluídos isso dificulta a previsibilidade das próximas eleições, constituindo uma baixa adequação dos eleitores aos discursos dos partidos, por discursos ambíguos ou por baixa consistência. Alta volatilidade eleitoral significa baixa institucionalização dos partidos; 3° a ligação dos partidos com seus eleitores é relativamente estável.

A institucionalização de sistemas partidários revela padrões estáveis e expectativas claras de atuação entre os atores (O'Donnell, 1994). As “regras do jogo” são previsíveis, devido ao fato de as interações dos partidos com a sociedade e com o Estado serem reguladas por conjuntos de normas e isso faz com que o comportamento dos partidos e dos atores, de modo geral, seja bastante previsível. Disso decorre o fato de que as práticas, as interações e os interesses também sejam previsíveis.

Kitschelt (2000) propõe quatro categorias como motivadoras da ligação entre os partidos e seu eleitorado: ideologia programática, clientelismo, personalismo e afetividade. Disso decorre que o comportamento dos partidos é orientado por pelo menos uma dessas unidades. Tal ideia é corroborada por Shepsle (2008), que acredita que o comportamento parlamentar permite observar que as bancadas partidárias refletem as estruturas de decisões e regras próprias, motivadas por pressões de suas bases eleitorais. Isso fica exposto, segundo o autor, pelas interações no proferimento de discursos e votos, que criam um dinamismo a partir das preferências individuais e coletivas de seus membros eleitos.

2. O PODER LEGISLATIVO E O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO BRASIL

As instituições e as formas de interações em seu interior e por meio delas, recebem uma crescente atenção da Ciência Política desde meados da década de 1970. O presidencialismo é um dos sistemas de governo mais estudados no mundo, não apenas por sua forte emergência, desde o início do século XX.

O debate relativo ao efeito das instituições que regulam o comportamento dos atores políticos, em especial dos parlamentares, tem sua gênese nos EUA, a partir dos esforços de cientistas políticos norte-americanos compreenderem os elementos que contribuem para explicar certo padrão de regularidade dos votos dos congressistas, em um ambiente de baixa identidade partidária (Limongi, 1994). No final da década de 1990 e início da década de 2000, a literatura sobre instituições e poder político se tornou bastante usual (Hall e Taylor, 1996; Shepsle e Bonchek, 1997; Immergut, 1998; Weingast, 2002,; Przeworski, 2004) e passou a adotar o conhecido argumento “as regras do jogo importam”.

A matriz epistemológica e empírica do presidencialismo, segundo Cintra (2007), está nos Estados Unidos, cujo sistema de governo, assim como no Brasil, é reconhecido pela tripartição entre os poderes, no qual o presidente e os parlamentares se elegem em pleitos diferentes e além disso, desempenham funções relativamente autônomas, todavia, relacionadas e sujeitas a procedimentos e normas institucionalizadas. “No presidencialismo, os parlamentares não respondem pela implementação de políticas e pelo exercício de governo, como acontece no sistema Parlamentarista, em que a maioria é co-responsável pela política governamental” (CINTRA, 2007, p.38).

O Presidencialismo como sistema de governo pressupõe que:

“a) há um presidente, ao mesmo tempo chefe de governo e chefe de Estado; b) o presidente é escolhido em eleição popular; c) seu mandato, bem como o dos parlamentares, é prefixado, não podendo o presidente, exceto na hipótese do impeachment, ser demitido pelo voto parlamentar, nem do Legislativo ser dissolvido pelo Presidente; d) a equipe de governo é designada pelo presidente e é responsável perante ele, não perante o Legislativo” (CINTRA, 2007, p. 37).

Os Presidentes podem exercer influências para além da arena administrativa, utilizando de mecanismos institucionais e legais que não necessariamente precisam do aval dos parlamentares. “Na prática, como mostra a história dos Estados Unidos, sistemas presidenciais podem ser mais ou menos dependentes da cooperação da

legislatura; O equilíbrio entre poder Executivo e Legislativo varia de caso a caso”⁷ (LINZ, 1990, p.52).

Por meio desta relativa autonomia, que vez ou outra – em alguns casos até frequentemente –, nasce um problema político prático, que segundo Palermo (2000), não deriva tanto da separação formal entre os poderes, mas sim da concorrência entre eles; tanto o Executivo quanto o Legislativo têm prerrogativas de formar leis⁸, o que, sem sombra de dúvidas, acaba por influenciar a produção legislativa. No entanto, Palermo (2016) argumenta que com o decorrer do tempo a literatura vem mostrando que ao invés de recorrentes conflitos, o presidencialismo brasileiro produziu vários pontos de convergência e interações entre os poderes Legislativo e Executivo no Brasil.

Santos (2010) mostra que apesar da possível competição entre os dois poderes em prol da implementação de suas agendas, por vezes divergentes, as agendas são formadas mutuamente, sendo a agenda do Legislativo condição para a do Executivo:

“Ademais, sendo a agenda dual necessariamente gerada pelo Executivo, pode-se supor logicamente que a mera existência de uma agenda do Executivo implicaria na efetivação das características negativas [...] geram um ambiente de competição por políticas, o Executivo, para obter votos e aprovar sua agenda, cederia aos interesses parlamentares liberando recursos (emendas orçamentárias) para o atendimento de suas demandas (agenda do legislativo)” (SANTOS, 2010, p.27).

Mesmo com os argumentos apresentados por Santos (2010), que denotam uma inevitável busca por acordos para fortalecer os interesses das duas partes, Figueiredo e Limongi (1998) mostram que a Constituição de 1988 criou um ambiente de relativa rivalidade, por ter designado mecanismos institucionais – e isso inclui o poder de liberar ou não as emendas orçamentárias ao Legislativo – à disposição do chefe do Executivo, o que dá a sua agenda um poder categórico. E essa co-dependência dá maior peso ao Executivo gerando uma:

relação de cooperação em um sistema que não é "nem unificado nem dividido", mas cujo Executivo conta com instrumentos decisórios para assegurá-la [...] organizasse coalizões e utilizasse esses instrumentos para forçar a cooperação dos que ingressam na coalizão (PALERMO, 2000, s/p).

Cintra (2007) enfatiza um importante ponto de tensão, que se liga a mais um possível distanciamento entre o Executivo e o Legislativo, no sistema presidencialista: o fato de o mandato presidencial pertencer ao presidente e não ao seu partido ou a partidos aliados. Isso aparentemente transmite certa incerteza quanto à governabilidade do presidente, não podendo, teoricamente, prever o comportamento dos parlamentares,

⁷ Livre tradução.

⁸ A despeito do pressuposto de que o Legislativo é que vota e o Executivo é que implementa, o Executivo também envia suas propostas ao Legislativo para a aprovação.

que em tese têm suas próprias agendas. Contudo, Power (2010) apresenta três argumentos que são *sine-qua-non* para a compreensão da manutenção da estabilidade em regimes presidencialistas, em especial no caso brasileiro:

uma primeira visão enfatiza os amplos poderes de definição de agenda do presidente que a Constituição de 1988 proporcionou (por exemplo, Figueiredo e Limongi 1999), a segunda visão enfatiza a alocação de pastas ministeriais como forma de garantir a disciplina coalizão (por exemplo, Amorim Neto 2002), e uma terceira, chama a atenção para os amplos poderes discricionários do presidente em questões orçamentárias (por exemplo, Pereira e Mueller 2004). Apesar disso, a literatura ainda sofre com a falta de uma abordagem unificadora, que mostre como todas essas ferramentas presidenciais geraram a governabilidade mutuamente (Raile, Pereira e 2011), virtualmente todas as pesquisas produzidas até agora concordam que os presidentes implementam suas ferramentas com uma lógica essencialmente de manter as coalizões (POWER, 2010, p.232).

Segundo Limongi (2006), deve-se concentrar nos fenômenos dos mecanismos institucionais pelos quais o presidente consegue arregimentar suas coalizões. Essa ideia nos remete à clássica obra de Sérgio Abranches (1988), que segundo Limongi (2006) é quem postula a ideia de “presidencialismo de coalizão” ao caso brasileiro, em sua leitura da realidade política pós Constituição Federal de 1988.

Sob este prisma, o presente capítulo se dedicará a apresentar, em primeiro lugar, o sistema de partidos do Brasil, em seguida o papel das normas contidas no regimento interno da Câmara dos deputados e sua relevância para a formatação da distribuição de poder. Também, será apresentada uma discussão sobre o papel dos partidos no legislativo para a formação do chamado “presidencialismo de coalizão”.

2.1 Partidos e sistema partidário no Brasil

Para compreender o ambiente em que a relação entre o partido com o Executivo Federal ocorre, faz-se necessário entender as nuances políticas as quais o partido está inserido, e disso decorre a necessidade do entendimento sobre o sistema partidário no Brasil. Para tal, nesse momento serão discutidos aspectos relativos à institucionalização dos partidos no Brasil, a partir de dados sobre a manutenção desses partidos no sistema político e no que tange à competição eleitoral.

Como explicitado anteriormente, um dos índices mais recorrentes para mensuração do grau de institucionalização – ou consolidação – de um sistema partidário é dado pela capacidade que os partidos têm de competir entre si. Para Carreirão (2014) a literatura mais recente da Ciência Política sugere que a estrutura da competição é um

fator decisivo para compreender a consolidação dos partidos como estruturas orgânicas – debate que realizamos nas subseções anteriores.

Baseado nos argumentos de Rose e Mackie (1988), Carreirão (2014) argumenta que um conjunto de partidos não necessariamente forma um sistema partidário. O autor vai além:

em um sistema partidário “razoavelmente estabilizado”, deveríamos esperar certa regularidade no relacionamento entre os partidos, incluindo os padrões de competição eleitoral (correlações de força, tipos de coligação) e de formação de governo (coalizões). Se a correlação de força entre os partidos se altera bruscamente entre uma eleição e outra (altos níveis de volatilidade), se muitos partidos competem, formando tipos os mais diferenciados de coligação seja para cargos diferentes numa mesma eleição, seja para um mesmo cargo entre uma eleição e outra, se as coalizões para diferentes níveis de governo (federal, estadual, municipal) num mesmo momento ou para um mesmo nível em diferentes momentos também se alteram muito (Carreirão, 2014, p. 260-261).

A crítica lançada por Carreirão (2014) encontra fundamentação empírica no que tange à baixa proporção de candidaturas consistentes ideologicamente.

Braga (2010) entende que o papel dos partidos políticos no Brasil não é tão efetivo no que tange a representação, mas sim no auxílio da organização da competição, na formação de alianças e construção de governos. E nesse ponto a autora argumenta no Brasil as agremiações já nasceram com funções bastante institucionais:

Sob o ponto de vista da origem do sistema partidário, os principais partidos políticos organizam a competição político-eleitoral há mais de 28 anos, o que significa ser esta a mais longa experiência partidária de nossa história política. Mais precisamente, como demonstra Braga (2006), entre o final de 1979 e o início de 1980, foram criados o PT, PDT e o PTB. O PMDB e o PDS/PP foram reorganizados, visando a atender as exigências da primeira reforma partidária, realizada em 1979. Mesmo o PFL, atual DEM, foi fundado durante as discussões em torno das eleições indiretas para a Presidência da República, em 1985. Dois anos depois, durante os debates na Constituinte, uma dissidência no PMDB levaria à criação do PSDB. Outros partidos com alguma relevância surgiriam ainda em meados dos anos 1980, como, por exemplo, PSB, PL/PR, PCB/PPS, PC do B e PV (Braga, 2010, p. 43).

Tal estrutura fundacional abre críticas sobre o fato de os partidos brasileiros não possuírem fortes laços identitários na sociedade, e focalizarem o debate público apenas dentro das casas legislativas (Lamounier, 1992; Kinzo, 1996), o que não só dificulta a identificação partidária com o eleitorado, mas também seria um entrave no que tange à coesão parlamentar e a construção de programas minimamente ideológicos.

Mainwaring (1993) enxerga pontos muito negativos na relação entre comportamento parlamentar e ideologia partidária no Brasil. Para o autor, os partidos brasileiros teriam pouca chance de servir de suporte para democracia se em risco essa estivesse. Isso se deve ao caráter extremamente indisciplinado dos parlamentares,

principalmente no que tange aos partidos de centro e de direita – bastante comprometido com objetivos próprios. Mainwaring, Power e Bizzarro (2018) acreditam que com exceção do PT, todos os outros partidos no Brasil não têm estruturas sólidas de identificação com a sociedade – apesar do grande número de filiados⁹ do PMDB de do PSDB.

Rodrigues (2002) constrói sete indicadores que apontam para a fragilidade dos partidos no país, são eles: 1. O excessivo número de partidos; 2. A existência de “donos” das legendas; 3. As sucessivas trocas de legendas promovidas pelos políticos; 4. A falta de consistência programática, ampliada pelas coligações eleitorais; 5. A patronagem, o clientelismo e o patrimonialismo, como os traços mais antigos e marcantes do sistema de partidos do Brasil; 6. O individualismo dos políticos e predominância de estratégias individuais, o que leva a disputas intra-partidárias; 7. A indisciplina partidária na hora no voto.

Em consonância com essas críticas Mainwaring, Power e Bizzarro (2018) indicam que o sistema partidário brasileiro é caracterizado por alta volatilidade eleitoral, ascensão meteórica de líderes populistas e fraca identificação entre partidos e eleitores. Os autores indicam que entre 1994 e 2014 o Brasil foi o país em que ocorreu o maior aumento do número de partidos em toda América Latina.

Esse fator é um dos responsáveis pela regressiva estabilidade votiva nas eleições presidenciais e para a Câmara dos Deputados, mas isso não implica diretamente no aumento da oposição aos governos, por parte de deputados eleitos. Como exemplo, os autores expõem o caso do PMDB em que o partido jamais conseguiu projetar um candidato à presidência que fosse forte, entretanto, é um partido com extrema capilaridade institucional e eleitoral no âmbito subnacional, além de ser ativo participe das decisões de governo no âmbito do Executivo Federal.

Segundo Mainwaring, Power e Bizzarro (2018), baseados em dados do Tribunal Superior Eleitoral (2017), PMDB, PSDB, PT, PP, PSD, PSB, PR, PDT, DEM e PTB são os partidos com maior estabilidade eleitoral tanto para a Câmara de Deputados como para os legislativos estaduais – chegando a ocupar, no agregado, até 2016, cerca de 66,6% dos cargos eletivos. Tal dado coincide com o teste realizado por Braga (2010) que mostra que é possível:

⁹Segundo dados do TSE (2018), o PMDB é o partido com o maior número de filiados, com 2.394.750, seguido por PT e PSDB, com 1.589.871 e 1.454.316 respectivamente.

verificar que, apesar do grande número de partidos que participa de cada pleito – um indicador do quão aberta é a estrutura de competição partidária no Brasil –, identificamos, ao mesmo tempo, um processo mais recente de não-apresentação de novas legendas ao sistema partidário. Este último aspecto também é um indicador importante no sentido da estabilidade do comportamento das principais elites políticas brasileiras, as quais parecem cada vez mais empenhadas em manter um grau de acomodação intrapartidário capaz de garantir a sobrevivência do seu partido político na complexa estrutura de competição político-partidária (Braga, 2010, p. 57).

A partir da discussão realizada nas subseções anteriores sobre partidos *office seekers*, é oportuno abrir um diálogo com dados empíricos que mostram o sucesso eleitoral dos onze partidos elencados por Mainwaring, Power e Bizzaro (2018). Também é possível observar que os partidos no Brasil desenvolveram estratégias bastante sólidas ao longo do tempo visando manter seus membros com cargos eletivos ou de grande prestígio. Forte organização com o objetivo central da ampliação da ocupação de cargos públicos. Dentre eles, o sucesso eleitoral desses onze partidos para a Câmara dos deputados demonstra certa estabilidade e pode ser verificado em um período de 20 anos:

Quadro 1. Número de deputados federais eleitos por partido (1994-2014)

| PARTIDO | 1994 | 1998 | 2002 | 2006 | 2010 | 2014 |
|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| PMDB | 103 | 83 | 75 | 89 | 78 | 66 |
| PSDB | 63 | 99 | 70 | 66 | 54 | 54 |
| PT | 50 | 59 | 91 | 83 | 86 | 69 |
| PPB/PP | 34 | 60 | 49 | 41 | 44 | 38 |
| PSD | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 36 |
| PSB | 15 | 18 | 22 | 27 | 35 | 34 |
| PL/PR | 13 | 12 | 26 | 23 | 41 | 34 |
| PDT | 34 | 25 | 21 | 24 | 27 | 19 |
| PFL/DEM | 89 | 105 | 84 | 65 | 43 | 21 |
| PTB | 32 | 31 | 26 | 22 | 22 | 25 |

Fonte: TSE. Elaboração própria.

Os partidos mencionados no quadro 1 são os que mais ocuparam cargos eletivos bem como o maior número de representação ministerial no Executivo Federal, via nomeação partidária. Meneguello (1998) indica a correlação positiva entre número de cadeiras na Câmara dos Deputados e a proporção de pastas ministeriais distribuídas aos partidos da base de sustentação. “Em linhas gerais, a participação de partidos na arena governamental define-se basicamente por uma dinâmica segundo a qual, através da obtenção de cargos (ministeriais), os partidos e os políticos viabilizam a realização de suas políticas” (Meneguello, 1998, p. 36).

Braga (2010) acredita que a composição dos Ministérios é um bom preditor do comportamento dos partidos eleitos e dos derrotados na eleição. Para a autora, assim como Meneguello (1998): “quanto mais esse grupo político precisar de outros partidos para formar uma maioria nas Casas Legislativas e alargar seu grau de governabilidade, maior será o número de partidos compondo os Ministérios” (Braga, 2010, p. 60).

Nas eleições para o Executivo Federal houve uma estabilidade maior ainda, a partir do chamado ciclo PT-PSDB, que se revezaram a frente da presidência da República. Mas o mesmo padrão, também em eleições majoritárias, não pode ser generalizado. Não há uma alta concentração de votos para governadores em apenas dois partidos, mas sim dispersos entre os onze partidos elencados por Mainwaring, Power e Bizarro (2018):

Quadro 2. Número de Governadores eleitos por partido (1994-2014)

| PARTIDO | 1994 | 1998 | 2002 | 2006 | 2010 | 2014 |
|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| PMDB | 9 | 8 | 5 | 7 | 5 | 6 |
| PSDB | 6 | 8 | 7 | 6 | 8 | 6 |
| PT | 2 | 3 | 3 | 5 | 5 | 5 |
| PPB/PP | 3 | 0 | | 1 | 0 | 1 |
| PSD | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| PSB | 2 | 2 | 4 | 3 | 6 | 3 |
| PL/PR | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| PDT | 2 | 1 | 1 | 2 | 0 | 2 |
| PFL/DEM | 2 | 6 | 4 | 1 | 2 | 0 |
| PTB | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Fonte: TSE. Elaboração própria.

O que enxerga-se nesse quadro eleitoral é que, embora haja diferenças significativas entre o número de eleitos por alguns partidos, como, por exemplo, entre PMDB e PTB, ou PSDB e PSB, DEM e PDT, fica claro que esses onze partidos são bastante robustos eleitoralmente e há sim relevância tanto em relação à representação ministerial, quanto ao número de cadeiras ou o número de governadores entre os onze partidos.

Com exceção do PFL/DEM, nenhum dos outros partidos passou por um processo de fato de refundação – em termos de perda de muitos membros e ainda se mantendo com certa estabilidade eleitoral. E isso permite enxergar que o sistema partidário brasileiro possui certa estabilidade – entendida com longevidade – se pensada em termos de manutenção de cargos – eletivos ou não – mas não de consistência

ideológica nas coligações eleitorais. A racionalidade dos partidos brasileiros, se pensada em termos das discussões realizadas por Panebianco (2005) e Downs (1999), se concentra na obtenção do sucesso eleitoral como forma de sobrevivência da organização partidária.

Apesar das reiteradas críticas feitas por Mainwaring (2003), Rodrigues (2002) e Mainwaring, Power e Bizzarro (2018), o fato de os partidos brasileiros terem nascido com fins a disputar eleições está diretamente ligado a forma como seus membros eleitos desenvolverão sua atuação durante a legislatura (Braga, 2010). Em outras palavras, o pragmatismo e a busca pela ampliação do prestígio pessoal é o alvo a ser perquirido.

Essa tese é defendida por Ribeiro (2013) que acredita que os partidos brasileiros desenvolvem suas ferramentas de competição mediante aos desafios estruturais que se impõem à própria competição – sejam questões institucionais ou políticas. Para o autor a consecução da organização racional se encontra na ampliação da detenção de cargos eletivos por parte de seus membros – tal ideia estabelece um paralelo com a tese de Downs (1999) sobre fazer políticas para ganhar eleições.

Carreirão (2014) sustenta que a disputa presidencial é o centro gravitacional do sistema partidário brasileiro. Essa tese é corroborada por Braga (2010) que acredita que o objetivo central das eleições é a formação do governo. Para a autora a formação do governo dependerá de três variáveis: 1) se os partidos participaram de coligações eleitorais; 2) se o partido que pleiteia apoiar o presidente elegeu uma bancada expressiva para a Câmara Federal; 3) se há condições objetivas para que parlamentares eleitos em partidos derrotados na eleição migrem para partidos da situação.

Para compreender esses fatores se faz imperativo o aprofundamento da discussão relativa ao sistema presidencial no Brasil, para entender os motivos da ação partidária visando ganhar as eleições ou participar do governo eleito. Tal discussão auxiliará na compreensão do comportamento do PMDB. Para isso, na próxima seção serão apresentados elementos institucionais que norteiam o comportamento dos atores no interior da Câmara dos deputados e das coalizões de governo, expondo o debate concernente ao tema.

2.2 O Presidencialismo de coalizão

O artigo seminal de Sérgio Abranches “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”, que em 2018 completou 30 anos de publicação, lançou as bases

para se *repensar* o sistema político brasileiro que emergiria com a redemocratização do país, a partir da década de 1980. Se no decorrer do período da transição e promulgação da Constituição de 1988, eram diversos os prognósticos de que o presidencialismo no Brasil, suscetível a crises por suas características institucionais, ameaçaria a estabilidade do regime democrático (Mainwaring, 1990, 1991; Linz, 1990; Valenzuela, 1991), o artigo de Abranches ampliaria as lentes de análise dessa discussão ao enfatizar, remontando ao período democrático de 1946 a 1964, a dinâmica de funcionamento do sistema presidencial que se caracterizava pela organização do Executivo com base em grandes coalizões partidárias que detinham a maioria das cadeiras no Congresso Nacional.

Como observado em democracias europeias estáveis, parlamentaristas e multipartidárias, a formação de um gabinete ou ministério por partidos que compunham uma coalizão de apoio majoritário ao governo no Parlamento também faria parte da lógica do presidencialismo brasileiro.

A ênfase no “recurso de uma coalizão interpartidária para formação do Executivo” introduz uma nova variável nas análises sobre o funcionamento do sistema presidencialista, especialmente no Brasil, considerado por Abranches como um “caso singular” em comparação aos demais países que adotavam o presidencialismo. À semelhança dos sistemas parlamentaristas multipartidários, o presidencialismo de coalizão, então denominado pelo autor, teria como característica a formação do governo (especificamente, o ministério) por uma base partidária parlamentar que, considerando a experiência de 1946-1964, salvo raras exceções, seria majoritária no Congresso¹⁰.

Matizando, assim, o caráter unipessoal do Executivo e o potencial conflitivo entre os Poderes sob o presidencialismo, Abranches inova com o seu trabalho ao destacar que os governos são compostos no Brasil por critérios partidários e regionais orientados para alcançar maioria no Congresso e apoio em diferentes estados da federação. Com esse argumento, amparado em evidências empíricas, apresenta uma nova perspectiva para se analisar o sistema presidencialista multipartidário, que dirige atenção para a formação do governo, a representação dos partidos no Executivo e as respectivas bases de sustentação no Legislativo.

¹⁰ Abranches observa que entre 1946 a 1964 “[...]em nenhum caso, o governo sustentou-se em coalizões mínimas. O caso mais próximo desta situação foi o último ministério parlamentarista da presidência Goulart, tipicamente um ministério de crise. As coalizões controlavam, na quase totalidade dos casos, larga maioria na Câmara, no Senado e no Congresso Nacional” (*Op. Cit.* p. 22).

Em seguida, a partir da década de 1990, foram diversas as contribuições que se esforçaram em analisar o funcionamento do presidencialismo brasileiro com novas lentes. Alguns dos trabalhos seguiram as coordenadas indicadas por Abranches e examinaram em detalhe a formação dos gabinetes e o peso dos partidos no Executivo e no Congresso (Amorim Neto, 1994, 1998; Meneguello, 1998). No mesmo período, estudos pioneiros identificaram “as bases institucionais do presidencialismo de coalizão” (Figueiredo & Limongi, 1994, 1995, 1997, 1999; Santos, 1997, 1999), enfatizando as mudanças no sistema presidencialista estabelecidas pela Constituição de 1988, como o aumento do poder legislativo, ou de agenda, do presidente, e os recursos de controle da mesa diretiva e dos líderes partidários sobre a ação parlamentar, definidos nos novos regimentos das duas casas do Congresso.

Mauerberg et al (2015) identificam quatro abordagens sobre a relação executivo legislativo no Brasil, a partir de 1988, no contexto de multipartidarismo. A questão central nesses estudos é como criar as condições, induzir os parlamentares – especificamente aqueles que fazem parte da coalização – a apoiar a agenda e os interesses do presidente? Os autores apontam que cada uma das abordagens analisadas oferecem respostas parciais e conflituosas, não obstante sua contribuição para a compreensão do fenômeno. Por fim, concluem que a relação entre os poderes executivo e legislativo em sistemas presidencialistas multipartidários deve pressupor que o presidente, o congresso, o sistema eleitoral, as normas internas que regulamentam o funcionamento do parlamento constituem um conjunto de variáveis institucionais que conformam o leque de opções que conformam o comportamento dos parlamentares e da coalização.

Outro fator a ser acrescentando à discussão é que o presidente da República detém recursos que funcionam como ferramentas de arregimentação dos partidos em torno das propostas presidenciais e que incentivam os partidos a se comportem de forma relativamente estável (Figueiredo e Limongi, 2006; Raile, Pereira e Power, 2011).

Um importante moeda de troca na negociação entre o presidente e os partidos são as nomeações ministeriais multipartidárias. Ou seja, os presidentes no Brasil têm composto seus gabinetes, em grande parte, por meio de indicações feitas pelos partidos da base aliada. A título de demonstração, no quadro a seguir serão expostos o número de ministros com filiação partidária, pelos dez partidos mais longevos da chamada “nova República”, por governo, entre 1995 e 2018:

Quadro 3. Número total de ministros com filiação partidária por governo (1995-2017)

| PARTIDOS/PRESI DENTES | FHC 1 1995- 1998 | FHC 2 1999- 2002 | LULA 1 2003- 2006 | LULA 2 2007- 2010 | DILMA 1 2011- 2014 | DILMA 2 2015- 2016 | TEMER 2016- 2017 |
|----------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------|
| PMDB | 5 | 8 | 5 | 5 | 9 | 7 | 11 |
| PSDB | 7 | 10 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 |
| PT | 0 | 0 | 22 | 10 | 23 | 12 | 0 |
| PPB/PP | 1 | 2 | 0 | 0 | 2 | 1 | 4 |
| PSB | 0 | 0 | 4 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| PL/PR | 0 | 0 | 3 | 1 | 3 | 1 | 1 |
| PDT | 0 | 0 | 1 | 1 | 6 | 2 | 0 |
| PFL/DEM | 4 | 8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| PTB | 3 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 |

Fonte: Banco de dados Cebrap. Elaboração própria.

Este método de nomeações ministeriais em troca de apoio legislativo, não é aleatório, possui uma correspondência, que se convencionou chamar de “índice de coalescência”. Esse índice é determinado pela correspondência entre o número de cadeiras que os partidos detém no Legislativo e o número de ministérios recebidos por cada um.

Amorim Neto (2000), ao procurar compreender se o gabinete presidencial brasileiro se relaciona com o Congresso, gerando um arranjo institucional como o das coalizões em sistemas parlamentaristas, desenvolve o método de mensuração de correspondência de representação ministerial dos partidos com representação congressual, intitulado, “coalescência. O autor define “a coalescência como uma variável contínua: quanto maior a proporcionalidade entre as cotas ministeriais dos partidos e seus pesos parlamentares, mais coalescente será o Ministério.” (Amorim Neto, 2000, s/p). Ou seja, para o autor, a proporcionalidade entre o número de cadeiras de cada partido na Câmara e o número de ministérios que estes partidos comandam, são os critérios para mensurar a proporcionalidade da representação de cada partido no interior das coalizões.

Amorim Neto (2006) entende que a disciplina partidária é positivamente correlacionada com o número de ministérios que os partidos possuem e há também uma clara correspondência com as estratégias do Executivo e o tipo de relação que o presidente pretende desenvolver com o legislativo (Pereira, Power e Rennó, 2008).

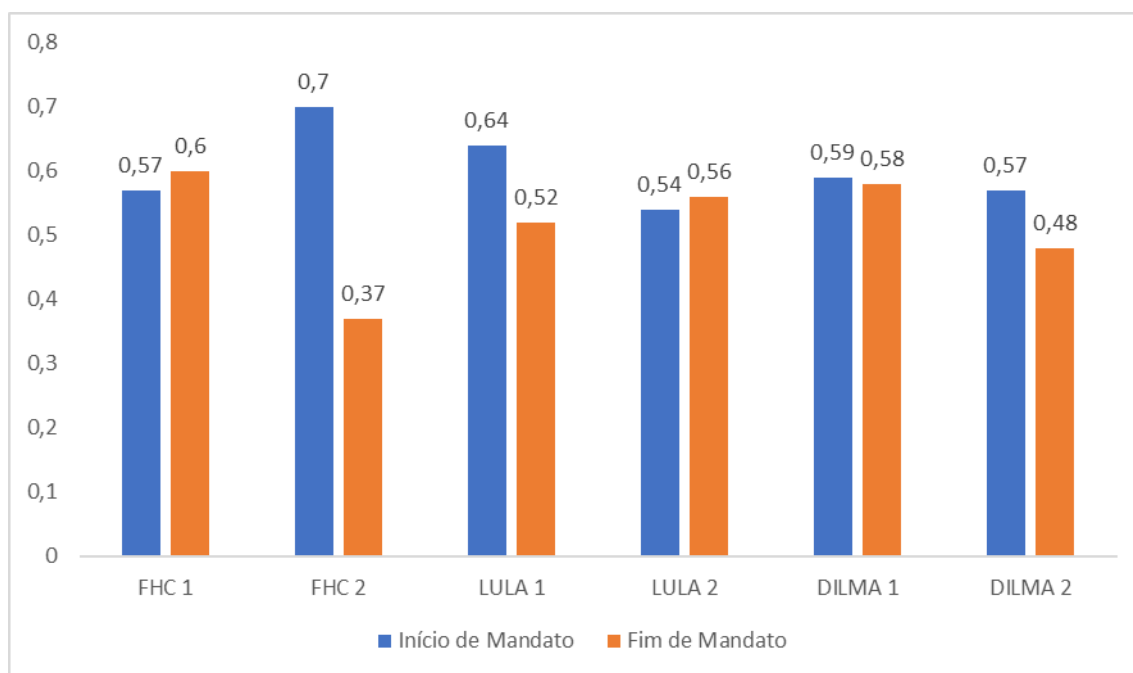
Além disso, é importante ressaltar que o método de análise proposto por Amorim Neto (2000) possibilitou não apenas a compreensão quantitativa da distribuição ministerial, mas também o peso de cada nomeação, através da dispersão de médias, que possibilita atribuir pesos diferentes, equalizando as distribuições de ministérios e secretarias em relação ao tamanho dos partidos no congresso (Ames, 2003; Anastasia, Melo, & Santos, 2004; Cintra, 2007; Santos, Vilarouca, e Mantovani, 2007; Mauerberg, 2016).

Segundo Amorim Neto (2000), o cálculo para medir o indicador matemático da entrega de gabinetes ministeriais em proporção com o número de cadeiras de cada partido, que possibilita compreender de forma genérica a taxa de coalescência é dado por:

$$\text{Gabinete} = 1 - \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (|S_i - M_i|)$$

Sendo que M = % de ministérios recebidos pelo partido i , quando o ministro foi nomeado; S_i = % de cadeiras ocupadas pelo partido i dentro do total de cadeiras ocupadas por outros partidos que compõem o gabinete presidencial. Para sintetizar a ideia, Pereira (2016) apresenta o agregado da taxa de coalescência entre o início e o fim dos mandatos presidenciais entre 1995 e 2016. O gráfico abaixo apresenta a evolução dessa taxa em sucessivos governos. O gráfico abaixo apresenta a evolução dessa taxa em sucessivos governos.

GRÁFICO 1. Comparação da taxa de coalescência entre início e final de mandatos presidenciais (1995-2016)



Fonte: Pereira, 2017. Elaboração própria.

O gráfico mostra que há uma tendência a manutenção e até aumento da taxa de coalescência do final do primeiro mandato para o início do segundo. Podemos verificar esse padrão tanto em FHC 1 (0,6), ampliada de forma significativa no início de FHC 2 (0,7) e que se repete no final de Dilma 1 (0,58) para o início de Dilma 2 (0,57). No entanto, a tendência de FHC 1 é notada em Lula 2 (0,56), quando foi eleita uma sucessora do mesmo partido. Assim, há uma tendência de manutenção da mesma base partidária, e com isso, espera-se que haja uma continuidade dos mesmos partidos na coalizão— e talvez compondo os mesmos ministérios. Esse ponto enseja outro padrão que é o da diminuição da coalescência quando o presidente em final de mandato não elege o sucessor. Isso ocorreu com FHC 2 (0,37) e Dilma 2 (0,48) – que sofreu cassação do mandato presidencial, com importante votação de membros da sua base parlamentar.

A montagem das bases partidárias no Congresso tem garantido uma alta taxa de sucesso do poder Executivo no Legislativo. Até 2014, cerca de 71% das propostas advindas do Executivo foram aprovadas nas duas casas legislativas (Amorim Neto, 2007). Além disso 85% de todas as propostas votadas no plenário da Câmara de Deputados tiveram sua gênese no Executivo Essa Federal (Limongi, 2006).

A iniciativa legislativa do Executivo, contudo, não é unilateral. As propostas são, em grande parte negociadas com os líderes da base parlamentar do presidente, que buscam torna-las adaptáveis aos interesses dos parlamentares. Essa percepção leva a hipótese de Freitas (2013) de que: “a coalizão é o que torna este poder – Executivo –

efetivo [...] a agenda política expressa nas propostas enviadas pelo Executivo deixa de ser do presidente e passa a ser da coalizão” (FREITAS, 2013, p.23).

É importante ressaltar que há diversos interesses e atores participando desse processo no qual os líderes dos partidos são importantes para o equilíbrio de poder. E até por isso, têm recursos para não ficarem em situação de desigualdade com o Executivo, conduzindo as negociações de forma parcimoniosa, se impondo e não permitindo que o Executivo tenha livre passagem para pautar suas propostas no Legislativo, sem que antes tenha que ceder aos interesses da sua base de apoio.

Segundo Pereira e Bertholini (2017), as coalizões de governo não são estáticas, estas seguem uma lógica repleta de potenciais de confrontos entre o Executivo e sua base parlamentar. “As coalizões presidenciais, portanto, não são somente formadas e mantidas, mas gerenciadas ao longo do tempo, de acordo com sua eficiência, ou seja, seus custos em termos de bens de troca e seus retornos em termos de apoio político no Congresso” (Pereira e Bertholini, 2017, p. 535).

Pereira e Bertholini (2017) entendem que os presidentes são atores racionais, que buscam maximizar apoio político com o menor custo possível. Para alcançar seus objetivos, eles traçam metas em suas agendas, definindo quantos e quais partidos vão fazer parte da sua coalizão e quanto poder e recursos serão disponibilizados aos aliados:

Com base nessas escolhas, os participantes da coalizão alcançam um grau maior ou menor de satisfação que, por sua vez, tem o potencial de gerar maior ou menor equilíbrio/capacidade de governo/custo. Entretanto, o equilíbrio alcançado não é estático, mas sim dinâmico, podendo variar diante de choques externos ou internos. Choques têm o potencial de atualizar as expectativas de custos e benefícios auferidos pelo presidente e pelos parceiros de coalizão (Pereira e Bertholini, 2017, p. 546).

Amorim Neto e Tafner (2002) entendem que os parlamentares estão atentos aos chamados “alarmes de incêndio”, que são momentos em que o envio de uma proposta do Executivo ao Congresso pode ter um custo eleitoral e para avaliar o impacto, os parlamentares buscam monitorar a decisão de apoiar ou não o governo. Apesar de Pereira, Power e Rennó (2005) constatarem que há pouco efeito da pressão da opinião pública sobre as decisões presidenciais, os autores argumentam que em momentos extremos, o receituário da distribuição de ministérios, recursos orçamentários e do apoio a cargos no legislativo, não surtem o mesmo efeito que em momentos de “normalidade” política.

De modo geral, avançou-se muito em trinta anos de estudos sobre os efeitos das regras sobre a configuração da distribuição de poder. A compreensão do papel

legislativo que o Executivo possui, bem como as prerrogativas de controle das propostas no interior do legislativo, que tanto o presidente da mesa, quanto os presidentes das comissões possuem, parece ter sido um importante passo, não apenas compreender de forma mais substantiva elementos que estão presentes no processo político, mas para oferecer bases para dimensões ainda inexploradas.

No próximo capítulo este trabalho se dedicará a expor o papel institucional do PMDB na Câmara dos deputados, seja a partir do mapeamento das comissões que o partido presidiu, portanto possuiu poder de agenda ou a presidência da mesa diretora da Câmara, portanto, controlando a pauta da casa. Também será apresentado o papel do partido na gestão do governo, como membro das coalizões de diferentes presidentes.

2.3 O regimento interno da Câmara dos deputados na organização dos trabalhos legislativos

No texto seminal de Petter Hall e Rosemary Taylor, intitulado “As três versões do neoinstitucionalismo” (1996), os autores dedicam uma seção para a vertente da escolha racional. A origem dessa corrente de estudos, apontam os autores, está situada no:

contexto do estudo de comportamentos no interior do Congresso dos Estados Unidos. Ele inspirou-se, em larga medida, na observação de um paradoxo significativo. Se os postulados clássicos da escola da escolha racional são exatos, deveria ser difícil reunir maiorias estáveis para votar leis no Congresso norte-americano, onde as múltiplas escalas de preferência dos legisladores e o caráter multidimensional das questões deveriam rapidamente gerar ciclos, nos quais cada nova maioria invalidaria as leis propostas pela maioria precedente. No entanto, as decisões do Congresso são de notável estabilidade. No final dos anos 70, os teóricos da teoria da escolha racional começaram a se interrogar como essa anomalia poderia ser explicada. Eles buscaram uma resposta pelo lado das instituições (Hall, Taylor, 1996, p. 202).

Assim, essa vertente de estudos corresponde, por um lado, ao esforço da compreensão de comportamentos coletivos, mas de outro, em como incentivos produzidos, a partir da criação de regras, produzem comportamentos individualmente padronizados.

Deriva também desse esforço teórico a tentativa de explicar a lógica de uma ação institucional movida pela racionalidade. A partir desse ponto, Hall e Taylor (1996) se preocupam mais em expor a importância dos chamados mecanismos institucionais, pois seriam esses os responsáveis pelo controle sobre as atividades políticas individuais. E é por essa compreensão que se estruturaram estudos sobre as nomeações ministeriais,

estruturação das Casas Legislativas e suas comissões, e sobre o voto parlamentar, por exemplo.

No caso brasileiro, não são poucos os estudos que têm buscado compreender o papel das regras para a organização e distribuição do poder dentro do processo legislativo (Figueiredo e Limongi, 1997, 1998, 2005, 2006; Santos, 1997; Nicolau, 2000, 2002, 2006, 2013, 2015; Palermo, 2000, 2002 e 2006; Amorim Neto, 2000, 2002, 2006; Figueiredo, 2001; Rodrigues e Zauli, 2002; Diniz, 2005; Limongi, Cheibub e Figueiredo, 2009; Cheibub e Limongi, 2010; Calvo Guarnieri e Limongi, 2015; Zucco e Nicolau, 2016).

Segundo Inácio (2007), o funcionamento da Câmara dos deputados tem uma estrutura altamente organizada em termos dos partidos, conferindo a dois órgãos, em especial, as grandes decisões da casa legislativa, são eles, o “Colégio de Líderes” e a “Mesa Diretora”. Além disso, para Inácio, Anastasia e Santos (2010) a organização dos trabalhos em temas no legislativo brasileiro se dá por meio da por alocação de competências, repartindo as propostas em comissões temáticas. Estes três órgãos são as principais balizas políticas e técnicas, anteriores à votação no plenário.

Além de regras, a separação e os procedimentos para a tramitação dos projetos são de extremo interesse da literatura, em especial no que tange aos debates nas chamadas comissões, seleção e recrutamento de líderes dos partidos (Santos, 1997, 2002; Amorim Neto e Santos, 2003; Santos e Almeida, 2005; Müller, 2005; Inácio, 2007; Miranda, 2010; Müller e Meireles, 2014; Santos e Canello, 2016). Segundo Santos e Almeida (2005), para os três principais órgãos decisórios da Câmara o critério para a seleção da mesa e das comissões é o da proporcionalidade das bancadas.

A mesa diretora é responsável pelo controle da agenda legislativa na Câmara dos deputados e o presidente da mesa responde pelas funções de controle da pauta e também administrativas, “tais como: convocar as sessões da casa; suspender ou levantar a sessão quando necessário; organizar, ouvindo o Colégio dos Líderes, a agenda com a previsão mensal das proposições que serão apreciadas; decidir questões de ordem e reclamações, dentre outras.” (Inácio, 2007, s/p). Para Inácio (2007), cabe ao presidente da mesa diretora despachar requerimentos, aplicar censura a falas no plenário, mesmo delimitar tempo de falas e indicar os presidentes das comissões. Em outras palavras, o presidente da mesa diretora é quem define as oportunidades individuais de cada parlamentar.

A conquista do cargo de presidente da mesa diretora se dá por meio de eleição indireta, entre os deputados eleitos, segundo o Regimento Interno da Câmara dos

deputados (RICD) (2019), no art. 6º, dia 1 de fevereiro do primeiro e do terceiro ano da legislatura. No art. 7º está previsto que é necessário maioria absoluta dos votos em primeiro turno, não havendo vencedor, ocorre o segundo turno e a escolha se dá por maioria simples.

Segundo Inácio (2007), a força partidária é o principal fator determinante para a eleição do detentor do cargo de presidente da mesa diretora, pois: “os cargos a que os partidos podem concorrer na eleição da Mesa são definidos de acordo com a regra da proporcionalidade partidária, ou seja, de acordo com o número de cadeiras legislativas que eles ocupam na Casa.” (Inácio, 2007, s/p).

O segundo órgão de suma importância, no que tange a configuração do jogo, é o colégio de líderes. Segundo o art. 20 do RICD (2019) se trata de um órgão colegiado, composto pelo líder da maioria, da minoria, dos partidos, dos blocos parlamentares e do governo. Segundo Santos (2012) ele foi criado em 1989 como órgão auxiliar da mesa diretora para assuntos relacionados ao calendário das votações. As decisões são tomadas pela regra majoritária:

sendo os votos dos líderes de partido e de bloco ponderados pelo tamanho das respectivas bancadas. Os líderes do governo, da maioria e da minoria têm direito de participar das reuniões, mas não de votar. A segunda diferença está relacionada com o Conselho de Altos Estudos, que existe também apenas na Câmara. Esse conselho é um órgão de assessoria especializada, que conta com a participação de membros não-natos, normalmente especialistas convidados para realização de tarefas temporárias (Miranda, 2005, p. 201).

Os líderes dos partidos são os responsáveis pela seleção dos membros das comissões. Na visão de Miranda (2010) este critério “concilia-se a regra da proporcionalidade com os acordos de lideranças, o que pode resultar na formação de um “cartel legislativo” favorável aos interesses do governo [...], se os maiores partidos integrarem sua base de apoio” (Miranda, 2010, p. 204).

O papel dos líderes não é apenas institucional. Eles cumprem a tarefa de manter suas bancadas arregimentadas e coesas em torno das decisões vertical e horizontalmente tomadas e esta estratégia tem sido satisfatória do ponto de vista da relativa estabilidade votiva (Figueiredo e Limongi, 2006).

No art. 22 do RICD (2019), é determinado que as Comissões são órgãos do poder legislativo “com funções legislativas e fiscalizadoras e competências definidas na Constituição Federal e nos Regimentos Internos.” (RICD, 2019, s/p). São nas comissões que os projetos são debatidos e aprovados para ir a plenário para serem votados.

Müller e Meireles (2014) lembram que segundo o Regimento interno da Câmara dos deputados, a nomeação dos parlamentares para as comissões, se dá no início das

legislaturas, e deste modo todos os parlamentares são indicados a pelo menos uma comissão: “As Comissões permanentes são compostas por Deputados (titulares e suplentes) e possuem uma Presidência [...] as vagas são distribuídas de acordo com o princípio da proporcionalidade partidária.” (RICD, 2019, s/p).

No entanto, para Müller e Meireles (2014), a rotatividade dos membros das comissões é muito alta então os líderes tendem a seguir outro critério, no decorrer da que é o critério informacional. Para os autores, “parlamentares com experiência profissional afim com a área de jurisdição de sua Comissão ajudam a casa ao reduzir custos de informação e as incertezas do plenário” (Müller e Meireles, 2014, p. s/p).

Por fim, há de se ressaltar a relevância que cumpre o Executivo no interior do legislativo, como acredita Miranda (2010), há um desenho institucional, acionado pela Constituição de 1988, que promove intensas relações entre os poderes Executivo e Legislativo. “os regimentos e resoluções que regulam a dinâmica interna das Casas legislativas, a partir de 1989, traçam uma estrutura complexa de delegação legislativa que incorpora fortemente as lideranças partidárias e o poder Executivo.” (Miranda, 2010, p. 201).

No próximo será dado um destaque especial para o período de atuação do PMDB entre os anos de 1995 e 2017, seja no âmbito das comissões ou na mesa diretora e como o tipo de atividade desempenhada pelo partido na Câmara influenciou o seu espaço no âmbito do Executivo Federal, seja por meio de emendas orçamentárias e nomeação para cargos no primeiro escalão do Governo.

3. DO MDB AO MDB: o partido no Legislativo

No arranjo institucional democrático dentro das esferas institucionais em que residem a competição eleitoral, a formulação de políticas públicas, a formação de coalizões de governantes, oposição aos governos, dentre outros processos, os partidos têm o protagonismo da operacionalização da disputa na arena eleitoral e representação dos interesses da sociedade nas esferas parlamentar e governamental. Mas o caminho nem sempre foi linear no Brasil, dada a história de rupturas institucionais.

O estado de exceção imposto pelo regime civil-militar, em 1964 no país, redesenhou o padrão institucional de atuação dos partidos, impondo o bipartidarismo como a lógica da competição política.

Dentro do regime de exceção autoritário e no afã da construção de um bipartidarismo no país, foi criado o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Desde a autorização para o registro, obtida em 1966, e durante toda a existência do bipartidarismo, MDB se constituiu na oposição legal e institucional em vários setores da restrita vida política dos anos 1960 e 1970, no Brasil, mas mais evidentemente no âmbito parlamentar. “Em 10 de fevereiro de 1966, o deputado Vieira de Mello, primeiro líder do MDB na Câmara dos deputados, leu o manifesto da oposição aprovado na primeira reunião plenária do MDB no diretório nacional” (Kinzo, 1988, p.18). O governo se organizou em torno da Aliança Renovadora Nacional. (ARENA).

O bipartidarismo perdurou até 1979 quando foi restituído no país o pluripartidarismo, como parte da agenda de transição política. Em 1980, o bipartidarismo já não existia mais, e o MDB passou por um processo de reestruturação, como parte do momento político de transição que vigorava no Brasil, de acordo com Paiva (2002): “extinguiu o sistema partidário então vigente, restituiu o pluripartidarismo e estabeleceu um prazo de 180 dias para reorganização de novos partidos [...] obrigava o uso da palavra *partido* antecedendo o nome das organizações” (Paiva, 2002, p. 136). Isso efetivamente fez com que “os emedebistas apenas acrescentassem a palavra partido ao nome anterior. Surgiu então o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)” (Paiva, 2002, p.136).

O acréscimo da letra “P” de partido não foi o único fator de mudanças para o MDB. Ele se tornara uma peça fundamental nas engrenagens da democracia nascente e assim – entre controvérsias – trouxe para si o protagonismo de vários célebres momentos da fundação da Nova República, a partir de 1988. Vários estudos têm

procurado analisar o papel do MDB no jogo político-eleitoral durante a transição política (Kinzo, 1988; Paiva, 1991) outros enfatizaram a importância do partido para o funcionamento da governabilidade no país ou mesmo analisando a organização e dinâmica interna desta agremiação política (Paiva, 2002; Kinzo, 2004; Melo, 2013; Maciel, 2014).

A intenção ao desenvolver o presente capítulo não é a de fazer uma releitura dos trabalhos já produzidos, mas sim a de contextualizar o PMDB no cenário parlamentar e eleitoral, indicando os cargos obtidos por membros da legenda, para auxiliar no mapeamento da atuação legislativa e na influência do partidos sobre a produção de políticas públicas no Legislativo e no Executivo Federal, ao contar com membros do partido ocupando pastas ministeriais.

Tal proposta se ancora na ideia de que o PMDB traçou estratégias de se tornar um partido com capacidade de forçar a distribuição de poder do Executivo Federal com seus membros no Legislativo (Pereira e Bertholini, 2017). O partido, usualmente não lançou candidatos competitivos ao Executivo Federal. No entanto sempre conseguiu formar grandes bancadas legislativas e nas demais representações subnacionais principalmente nas eleições locais nas quais têm conquistados os maiores percentuais de eleitos desde a redemocratização (Ferreira e Ribeiro, 2009; Pasquarelli e Neto, 2010; Melo, 2013).

Busca-se compreender o papel do partido na esfera parlamentar, ainda como MDB, nas transições institucionais, oposição a governos, depois como PMDB, na composição de governos e no equilíbrio de forças parlamentares. O presente capítulo será desenvolvido tendo como enfoque privilegiado a trajetória do partido mais longo do Brasil. Para tanto, em primeiro lugar, serão indicados a estrutura e o papel do chamado “MDB histórico”. Em seguida, serão apresentados a história do PMDB e sua trajetória no centro do jogo político. Logo após, será feita uma breve passagem relativa a um possível deslocamento na estratégia partidária do Legislativo para o Executivo, a partir do projeto “Uma ponte para o futuro”.¹¹ Por fim, serão apresentados e discutidos dados sobre uma “radiografia” da atuação do partido no legislativo. Também há uma seção para a apresentação da distribuição de emendas orçamentárias e a efetiva

¹¹ Documento lançado pelo partido em novembro de 2015 no qual é feita uma ampla análise sobre a situação fiscal, econômica e política do país. Disponível em <https://www.fundacaoulisses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>

cooperação do MDB para com os governos aos quais o partido integrou as coalizões de governo. Ao final da presente seção, são apresentadas as considerações finais.

Acredita-se que seja necessário compreender as origens e desenvolvimento do partido, em termos históricos, para compreender seu papel global dentro do processo parlamentar. Logo, o presente capítulo é fundamental para auxiliar-nos a compreender melhor o processo de tomada de decisões em bloco do partido no âmbito parlamentar.

3.1 O MDB histórico

A experiência democrática de 1946, vivida no Brasil sob o auspício de recorrentes crises políticas, foi acompanhada pela institucionalização do multipartidarismo, que contava com três grandes forças nacionais, a UDN, o PSD e o PTB, sendo que as duas últimas elegeram três presidentes até 1960, quando o pequeno PTC conseguiu eleger Jânio Quadros.

A conturbada primeira metade da década de 1960 impôs ao país uma renúncia presidencial, uma mudança para um sistema político misto, a deposição de um presidente e um regime de exceção, em 1964, de caráter civil-militar, o que desconfigurou o desenho institucional então existente e impusera um regime autoritário no país (Melhen, 1998; Melo, 2013).

Segundo Kinzo (1988), em 1965, os militares que assumiram o poder após as convulsões sociais e políticas, como brevemente relatado acima, decretaram o fim dos treze partidos existentes no país até então. O Ato Institucional de número 2, estabelecido em novembro, pelo primeiro Presidente Militar, General Castello Branco, estabeleceu a criação de novos partidos políticos, tarefa que deveria ser realizada pelo Congresso Nacional dentro de quarenta e cinco dias e “exigiria o apoio de um terço da União Federal Deputados e um terço dos Senadores [...] o que implicava na possibilidade de criar uma maioria de dois terços para o governo, ficando o terço restante por uma oposição simbólica” (Kinzo, 1988, p. 3).

Para Melhen (1988) a intenção do novo regime era consolidar uma base de apoio no Congresso, uma vez que a UDN, aliada do Presidente Castello Branco, não vinha realizando esse papel. Desse modo, nascem em 1966 a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), que reuniu toda a base de sustentação do governo, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) que por sua vez arregimentou todos os opositoristas ao governo. “Ambos os partidos abrigavam em torno de si os políticos de tendências

conservadoras, oligárquicas, trabalhistas e reformistas do antigo sistema partidário” (Paiva, 1991, p.33).

A divisão entre situação e oposição¹², segundo Kinzo (1988), deu ao MDB a menor fatia de filiações, em relação à ARENA. De 409 deputados na Câmara em 1966, a ARENA recebeu 257 deputados – 62,8% – e o MDB apenas 149 –36,4%. Entre alguns fatores, um que deve-se ressaltar é a tese do voto nulo que ganhou bastante repercussão à época, e prejudicou, em especial a oposição emedebista, que não era vista como a detentora dos anseios da oposição que, ou se encontrava na ilegalidade, ou fora do ocupando outros espaços públicos, como jornais, coletivos e agremiações, ainda não reprimidas pelo regime.

A criação dos dois partidos não significou a ida de conservadores para a ARENA, trabalhistas e liberais para o MDB (Kinzo, 1988; Paiva, 1991). Paiva (1991) argumenta que houve pouca definição ideológica do partido, mesmo por que ele fora criado não por clivagens econômicas e sociais, mas por um ato de governo. Além disso, a autora argumenta que o MDB não se tornou uma base sólida de luta contra o regime autoritário de imediato. Seu papel oposicionista foi se consolidando conforme as eleições foram acontecendo e a dinâmica de disputa entre o regime e a oposição foi se configurando.

Nas eleições de 1970 o MDB elegeu apenas 30,5% dos assentos na Câmara. Fora a baixa representação da oposição na Câmara dos deputados, Paiva (1991) lembra que a campanha pelo voto nulo achatou o partido nas eleições municipais de 1972, que conseguiu eleger prefeitos apenas em 444 municípios, frente aos 3316 da ARENA.

Segundo Paiva (2002), esta importante derrota marcou a história do partido que dali por diante passaria por diversas tensões internas. “De um lado, estavam aqueles que defendiam uma postura mais moderada diante das restrições impostas pelo regime; de outro, aqueles que preconizavam estratégias de maior agressividade contra o regime e suas políticas governamentais” (Paiva, 2002, p. 135).

As posições supracitadas podem ser explicadas pelo perfil político das duas bancadas parlamentares que ali iniciavam um intenso processo de disputas internas no MDB. Os chamados “autênticos”, aqueles que defendiam atitudes de maior enfrentamento ao regime e os ditos “moderados”, aqueles que enxergavam que o partido deveria ser menos ostensivo em suas posições oposicionistas. “A derrota eleitoral

¹² Cabe ressaltar que quando se fala em oposição, refere-se a ela no sentido institucional, legalizada. Não é objeto de estudo a “Guerra urbana” e a Guerrilha deflagrada no interior do país, dentro do escopo do processo autoritário.

tornou claro para os emedebistas que o partido precisava mudar sua estratégia se quisesse se tornar viável eleitoralmente e até mesmo assegurar sua sobrevivência” (Paiva, 1991, p.36).

De fato o MDB mudou sua estratégia. A partir de 1971, segundo Paiva (1991), o partido passou a ser mais efetivo e dinâmico, ocupando espaços institucionais permitidos pelo regime à oposição, escalando seus deputados para expressarem suas opiniões à respeito de questões políticas e econômicas, críticas a investimentos estrangeiros e à construção da Transamazônica, bem como a censura estabelecida à imprensa. Além disso, o partido lançou a campanha do “anticandidato”, em 1973. Esta campanha visava chamar atenção para o caráter antidemocrático da eleição do próximo Presidente pelo Colégio Eleitoral, uma vez que o voto não era popular para o cargo. De forma simbólica o partido lançou Ulysses Guimarães – Presidente do partido – e Barbosa Lima Sobrinho – Presidente da Associação brasileira de Imprensa – como Presidente e Vice. A campanha proporcionou ao partido um maior contato com a população descontente com as desigualdades sociais.

A adesão ao partido de oposição conquistava um espaço contínuo nas regiões nas capitais, nas chamadas cidades médias. As eleições de 1974 foram o grande sinalizador dessa tendência (Lamounier e Cardoso, 1978; Reis, 1978). Em 1974, o MDB foi bastante efetivo, eleitoralmente falando, (Lamounier, 1988; Kinzo 1988), pois aumentou sua bancada na Câmara (48% dos assentos), Senado (59,3% dos assentos) e Assembleia estaduais (47,9%, somando todas as assembleias), ampliando seu apoio junto ao eleitorado e melhorando as condições para pressionar o processo de abertura democrática. Segundo Kinzo (2000) tal fato evidenciou o MDB como o legítimo porta-voz das demandas democráticas pelas aberturas políticas no país.

Em 1978, o MDB, aumentou sua bancada na Câmara e pressionou o processo de abertura democrática (Lamounier, 1988; Kinzo 1988). Em 1979 a tentativa da situação de minar o crescimento do MDB, acabou culminando na lei 6767, que nas palavras de Ferreira (2002): “extinguiu o sistema partidário então vigente, restituiu o pluripartidarismo e estabeleceu um prazo de 180 dias para reorganização de novos partidos [...] obrigava o uso da palavra partido antecedendo o nome das organizações” (Ferreira, 2002, p. 136).

Tal interferência no sistema institucional bipartidário efetivamente fez com que “os emedebistas apenas acrescentassem a palavra partido ao nome anterior. Surgiu então o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)” (Paiva, 2002, p.136).

Nasceu então um dos partidos mais longevos e importantes da transição democrática e de suma relevância para o equilíbrio de poder nas relações Executivo-Legislativo no Brasil.

3.2 A Trajetória parlamentar e eleitoral do PMDB

O PMDB, enquanto um partido advindo do bipartidarismo institucionalizado e ainda em funcionamento após a reimplantação do multipartidarismo, que vai do período que antecede a chamada “Nova República” até meados de 2017, se coloca em um patamar que permite considerá-lo o maior partido situado ao centro do espectro político e um dos mais competitivos eleitoralmente, com o maior número de lideranças a ocuparem cargos de relevância no que tange a tomada de decisões (Melo, 2013; Maciel, 2014).

Toda a trajetória do partido foi construída com vistas a eleger grandes bancadas Federais, especialmente na Câmara dos Deputados, e com isso, influenciar na tomada de decisões presidenciais¹³ (Mainwaring, 2018).

Apesar das tentativas do regime em desestabilizar a oposição no Congresso, Fleischer (2007) argumenta que o resultado foi contrário ao que o regime esperava e o sucesso do antigo MDB, agora PMDB fez nas eleições seguintes – 1982 e 1986 – com que as vitórias aumentassem substantivamente, de modo que em 1986, o partido elegeu 22 dos 23 Governadores e conseguiu maiorias legislativas, tanto na Câmara como no Senado e Assembleias estaduais.

Segundo Paiva (1991), na Câmara dos Deputados, a transição de MDB para PMDB não foi fácil, pois após a introdução da lei 6767, de 1979, que realizou a reabertura do multipartidarismo, o partido que tinha 189 cadeiras, perdeu 74 para os recém fundados PDS, PP, PTB, PDT e PT. No entanto, Paiva (1991) ressalta que o partido traçou uma estratégia unificadora em prol da reabertura política, a partir de slogans que focavam no PMDB como o motor da mudança e como o voto útil na contramão do regime e este projeto alicerçou as condições no eleitorado de alçá-lo a condição de partido da transição democrática. Isso fica claro no caso da Câmara dos

¹³ Cabe ressaltar que este elemento está profundamente veiculado à patronagem nas eleições a nível local, em especial no interior no país (Ribeiro, 2010; Paiva, Alves e Benedito, 2016), onde se dão as bases para as eleições a nível federal. Isto também fica claro no depoimento dado pelo Presidente do Instituto Ulysses Guimarães, Wellington Moreira Franco, sobre a importância dada pelo MDB às eleições municipais como forma de construção da projeção nacional. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=9I9OwyKdvaY>.

Deputados, onde o partido conseguiu 36,5% das cadeiras na eleição daquele ano, o projetando como um importante *player* do processo de reabertura política e de composição de governos vindouros.

O primeiro governo em que o PMDB participou ativamente, o eleito indiretamente – o que em termos práticos mostra a força do partido no Congresso –, por meio de uma articulação com a nascente Frente Liberal, o Presidente da República, José Sarney (PMDB). Todavia, os insucessos do Plano Cruzado, em parte, minaram as chances do futuro postulante ao mesmo cargo em 1989, de forma direta, Ulysses Guimarães. Além disso, as dissensões que no MDB eram corriqueiras, foram ampliadas, já no âmbito da base legislativa do Governo Sarney. Paiva (2002) atribui às dissensões internas do PMDB, a ainda heterogênea base constitutiva dos integrantes do partido. Além disso, a autora acredita que houve uma crise de identidade interna, uma vez que o partido foi oposição por mais de duas décadas.

Um dos motivos do descontentamento pemedebista com o governo Sarney foi a crescente perda de espaço dentro do Governo. Como mostra Meneguello (1998), em um esquema de correspondência de cadeiras na Câmara em relação ao número de pastas ministeriais por partido. Com a “dança das cadeiras” em 1986 o PMDB tinha 53,4% dos assentos na Câmara, seu aliado PFL detinha 15%, na distribuição das 18 pastas ministeriais, o PMDB detinha 68%, ou 13 ministérios, enquanto o PFL, detinha 26%, ou 5 pastas. Essa relação mudou em 1989, quando na reforma ministerial tanto o PMDB quanto o PFL perderam espaços no Governo, reduzindo para 40%, ou seis ministérios, das pastas para o PMDB e 27% ou 4 ministérios para o PFL. Contudo, em 1988 uma cisão dentro do PMDB levou à fundação do *PSDB*, diminuindo, segundo Meneguello (1998), a força do PMDB em relação ao conjunto de partidos representantes no Congresso.

As dissensões entre o Governo e os parlamentares foram ampliadas. Ferreira (2002), em entrevista com o então deputado João Gilberto (PMDB-RS), relata a afirmação do parlamentar: “O PMDB atravessou todo o governo Sarney com um comportamento ambíguo [...] as diferenças se acentuaram a nível do parlamento [...] esteve no governo sem ser governo e na oposição sem ser oposição (Ferreira, 2002, p.140).

Tal visão é corroborada pela realização de uma Reunião Executiva do Diretório Nacional do partido, em 1989, proposta pelos Senadores Hélio Duque (PMDB-PR) e José Fogaça (PMDB-RS), na qual a pauta central e aprovada, foi a independência do

partido em relação ao governo Sarney, ao afirmar – o partido – que não se via representado por seus filiados que compunham os ministérios do Governo. Figueiredo e Limongi (2007) mostram dados que evidenciam que não só o afastamento ocorreu de fato após essa reunião, mas que a bancada do PMDB há muito já se mostrava indisciplinada, registrando o segundo menor índice da sua história, nas votações com o líder do Governo, de 68,7%.

O desempenho pífio de Ulysses Guimarães nas eleições presidenciais de 1989 impediu a continuidade do PMDB na Presidência da República. O partido alcançou apenas 4,7% dos votos. Essa não foi a única sequela deixada pela dissensão interna do partido. Nas eleições subsequentes, em 1990 o problema também ganhou notoriedade eleitoral. Se em 1986 o partido alcançou a expressiva vitória de 22 Governadores, em 1990, esse número caiu para apenas 7. E na Câmara dos Deputados, em 1986, o PMDB venceu a disputa por 53,3% das cadeiras, enquanto em 1990 esse número caiu para 21,4%.

Durante o Governo Collor, diferentemente de seu principal aliado durante a transição democrática e do Governo Sarney, a posição oficial do PMDB foi por não participar do Governo, ocupando nenhum ministério. Contudo, como mostram Limongi e Figueiredo (1999), o partido expressou e efetivamente apoio ao Governo em 13 das 16 votações do chamado “Plano Collor”, dando a sua efetiva colaboração para o carro-chefe do mandato de Fernando Collor de Melo. Mesmo assim o partido se comportou com relativo oposicionismo, tendo em vista os dados de Figueiredo e Limongi (2007) que mostra que o PMDB coincidiu em votação com o líder do Governo em 72,3%.

Com o Impeachment de Collor e a consequente sucessão por parte de seu vice, Itamar Franco, houve uma pressão pemedebista por assumir quatro ministérios no Governo. Apesar disso, segundo Ferreira (2002), houve resistência na adesão ao governo Itamar Franco, dentro do PMDB, por parte de importantes nomes como o do Governador de São Paulo, Orestes Quécia e do Senador Mauro Benevides (PMDB-CE), sob a alegação de que uma aliança no âmbito nacional com o PSDB entraria em rota de colisão com as disputas regionais.

O novo Presidente precisava de apoio no Congresso para governar e o PMDB, como o maior partido à época, teve seu pedido atendido. Junto à ampla aliança formada no Congresso, por um leque ideológico que foi da esquerda à direita, com PSDB-PFL-PMDB-PTB-PSB.

Concomitante às disputas internas sobre a posição do partido dentro do Governo, outro conflito iniciava: a indicação – e se haveria uma – ao Executivo para o pleito de 1994. Segundo Paiva (2002), conversas foram iniciadas com o PFL para aderir a uma ampla coligação eleitoral composta por e PSDB-PTB-PFL. Orestes Quércia (SP) era o maior adversário dessa proposta e ganhou a disputa interna de seu adversário Roberto Requião (PR), o outro pleiteante à indicação para presidenciável do partido. Contudo, nas eleições o pífio resultado de 4,4% dos votos trouxe para o PMDB um resultado semelhante ao pleito anterior (4,7%).

Após essa eleição, o partido foi chamado a tomar uma atitude: “em dezembro de 1994, o PMDB reuniu seu Conselho Nacional para responder a um convite do então recém-eleito presidente para integrar o governo [...] as discussões encetadas foram favoráveis a que o PMDB aceitasse o convite feito” (Paiva, 2002, p. 151). Paiva (2002) diz que o cenário partidário foi marcado por intensas divergências entre as correntes do partido, em que uma ala resolveu apoiar o governo eleito de Fernando Henrique Cardoso – FHC – e outra preconizou atitudes oposicionistas.

Para longe de tranquilidades em relação ao PMDB, FHC relata em seus Diários da Presidência (2015) as diversas complicações para posicionar o recém ingressado partido na coalizão. As principais complicações, segundo o Presidente, advieram das indicações de cargos e da alocação das satisfações dos nomes mais importantes do partido. Cardoso (2015) enxergava à época o PMDB como um partido profundamente fragmentado e sem coesão: “O PMDB hoje não é um partido, é uma confederação de interesses e de valores. Muito difícil. O Simon puxa para um lado, os outros puxam para o outro, os governadores não são reconhecidos pela bancada” (Cardoso, 2015, p.70).

Paiva (2002) mostra que “embora a maioria dos pemedebistas tenham votado com o governo, o partido se encontrava dividido em relação a esse apoio” (Paiva, 2002, p.152). A autora vai mais além e mostra que além dessa cisão, as elites dirigentes do partido mostraram dificuldades em manter a coesão. Essa cisão fica muito clara, a partir dos dados registrados por Figueiredo e Limongi (2007), de que no primeiro Governo FHC houve a maior desobediência da bancada do PMDB, registrando 64,8% de coesão com a votação do líder do Governo.

As dissensões alcançaram um grau maior ainda, quando o deputado Paes de Andrade (CE) ascendeu à Presidência do partido, em 1996 e passou apoiar explicitamente um rompimento com o Governo FHC e que o partido deveria ter candidato próprio para 1998. Um exemplo desse movimento em prol de uma nova

tentativa “solo” do PMDB, foi o lançamento do novo programa partidário, intitulado “Democracia com Desenvolvimento”, postulando um projeto nacional desenvolvimentista, tendo o partido como o encarregado de conduzi-lo, ou seja de pleitear novamente presidir o país.

De outro lado estava o grupo liderado pelo Senador Jader Barbalho (PA) e pelo Deputado Michel Temer (SP), que defendiam a manutenção do apoio ao Governo, e com isso, o partido assinalava o desejo de manter a estratégia de ser um partido forte no legislativo. Em 1998, Paes de Andrade tentou inclusive convocar uma convenção extraordinária do partido com vistas a lançar um candidato para a sucessão presidencial. Contudo ela não obteve quórum o que impossibilitou qualquer deliberação.

No segundo Governo de FHC o apoio do PMDB ao governo foi ampliado, no entanto, no início dos anos 2000 um conflito explícito entre antigos aliados tomou conta da cena política: “a luta entre o PFL e o PMDB dentro da base governista: “Magalhães queria ter cacife para definir a cabeça de chapa presidencial no pleito de 2002, enquanto Barbalho buscava ser o parceiro preferencial dos tucanos, com vistas a ganhar, no mínimo, o posto de vice-presidente” (Abrúcio e Couto, 2003, p. 288).

Abrúcio e Couto (2003) alegam que tratava-se de um conflito aberto e pessoal que atingiu a cena legislativa e partidária, entre os senadores Jader Barbalho do lado pemedebista e Antônio Carlos Magalhães do lado pefelista. O PFL começou a votar diferente do PSDB e muito se falava em um projeto solo do partido, como Roseana Sarney (PFL-MA) à frente. Os autores registram a votação da prorrogação da CPMF e do salário mínimo como o divisor de águas. Durante esse período, o PTB também desembarcou da coalizão, sob a alegação de que o Governo não conseguiu produzir uma agenda positiva de crescimento. “O PMDB manteve-se fiel porque sua ala majoritária, que já era governista, preferiu seguir como aliada, em vez de dilacerar-se na definição de uma candidatura própria ou ainda associar-se a um PFL cada vez mais “oposicionista” (Abrúcio e Couto, 2003, p. 289).

Com isso, uma aliança entre PMDB e PSDB para a chapa presidencial começou a ser costurada pelos dois partidos. No arquivo da Folha de São Paulo¹⁴ (2002), há o relato da escolha do nome da deputada Rita Camata (PMDB-ES), como consensual e inclusive predileta de José Serra Candidato a cabeça da chapa pelo PSDB. Segundo o jornal, a indicação de Rita Camata para a chapa foi aceita pela ala do Senador Pedro

¹⁴ Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2305200202.ht/m>>.

Simon (PMDB-RS), que tinha postulado sua candidatura e à época era oposicionista à ala de Michel Temer (PMDB-SP), então Presidente da legenda. A coesão do PMDB com o líder do Governo na Câmara, no segundo mandato FHC, foi de 74,6%, aumentando substantivamente o que foi registrado no mandato anterior.

Com a derrota da Chapa PSDB-PMDB, obtendo 38,6% em relação à chapa vencedora PT-PL, composta por Lula e José de Alencar, que obteve 61,2% dos votos no segundo turno, naturalmente o PMDB se posicionou em uma relação de independência ao Governo.

Contudo, essa situação não se delongou e segundo Diniz (2005) houve uma impaciência dos partidos no campo da esquerda em negociarem com o Governo Lula, devido a divergências quanto à situação de distribuição de cargos entre partidos no campo da direita. Ademais, “Com a decisão inicial de Lula de não incorporar ao ministério o grande partido de centro do Congresso, o PMDB, o governo tornou-se altamente dependente do apoio de partidos menores e clientelistas” (Santos, 2003, p. 11). Segundo Santos (2003), em seguida o Governo Lula tomou o caminho já habitual na política brasileira: “convidou o PMDB para fazer parte da base formal de apoio ao governo. [...] o governo Lula que havia iniciado sua administração controlando 48% das cadeiras na Câmara, termina seus seis primeiros meses com o apoio de 62%.

Em um editorial de 2005 a Folha de São Paulo¹⁵ relata o descontentamento imediato da base pemedebista com seu espaço no Governo e há um ensaio de desembarque do Governo e a proposta de lançar candidato próprio ao pleito de 2006. A proposta de afastamento estava novamente entre duas alas. De um lado o Senador Pedro Simon (PMDB-RS) que defendia o desembarque imediato e do outro o Senador Renan Calheiros (PMDB-AL) que defendia a permanência.

“Em dezembro de 2004, menos de um ano depois de entrar no Governo, a executiva nacional do PMDB decidiu, por 9 votos contra 8, retirar seus ministros do governo” (Figueiredo, 2007, p. 196). Entretanto o partido continuava dividido e, apesar de os Governadores e as lideranças nacionais defenderem a entrega dos cargos e o desembarque da base aliada, os parlamentares e os ministros defendiam a permanência em seus cargos. Apesar de sua vitória, a liderança do partido não foi capaz de implementar a decisão da convenção. “Os ministros permaneceram nos cargos sem

¹⁵ Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1212200407.htm>>.

sofrerem as punições adequadas [...] o PMDB manteve-se como parte do governo” (Figueiredo e Limongi, 2007, p.197).

Em 2006, após a segunda vitória de Lula, com 48,6%, frente ao candidato do PSDB, Geraldo Alckmin com 41,6%, o Presidente do PMDB, segundo o Portal G1 (2006)¹⁶, deputado Michel Temer (SP), confirmou que o PMDB, em uma reunião Executiva deliberou e à exceção do recém eleito Senador, Jarbas Vasconcelos (PMDB-PE), os 65 membros da Executiva decidiram pela participação do partido na coalizão durante do segundo mandato do Presidente Lula. Segundo Amorim Neto e Coelho (2008) o número de pastas recebidas pelo PMDB dobrou para 4 durante o segundo mandato.

Para o pleito de 2010 a convite do PT, o PMDB compôs a chapa majoritária junto a Dilma Rousseff. O escolhido pelo partido e anunciado pelo Senador Romero Jucá (PMDB-RR) foi o Presidente da legenda o deputado federal Michel Temer de São Paulo. Nas palavras do deputado em entrevista ao portal UOL¹⁷, ele estaria: “orgulhoso do partido. É claro que eu fico muito entusiasmado com essa hipótese [de ser vice]. Mais do que entusiasmado, mas com muita cautela. Vamos unir o PMDB para o levar a uma campanha naturalmente vitoriosa”. Após a vitória da chapa PT-PMDB com 56% dos votos totais contra 44% da chapa PSDB-DEM, de José Serra, o PMDB volta ao Executivo Federal com o Vice-Presidente.

A nova coalizão de governo, apesar de ter ampliado o número de pastas do PMDB para 6, ainda mantivera concentrada a maioria das pastas ministeriais no PT, com 17 delas. O PT era o maior partido do Câmara com 88 deputados e logo depois vinha o PMDB com 77. “A coalizão de governo de Dilma possui sete partidos cujas bancadas na Câmara dos Deputados somam 63,5%, amplamente majoritária, portanto. É relativamente um pouco menos fragmentada do que a do governo Lula” (Santos, 2013, p. 13).

A chapa PT-PMDB mais uma vez se repete, com os mesmos componentes, Dilma Rousseff e Michel Temer, para o pleito de 2014. A vitória também se repetiu, com 51,4% para a chapa PT-PMDB e 48,3% para a chapa do PSDB, que teve os candidatos a Presidente e Vice do mesmo partido.

¹⁶ Disponível em: < <http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,AA1370004-5601,00-PMDB+APROVA+PARTICIPACAO+NO+GOVERNO+DE+COALIZAO+DE+LULA.html>>.

¹⁷ Disponível em: <<https://eleicoes.uol.com.br/2010/ultimas-noticias/2010/05/18/michel-temer-e-o-nome-do-pmdb-para-vice-de-dilma-na-chapa-a-presidencia.jhtm>>.

3.3 O MDB e a “Ponte para o futuro”

A crise econômica desencadeada entre os anos de 2015 e 2016 começou a dar sérios sinais no país, com ela, os índices de reprovação do Governo Dilma Rousseff subiram em todas as pesquisas, o Data Folha (2015), mostra que em junho a avaliação chegava 65% como ruim ou péssimo, muito próximo aos índices do Ex-Presidente Collor. Em 2016 o Diretório Nacional do PMDB aprovou um documento em que o editorial do “O Globo¹⁸” (2016) chamou de “antagônico ao do PT”. Tratava-se do documento intitulado “Uma Ponte para o Futuro”¹⁹. São dezenove páginas, que apresenta sobre um novo projeto do PMDB para governar o país. Tratava-se de uma nova tentativa, defendida pela ala ora opositora a ala do vice-presidente Michel Temer, de ser o PMDB a conduzir o Executivo Federal.

O documento “Uma ponte para o futuro” adota uma linguagem bastante formal, do ponto de vista do diagnóstico dos problemas que o partido se propõe a solucionar. De modo geral, o texto trata de temas da esfera econômica, a partir de um receituário liberal ortodoxo, oferecendo o partido como uma solução viável para a resolução da crise econômica que se avizinhava:

Figura 1. Nuvem de palavras²⁰ do documento “Uma Ponte para o futuro”, (2016)

¹⁸ Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/pmdb-apresenta-programa-antagonico-ao-pt-17914868>>.

¹⁹ Ver nota 8.

²⁰ Gerado por meio do Software Iramuteq, que visa verificar a significância estatística das palavras, por repetição.

abril a instauração do processo de impeachment foi aprovado por 367 deputados e 146 votaram contra, incluindo as abstenções.

Segundo dados da Câmara dos Deputados²² (2016), dos 67 deputados do PMDB, 1 se absteve, 7 votaram contra e 59 a favor da abertura do processo. Ou seja, 84,4% da bancada pemedebista na Câmara votou pelo afastamento da Presidente. E, como consequência, o PMDB voltou a comandar o Executivo Federal, algo que desde 1989 não acontecia.

A partir do dia 31 de agosto de 2016, Michel Temer assumiu o cargo de presidente da República com vista implantar o projeto intitulado “Uma ponte para o futuro”, como meio de recuperação da economia brasileira. Dentre os diversos setores que o apoiaram, do ponto de vista institucional, houve partidos como PR, PSDB, PSD, PP, DEM, PRB, PV e PTB, compuseram o gabinete ministerial e se comprometeram com a efetivação das agendas do novo governo, seja auxiliando na gestão ou no apoio parlamentar.

É importante ressaltar algumas políticas públicas implementadas durante o período 2016-2017. Houve a reforma da política de administração pública, que visou discutir a carreira de certos servidores públicos, além de concessões e privatizações. Na área da Educação o governo conseguiu implementar uma base curricular comum para o Ensino Médio, retirando algumas disciplinas como Educação Física, Sociologia e Filosofia e focando em outras como Matemática e Português. A reforma política que discutiu, dentre muitos temas, uma cláusula de desempenho para os partidos existentes no país. A criação do Ministério da Segurança Pública, que dentre as novas atribuições, realizou a intervenção no Rio de Janeiro. Também o projeto de lei nº 4.302, que buscou flexibilizar a terceirização de todas as atividades das empresas.

As medidas mais relevantes durante o período tenham sido aquelas que estão em pleno acordo com o programa “Uma ponte para o futuro”, como a PEC do Teto de Gastos, que limitou o aumento de despesas dos três poderes por vinte anos e a Reforma Trabalhista, que discutiu banco de horas, formas de contratação, plano de cargos e salários, transporte, alimentação entre outros grandes temas. Nesse período houve um esforço de implementação das novas agendas do partido no âmbito do Governo Federal.

Durante o período 2016-2017, o PMDB detinha em média 64 cadeiras na Câmara dos deputados, um dos menores espaços do partido na casa legislativa desde a

²² Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/votacao/PARECER%20-%20DA%20COMISS%C3%83O%20ESPECIAL%20DCR%201-2015.pdf>>.

sua refundação, em 1980. No entanto, o partido obteve uma das maiores bases parlamentares, algo entre 250 e 310 votos em média. Importantes nomes do partido foram relevantes para a concretização destes projetos, seja no legislativo ou ocupando ministérios, como Eliseu Padilha (RS), Leonardo Picciani (RJ), Carlos Marúm (MS), Hélder Barbalho (PA), Romero Jucá (RR), Moreira Franco (RJ), Henrique Eduardo Alves (RN), Darcísio Perondi (RS), além de deputados de outros partidos, membros da chamada “tropa de choque” do Presidente Temer, como André Moura (PSC-SE), Beto Mansur (PRB-SP) e Aguinaldo Ribeiro (PP-PB).

No dia 19 de novembro de 2017, em reunião extraordinária, o partido decidiu por retirar a letra “P”, que havia sido colocado em 1980. Na data da reunião, o Senador Romero Jucá, Presidente do Partido, disse aos correligionários “O MDB seguirá no rumo da mudança que nos transformará novamente em um grande e novo movimento. Não é uma volta para o passado, mas um passo gigantesco para o futuro” (G1²³, 2017, s/p).

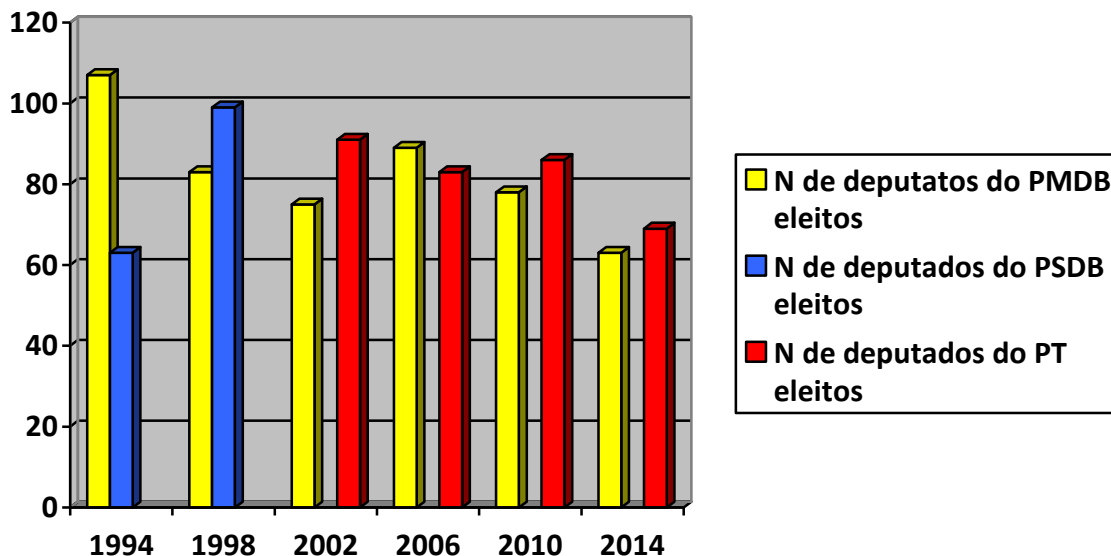
Desta forma, o ora MDB, das lutas pela redemocratização, que se tornou um player fundamental para a governabilidade no Brasil como PMDB, remontava suas origens, e voltava a se chamar MDB. A proposta, como dito pelo Presidente da sigla, não era a de realinhamento com as origens, mas de reestruturação das bases programáticas e estratégicas do partido que naquele momento comandava o Brasil.

3.4 Radiografia da estratégia do PMDB

Entre 1995 e 2017, no período compreendido entre os governos de FHC a Temer, o PMDB esteve no centro do processo decisório, como demonstrado na seção anterior. Mas para elucidar melhor, a presente subseção identifica os principais cargos ocupados por membros do partido no legislativo no período. Para começar, é importante frisar a proporção das bancadas que o partido elegeu nas seis eleições em questão:

Gráfico 2. Comparação entre o número de deputados eleitos pelo PMDB e pelo partido dos Presidentes (1994-2014)

²³ <https://g1.globo.com/politica/noticia/pmdb-aprova-mudanca-de-nome-e-passa-a-ser-chamado-mdb.ghtml>



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral. Elaboração própria.

Em amarelo estão os deputados eleitos pelo PMDB, em azul do PSDB, quando o PSDB presidiu o Brasil e em vermelho o PT, da mesma maneira que o PSDB. É importante ressaltar que não se levantou-se o número médio de deputados durante as legislaturas, mas o número de deputados eleitos. Isso se deve ao fato de que o que nos importa aqui neste caso não é a atuação propriamente – lidaremos com ela em um outro momento do trabalho – mas sim a estratégia da formação de bancadas parlamentares, portanto o fator eleitoral aqui é o que importa.

Assim como mencionado em outra seção do presente capítulo, era quase inevitável para o governo FHC não buscar a aliança do PMDB. Se observado, na primeira legislatura o partido do presidente o PSDB conseguiu 12,3% das cadeiras, enquanto o PMDB 20,8%, o que poderia ajudar bastante na formação de uma margem confortável para o presidente propor medidas a serem votadas no legislativo. Para a legislatura seguinte, a balança muda, pendendo importância para o PSDB, com 19,3% das cadeiras, mas o PMDB não se torna um aliado menos valioso, pois o partido chega a ocupar 16,2% das cadeiras.

Durante o governo Lula, no entanto, deve-se levar em conta o início da criação de várias outras siglas, o que desidratou todos os partidos. O PT, no entanto surgiu como uma força importantíssima na Câmara dos Deputados, ocupando 17,7% das cadeiras. Entretanto, o PT e alguns partidos menores eram insuficientes para garantir maiorias estáveis e o PMDB era um aliado potencial bastante atrativo, se pensado em 14,6% das

cadeiras na Câmara. Em 2006 o PMDB volta a ser o maior partido na Câmara, com 17,3% das cadeiras, enquanto o PT obteve 16,1%.

Nos governos de Dilma Rousseff, a lógica de grandes bancadas, em relação ao do partido da presidente se manteve. Para a legislatura 2011-14, o PMDB obteve 13% dos assentos, enquanto o PT 16,9%. Já no pleito seguinte, o mesmo PMDB que seria base tanto do governo Dilma Rousseff, como do governo Temer, elegeu 11,1% dos deputados da Câmara, enquanto o PT elegeu 13,9%.

Neste período exposto o PMDB elegeu mais deputados para a Câmara dos Deputados que qualquer outro em duas ocasiões, 1994 e 2006. No entanto, em 1998, 2002, 2010 e 2014 sempre se manteve entre as três maiores bancadas. Estes dados somados ao caráter centrista do partido, auxiliam em grande medida na atratividade do partido para a composição de amplas coalizões de governo em que, por vezes, é necessário compatibilizar as agendas ideológicas com as agendas pragmáticas.

Já do ponto de vista do partido, o número de parlamentares em suas bancadas o tornou um dos *players* mais relevantes no legislativo. Apesar da afirmação de Müller e Ström (1999), da impossibilidade de uma atuação partidária que guarde todas as características em um guarda-chuva teórico, a estratégia do PMDB está em consonância com a teoria do partido *Office-seeker*, como apresentado no capítulo inicial do trabalho.

Esta hipótese parece ganhar robustez teórica uma vez que para Bawn et.al (2010) argumentam que partidos com a intenção de conseguir gabinetes Executivos, desenvolvem estratégias de competição eleitoral para o legislativo para formar grandes bancadas, e que ao invés de se tornarem potenciais opositoras ao governo de turno, podem ser convidadas a se tornarem aliadas.

Para Wolinetz (2002), estes partidos se concentram primeiramente em ampliar sua votação, tornando-se estabilizadores do sistema partidário, com isso, demandam cargos e acesso ao orçamento, para depois pensar em estratégias de influenciar políticas públicas. Mas esta última só ocorre para manter as outras em funcionamento. No entanto esta hipótese só poderá ser testada de fato na última seção do trabalho, quando serão confrontados os dados relativos a relação entre votações, bancadas e cargos no Executivo.

Desde já é possível observar a influência que o partido exerce sobre a arena legislativa, para além das votações. Como exemplo, pode-se notar em comissões parlamentares na Câmara presididas por membros do PMDB. Para Santos e Canello (2016): “a organização do Congresso em torno de comissões, por exemplo, responderia

[...] demanda que advém da tentativa de redução da incerteza que necessariamente ronda a formulação e implementação de políticas públicas” (Santos e Canello, 2016, p. 1129).

O comando de comissões parlamentares pode atender o interesse individual de cada parlamentar por sua reeleição (Limongi, 1994; Müller, 2005). “O recrutamento para as comissões ocorrer de modo auto-seletivo, sendo que os parlamentares escolheriam as comissões visando o atendimento às suas bases eleitorais” (Limongi, 1994, p.8). Müller (2005) ressalta que o partido pode ser um catalizador de conflitos potenciais, se colocando à frente das disputas individuais pelo controle das comissões.

As comissões têm um valor ímpar, por um lado por causa da influência sobre o que é proposto, por outro, há o controle sobre a agenda de discussões e sobre o que irá a plenário para votação:

Quadro 4. Comissões presididas por deputados do PMDB (1995-2017)

| Comissões | Frequência (Fi) | Porcentagem válida (%) |
|--|----------------------------|-------------------------------|
| Comissões temáticas especiais | 93 | 55,0% |
| Finanças e tributação | 14 | 8,1% |
| Viação e Transportes | 11 | 5,1% |
| Constituição, Justiça e Cidadania | 5 | 3,0% |
| Defesa do consumidor | 5 | 3,0% |
| Educação | 5 | 3,0% |
| Desenvolvimento Urbano e Interior | 4 | 2,4% |
| Fiscalização Financeira e Controle | 4 | 2,4% |
| Ciência e Tecnologia | 4 | 2,4% |
| Defesa do consumidor | 3 | 1,8% |
| Trabalho, Administração e Serviço Público | 3 | 1,8% |
| Seguridade Social | 3 | 1,8% |
| Integração Nacional | 3 | 1,8% |
| Turismo | 2 | 1,2% |
| Agricultura, Pecuária e Abastecimento | 2 | 1,2% |
| Minas e Energia | 2 | 1,2% |
| Relações Exteriores e Defesa Nacional | 3 | 1,8% |
| Outros | 5 | 3,0% |
| Total | 168 | 100,0% |

Fonte: Câmara dos deputados, 2017. Elaboração própria.

Segundo Müller (2005), o recrutamento para as comissões no Brasil segue o critério da lealdade aos líderes no Congresso. No recrutamento para as comissões de

controle os líderes utilizam o critério da *expertise* individual dos parlamentares, aferida pela formação profissional/acadêmica ou atividade econômica, somada a lealdade dos parlamentares ao partido na Câmara. Segundo o autor as comissões mais relevantes são Comissão de Constituição e Justiça, e a Comissão de Finanças e Tributação.

As comissões de “Finanças e Tributação”, “Constituição e Justiça” e “Viação e Transportes” são aquelas que mais houve deputados do PMDB no comando. São comissões estratégicas do ponto de vista do veto às reformas e emendas à Constituição – no caso da de Constituição e Justiça –, podendo obstruir ou liberar a pauta do Executivo até o plenário da Câmara. Também do ponto de vista da logística nacional, que exerce grande influência sobre vários setores da vida econômica do país – como é o caso da comissão de Viação e Transportes –. E também há uma grande relevância na condução dos trabalhos relativos às reformas de cunho econômico, da Administração Pública e do planejamento do Estado como um todo – como é o caso da comissão de Finanças e Tributação. Logo, o partido está posicionado em comissões capazes de gerar veto às agendas do Executivo, bem como destravar pautas importantes do seu ponto de vista.

O alto índice de controle sobre as comissões temáticas é um importante apontamento sobre a estratégia de empoderamento do partido dentro do legislativo, uma vez que estas comissões são aquelas que discutem pautas de extremo interesse da presidência da República. “Boa parte da atividade legislativa passa pelas comissões especiais, temporárias, criadas para examinar projetos específicos.” (Santos e Canello, 2016, 1139).

Grandes propostas, inclusive de grandes reformas, passam por estas comissões provisórias. Só a título de exemplo, projetos como o “Sistema de Tributação Nacional”, “Política Nacional de Drogas”, “União Civil entre pessoas do mesmo sexo” e “Reforma Política” durante os dois governos FHC, estiveram sob o comando de parlamentares do PMDB. Enquanto nos Governos Lula e Dilma, comissões especiais, como “Revisão Constitucional”, “Licitações e Contratos”, “Acesso à internet”, “CPMF”, “Lei do gás”, “Plano Nacional de Educação”, “Copa do Mundo e das Confederações” e “Reforma Tributária”, são algumas das que parlamentares do PMDB controlaram a pauta.

Há mais duas variáveis que precisam ser observadas, são elas a temporal e a regional. A temporal nos fornece pistas bastante importantes sobre a tática do partido em períodos de governo esparsos. E a regional sobre a lógica de concentração de poder,

o que para Maciel (2013) é fundamental para a compreensão da distribuição de forças dentro do PMDB. Então começemos pela variável temporal:

Quadro 5. Região dos deputados que presidiram as comissões parlamentares (1995-2017)

| Ano/Região | Sudeste (Fi) | Nordeste (Fi) | Norte (Fi) | Centro Oeste (Fi) | Sul (Fi) | Total (%) |
|-------------------|-------------------------|--------------------------|-----------------------|------------------------------|---------------------|----------------------|
| 1995 | 5 | 5 | 0 | 1 | 3 | 8,1% |
| 1996 | 1 | 3 | 4 | 0 | 0 | 6,5% |
| 1997 | 1 | 3 | 1 | 0 | 1 | 3,9% |
| 1998 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1,9% |
| 1999 | 2 | 1 | 0 | 1 | 0 | 2,6% |
| 2000 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1,9% |
| 2001 | 3 | 3 | 2 | 1 | 0 | 4,9% |
| 2002 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,6% |
| 2003 | 2 | 2 | 2 | 1 | 0 | 4,6% |
| 2004 | 1 | 2 | 1 | 0 | 0 | 2,6% |
| 2005 | 2 | 3 | 3 | 0 | 0 | 5,2% |
| 2006 | 1 | 3 | 0 | 0 | 1 | 3,2% |
| 2007 | 3 | 3 | 2 | 1 | 1 | 6,5% |
| 2008 | 1 | 3 | 0 | 0 | 1 | 3,2% |
| 2009 | 2 | 7 | 4 | 4 | 2 | 11,2% |
| 2010 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1,3% |
| 2011 | 3 | 3 | 1 | 3 | 0 | 6,5% |
| 2012 | 3 | 1 | 0 | 1 | 3 | 4,2% |
| 2013 | 6 | 1 | 0 | 0 | 1 | 4,2% |
| 2014 | 3 | 3 | 0 | 0 | 0 | 3,9% |
| 2015 | 3 | 2 | 1 | 1 | 0 | 4,5% |
| 2016 | 5 | 3 | 1 | 0 | 0 | 5,9% |
| 2017 | 0 | 2 | 0 | 1 | 1 | 2,6% |
| Total (%) | 32,5% | 35,4% | 13,5% | 9,3% | 9,3% | 100% |

Fonte: Câmara dos deputados, 2017. Elaboração própria.

Os dados regionais estão nas colunas verticais, exibidos em forma de frequências e no final como porcentagens. Os dados temporais também estão exibidos como frequências, na horizontal, e apenas no final como porcentagens. É importante ressaltar que este não é um levantamento em relação ao todo na Câmara, mas sim em relação aos próprios índices do partido entre 1995-2017. Ressalta-se ainda que as datas são de entrada, não de saída dos presidentes de comissão.

No primeiro governo FHC, o PMDB comandou 20,4% do total de comissões. No segundo, esse índice cai para 10%. No primeiro governo Lula, foi quando o partido comandou 15,6%. No segundo governo, foi quando partido teve o maior espaço e força no legislativo, atingindo 22,9% das comissões. No primeiro governo Dilma o índice ainda se mantém alto, em 19,1%. E no segundo, somado ao período em que Michel Temer esteve na Presidência, esse índice cai para 12%. Os anos de 1995, 2009 e 2011 são os destaques em que o partido mais comandou comissões, 25% do todo. Um ano de três governos em quatro analisados, portanto é impossível determinar que, apesar de o índice ser maior no segundo governo Lula, o partido teve mais força em um governo em relação ao outro. Ainda é importante perceber que no único ano analisado que o PMDB divide sua agenda entre o Executivo e o Legislativo, ou seja, 2017, o partido deixa de comandar mais da metade das comissões em relação ao ano anterior.

Kinzo (1988) relembra a importância que têm as regiões sudeste e sul do país na conformação das bancadas do antigo MDB, durante a vigência do bipartidarismo. Já no PMDB, para os cargos estratégicos, como o de presidente de comissões, quem possui a maior relevância são os deputados do nordeste, com 35,4%, seguidos por sudeste, com 32,5%. O índice cai muito quando chega aos deputados do norte 13,5%, e mais ainda no sul e centro oeste, com 9,3% cada.

E por fim, o mapeamento da lógica regional da distribuição de forças entre os líderes do partido também é importante. E até por isso, dispões de recursos para não ficarem em situação de desigualdade com o Executivo, conduzindo as negociações de forma parcimoniosa, se impondo e não permitindo que o aquele tenha livre passagem para pautar suas propostas no Legislativo.

Maciel (2014) verificou o mesmo que Kinzo (1988) quando analisa MDB, ao apresentar a relação do PMDB com suas bases regionais e a intensa lógica com a formação das bancadas federais. Para a autora, o partido é o mais bem sucedido nas eleições municipais no Brasil e há uma relação dada a partir da ocupação de cargos anteriores ao de deputados federais na função de prefeitos, secretários municipais e vereadores, em média, 36,2%, 16,9% e 29,1% respectivamente do total da bancada.

Quadro 6. Lideranças na Câmara por região do país (1995-2017)

| Região | Partido (Fi) | Governo (Fi) | Maioria (Fi) | Bloco (Fi) | Líder do governo (Fi) | Presidente da Câmara (Fi) | Total (%) |
|---------|--------------|--------------|--------------|------------|-----------------------|---------------------------|-----------|
| Sudeste | 5 | 1 | 1 | 1 | 1 | 3 | 63,1% |

| | | | | | | | |
|-----------------|-------|-------|------|-------|------|-------|-------|
| Nordeste | 4 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 27,8% |
| Sul | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 9,1% |
| Total | 56,0% | 11,0% | 5,5% | 11,0% | 5,5% | 11,0% | 100% |

Fonte: Câmara dos deputados, 2017. Elaboração própria.

Nas colunas verticais estão cada tipo de liderança, seja do Governo, Bloco partidário, maioria, líderes de governo, presidência da Câmara ou do partido, está a porcentagem relativa ao número de parlamentares que ocuparam a função. Nas colunas horizontais, estão os dados relativos às origens regionais destas lideranças.

O que se percebe é que, além da inexistência de líderes advindos do Norte e Centro Oeste do país, durante dezessete anos, há grande concentração de forças no Sudeste, principalmente no que tange às lideranças do partido na Câmara, que neste quesito o Nordeste rivaliza, com quase a mesma proporção. No entanto, nos quesitos Bloco e Maioria os líderes do nordeste desaparecem, cedendo espaço para deputados advindos do sul do país. E para o cargo mais importante do Legislativo, o de Presidente da Câmara dos Deputados, apenas Sudeste esteve representado.

Isso revela por um lado a força representativa do Sudeste, o que não é nenhuma surpresa, se pensado que é a região que compõe a maior parte da bancada, assim como já ocorria em 1970. Por outro lado, o Nordeste possuir quase 30% dos líderes é um importante achado e condiz com o padrão de comando das comissões parlamentares.

Os dados mostram que há um acordo na bancada para que os deputados do nordeste ocupem um espaço grande dentro das comissões, portanto possuem um forte poder de agenda sobre as políticas públicas que são propostas e discutidas – será verificado na próxima seção se isso condiz com o padrão de emendas individuais liberadas a deputados da região, por parte do Executivo Federal, devido ao controle exercido por esses deputados sobre as agendas, o que aumenta as chances de serem mais agraciados em volume de recursos para suas bases (Ignácio e Rezende, 2015).

Mas o mesmo não se repete na nomeação para líderes, os deputados do nordeste só tiveram nomeados um líder de bloco. Isso demonstra que apesar de haver um forte controle sobre as discussões, o poder de negociação é bastante concentrado nas mãos de deputados do sudeste.

A intenção da presente seção foi expositiva, no sentido de mostrar parte da história do partido, bem como índices e dados relevantes no que tange a atuação do PMDB na Câmara dos deputados. Pôde-se mapear a importância que teve a formação de grandes bancadas parlamentares para a obtenção de importantes cargos para o partido,

em especial as comissões de Constituição e Justiça e Finanças e Tributação. Além disso, foi possível mapear a relevância das bancadas do sudeste e do nordeste na concentração de forças, tanto das lideranças partidárias, quanto da presidência de comissões parlamentares.

Para dar continuidade no mapeamento da atuação parlamentar do MDB, na próxima seção discutiremos a relação do partido com os incentivos tradicionais advindos de Executivo.

3.5 MDB, as moedas de troca e a governabilidade

Os riscos aventados por Linz (1990), relativos ao processo político instável do presidencialismo, caso a maioria não fosse composta por um único partido, sem dúvidas não compõe a realidade do sistema político brasileiro. Isso se mostra claro quando a fragmentação partidária é colocada como argumento. O número efetivo de partidos²⁴ no Brasil vai de 8,1 em FHC 1 para 13,4 em Dilma 2.

Em termos da Câmara dos deputados o Brasil possui uma das casas legislativas mais fragmentadas do mundo e isso efetivamente cria sérias dificuldades para arregimentar maiorias em votações cotidianas. Além disso, o aumento de partidos efetivos, ou seja, aqueles que tem potencial de influenciar na agenda legislativa pelo tamanho de suas bancadas, pode criar sérios problemas ao presidente, caso este partido não seja afeito às políticas do presidente, do ponto de vista ideológico. Até por isso partidos efetivos com bases clientelistas e de centro são aliados preferenciais, pois esses podem ser mais facilmente convencidos por meio de incentivos institucionais, como cargos e emendas orçamentárias.

Power (2012) expõe dados relativos ao INC²⁵, que mensura a relação entre número efetivo de partidos e porcentagem de cadeiras do partido do presidente, onde cada uma dessas variáveis contribui com a metade do valor do índice²⁶. Vizinhos do Brasil, como Argentina, Paraguai, Colômbia e Uruguai, possuíam até 2012, 26.22, 33.44, 36.35 e 13.12, respectivamente. Enquanto isso o Brasil na 54^o legislatura possuía um índice de 85,88, ou seja, o maior da América Latina. De FHC 1 até Temer, temos os seguintes resultados:

²⁴ Aqueles que possuem algum poder de agenda, por ocuparem, pelo menos 25 cadeiras.

²⁵ Índice de Necessidade de Coalizão.

²⁶ O cálculo leva em conta o inverso da porcentagem do número de cadeiras do partido do presidente, ou seja, a diferença. Multiplica-se pelo número efetivo de partidos divide-se por 10.

Quadro 7. Necessidade de coalizão sem o (P)MDB na aliança (1995-2017)

| Presidente | Número efetivo de partidos | Cadeiras que o presidente não possui (%) | INC |
|---------------------------|-----------------------------------|---|------------|
| FHC 1 | 8,1 | 87,7 | 71 |
| FHC 2 | 7,0 | 80,7 | 56 |
| Lula 1 | 8,5 | 82,3 | 70 |
| Lula 2 | 9,2 | 83,8 | 77 |
| Dilma 1 | 10,3 | 83,3 | 86 |
| Dilma 2 | 13,4 | 82,9 | 111 |
| Temer²⁷ | 13,4 | 87,2 | 117 |

Fonte: Câmara dos deputados, 2017. Pereira, 2017. Elaboração própria.

Como pode ser observado, a trajetória do INC de FHC até Temer é ascendente. Esse fator gera imperativos e condicionantes, que impõem custos tradicionais, em termos de concessões cada vez mais caras como liberação de emendas parlamentares e distribuição de cargos no âmbito do Executivo Federal, como já foi fartamente explorado pela literatura da Ciência Política relativa aos partidos do Legislativo e sua interação com o Executivo Federal (Amorim Neto, 1994, 1998; Meneguello, 1998; Figueiredo & Limongi, 1994, 1995, 1997, 1999; Santos, 1997, 1999; Ames, 2003; Anastasia, Melo, & Santos, 2004; Cintra, 2007; Santos, Vilarouca, e Mantovani, 2007; Mauerberg, 2016; Pereira e Bertholini, 2017).

O PMDB é um dos partidos que compuseram todos esses governos. Mas para além de um olhar negativo, ofereceu a ampliação da governabilidade e auxiliou na estabilidade durante os vinte e dois anos mencionados. Como um exercício ilustrativo sobre a importância do partido na coalizão, façamos o cálculo do INC, adicionando as bancadas médias do PMDB em cada uma das legislaturas²⁸:

Quadro 8. Necessidade de coalizão com o (P)MDB na aliança (1995-2017)²⁹

| Presidentes | Número efetivo de partidos | Cadeiras que o presidente não possui (%) | INC |
|--------------------|-----------------------------------|---|------------|
| FHC 1 | 8,1 | 67,7 | 54 |
| FHC 2 | 7,0 | 64,5 | 45 |
| Lula 1 | 8,5 | 67,7 | 57 |

²⁷ Não houve migrações partidárias suficientes para criar mais partidos efetivos, em relação ao início da legislatura, sob o governo Dilma Rousseff, em 2015.

²⁸ Ao invés de adicionar na tabela o tamanho da bancada do PMDB, apenas somei com a porcentagem das cadeiras do partido do presidente e dividi por dez pelas cadeiras restantes.

²⁹ É importante ressaltar que este é um exercício de compreensão do papel da homogeneização da coalizão. Parte-se do pressuposto de que se o (P)MDB integra a coalizão, ele garante uma menor necessidade do partido do presidente buscar compor alianças com outros partidos pragmáticos, podendo convidar mais partidos próximos do ponto de vista ideológico.

| | | | |
|---------------------------|------|------|-----|
| Lula 2 | 9,2 | 66,5 | 61 |
| Dilma 1 | 10,3 | 70,3 | 72 |
| Dilma 2 | 13,4 | 76,1 | 101 |
| Temer³⁰ | - | - | - |

Fonte: Câmara dos deputados, 2017. Pereira, 2017. Elaboração própria

O que se percebe é que o PMDB por si só não garante a governabilidade a nenhum dos presidentes, no entanto, diminui significativamente o INC de todos eles, em especial, de FHC 1 a Lula 2, quando o número de partidos efetivos ainda é razoavelmente moderado, garantindo que estes dois presidentes possam ter coalizões com mais partidos preferenciais do ponto de vista ideológico, sendo o (P)MDB o único “alto custo” da coalizão. Os índices se mantiveram bastante estáveis nesses períodos, onde apenas com Dilma 1 e 2 é observado uma efetividade bem menor do (P)MDB ao garantir maiorias, uma vez que o sistema partidário no Congresso já se mostra bem mais fragmentado e com um número crescente de partidos efetivos.

Santos e Canello (2013) argumentam que o (P)MDB sempre foi um aliado que condicionou apoio a um preço alto, em especial nos governos petistas, apesar de oferecer taxas regulares de apoio. Além disso, assim como foi exposto na seção anterior, o (P)MDB tem sido um dos partidos que mais se beneficiaram durante esses anos e em todos os governos em que participou se impôs, seja pelos espaços adquiridos dentro da Câmara, fazendo valer o critério da proporcionalidade frente às suas grandes bancadas eleitas, criando pontos de possíveis obstruções a agendas do Executivo, ou mesmo assumindo pastas ministeriais no Governo Federal, ampliando a liberação de emendas parlamentares para suas bases.

Ignácio e Rezende (2015) apontam para o fato de que há uma correlação significativa entre ministérios ocupados pelo PMDB e comissões temáticas correspondentes. Para as autoras isso se deve ao fato de aumentar as chances dos presidentes de comissões receberem fatias maiores das emendas orçamentárias, advindas de seus correligionários nos ministérios de Executivo Federal.

As emendas individuais, em especial, segundo Figueiredo e Limongi (2005), são a forma como o legislativo estrutura sua agenda ao alterarem a proposta encaminhada pelo Executivo. Além disso, os autores lembram que as emendas individuais cumprem um papel significativo quanto à reeleição dos deputados, uma vez

³⁰ Não foi feito o cálculo do Presidente Temer, uma vez que o resultado é o mesmo da primeira tabela, por ser o PMDB o seu partido.

que os expõe como auxiliares na estruturação de políticas públicas a nível local, portanto aumentando suas chances de serem reeleitos.

Figueiredo e Limongi (2005) mostram que não há diferenças entre a distribuição de recursos para as emendas orçamentárias individuais por parlamentar. No entanto houve uma mudança nas regras, em que a execução das emendas individuais se tornou obrigatória. Baião et al (2018) mostram os efeitos da mudança das normas, em que o PMDB é o maior concentrador de emendas individuais da Câmara dos deputados, chegando a 23,33% de todas as emendas e cerca de 25,88% desse total são emendas advindas de ministérios controlados por correligionários do partido.

Baião et al (2018) acreditam que quando as emendas são enviadas para correligionários ministros, a “emenda é priorizada dentre as demais enviadas aquele órgão. Isso pressupõe, evidentemente, que ministros teriam influência sobre a execução orçamentária e que fariam alianças com os deputados de seu partido.” (Baião et al, 2018, p. 66).

Outro tema relevante envolvendo a distribuição das emendas é o destinatário. A situação fiscal de municípios inadimplentes, segundo Baião et al (2018) é um fator que restringe bastante a amplitude da destinação das emendas individuais. Pereira e Rennó (2015) argumentam que “as emendas são mecanismos legítimos e legais de cumprimento das tarefas representativas de parlamentares e os eleitores os cobram por isso [...] são elementos importantes que facilitam a aprovação de proposições da maioria, gerando governabilidade.”

Melo et al (2014) indicam que há um esforço dos deputados federais em redesenhar as políticas públicas do governo federal, por meio das emendas parlamentares apresentadas ao orçamento da União, que são altamente incidentes e recorrentes com a reeleição destes deputados, além disso, há a dominância eleitoral em parcela importante dos municípios brasileiros em que as emendas são destinadas. Diante do exposto, é possível afirmar que as emendas orçamentárias, advindas, principalmente, de ministérios controlados por correligionários, cumprem um papel decisivo na manutenção das grandes bancadas do PMDB.

A partir destas considerações serão apresentados os dados coletados referentes a emendas pagas pelo Executivo Federal – são 7997 observações –, tendo como base não

o montante de recursos, mas sim a frequência de destinação específica de recursos³¹, expondo o setor de destinação aos estados e municípios e por região do parlamentar que foi contemplado:

Quadro 9. Setor e região de destinação das emendas parlamentares (1995-2017)

| Setor de Execução da emenda | Sudeste (Fi) | Nordeste (Fi) | Norte (Fi) | Centro Oeste (Fi) | Sul (Fi) | Total (%) |
|--|---------------------|----------------------|-------------------|--------------------------|-----------------|------------------|
| Saúde | 846 | 552 | 298 | 315 | 620 | 33,6% |
| Obras e Infraestrutura | 256 | 380 | 161 | 166 | 230 | 14,4% |
| Saneamento/Abasteci. | 227 | 298 | 114 | 102 | 154 | 11,5% |
| Construção Civil | 135 | 264 | 68 | 146 | 76 | 8,6% |
| Esporte | 104 | 82 | 22 | 33 | 117 | 4,3% |
| Cultura | 63 | 127 | 46 | 64 | 95 | 4,3% |
| Desen. Rural | 54 | 48 | 29 | 31 | 174 | 4,2% |
| Educação | 53 | 63 | 41 | 47 | 50 | 3,1% |
| Turismo | 48 | 108 | 19 | 18 | 39 | 2,9% |
| Assistência Social | 25 | 20 | 34 | 20 | 33 | 2,0% |
| Aporte a Instituições Jurídicas | 18 | 64 | 65 | 0 | 17 | 2,0% |
| Meio Ambiente | 31 | 47 | 25 | 26 | 25 | 1,9% |
| Energia | 51 | 44 | 22 | 2 | 26 | 1,9% |
| Defesa Civil | 6 | 98 | 4 | 9 | 15 | 1,6% |
| Segurança Pública e Defesa Nacional | 20 | 23 | 10 | 33 | 1 | 1,1% |
| Tecnologia e Inovação | 29 | 28 | 19 | 0 | 16 | 1,1% |
| Direitos Humanos | 5 | 1 | 2 | 21 | 0 | 0,4% |
| Limpeza urbana | 13 | 1 | 3 | 6 | 7 | 0,4% |
| Combate a pobreza | 3 | 3 | 0 | 17 | 7 | 0,4% |
| Pesca e agricultura | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0,04% |
| Igualdade Racial | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,07% |
| Transporte | 2 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0,05% |
| Publicidade | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0,04% |
| Total (%) | 24,9% | 28,3% | 12,3% | 13,2% | 21,3% | 100% |

Fonte: Câmara dos deputados, 2017. Elaboração própria.

³¹ Tomou-se a decisão de não levar em conta o valor, uma vez que este tema já é explorado de forma mais abrangente, em termos dos partidos mais importantes, por trabalhos da área da Administração Pública e não faz parte do escopo do presente trabalho.

Assim como na liderança das comissões, a bancada do nordeste recebe a maior parte das emendas individuais, o que é confirmado por Baião et al (2017). É importante ressaltar que não é por acaso que a saúde recebe a maior parte dos recursos, mas sim por dois fatores. O primeiro é que o PMDB entre os anos de 2005 e 2010 controlou o ministério da saúde, e assim como exposto por Baião et al (2017), há uma correspondência positiva quanto a relação entre correligionários no Executivo e Legislativo no pagamento das emendas. E o segundo fator é que a partir de 2013 foi criada a lei que obriga que metade das emendas sejam destinadas ao setor.

Os temas de cunho social e de direitos humanos não ganharam grande destinação de emendas orçamentárias como é corroborado por Carlomagno (2016). A grande surpresa fica por conta dos recursos destinados ao setor de transportes, uma vez que o partido tem grande atuação no setor, seja no Executivo ou mesmo liderando as comissões na Câmara.

Infraestrutura, Saneamento e Construção Civil ganharam, durante o período coletado, bastante atenção dos parlamentares e isso faz sentido do ponto de vista eleitoral, uma vez que, em geral, obras chamam a atenção do eleitorado e ter o nome vinculado a essas obras, pode aumentar os benefícios eleitorais dos deputados.

A hipótese de que a ocupação de cargos ministeriais e liberação de emendas orçamentárias garantem apoio no legislativo é constantemente aventada nos trabalhos acadêmicos (Amorim Neto 1994, 2000, 2006 e 2007; Ames, 2001; Santos, 1997, 2003 e 2008; Power, 2011; Rennó e Pereira, 2013). No caso deste trabalho, analisamos os cargos – e gabinetes – ocupados pelo MDB e como eles concederam ao partido espaços de destaque legislativo e no Executivo em decorrência do primeiro.

Por fim, serão apresentados dados a seguir que expõem a relação entre pastas ministeriais, cadeiras na Câmara dos deputados, emendas individuais totais liberadas por governo ao PMDB e a hipótese do consequente apoio em votações no plenário.

O apoio em plenário, assim como exposto na parte metodológica do trabalho, foi mensurado por meio do Basômetro, software livre que expõe o nível de governismo dos parlamentares individualmente, das bancadas e dos partidos em média. Os demais dados foram coletados cada um em seu nicho específico. É importante ressaltar que o critério adotado para as cadeiras na Câmara não leva em conta as mudanças partidárias no decorrer do mandato. A alocação das emendas se dá por meio do montante total coletado em vinte e dois anos de distribuição, para mensurar qual presidente liberou a maior quantidade de emendas e não o maior valor. A escolha deste critério se deu por fatores como a mudança anual no que tange ao montante de emendas que podem ser

liberadas por parlamentar, bem como pela defasagem temporal dos valores. Os dados podem ser observados abaixo:

Quadro 10. Distribuição de emendas por presidente, pastas ministeriais, cadeiras na CD e apoio médio no plenário (1995-2017)

| Presidentes | Emendas por Presidente (%) | Total de pastas ministeriais ³² (%) | Cadeiras na CD (%) | Apoio médio em plenário (%) |
|--------------------|----------------------------|--|--------------------|-----------------------------|
| FHC 1 | 23,4% | 14,2% | 20,8% | 68,8% |
| FHC 2 | 25,4% | 17,8% | 16,2% | 88,6% |
| Lula 1 | 11,5% | 14,7% | 14,6% | 82,7% |
| Lula 2 | 17,6% | 15,6% | 17,3% | 88,4% |
| Dilma 1 | 15,8% | 17,0% | 13% | 73,3% |
| Dilma 2 | 1,8% | 22,6% | 11,1% | 54,4% ³³ |
| Temer | 4,5% | 22,4% | 11,1% | 86,2% ³⁴ |

Fonte: Câmara dos deputados, 2017. Observatório das elites Sociais e Políticas, 2018. Basômetro, 2017. Elaboração própria.

Durante os dois governos FHC, o que se infere é que de fato há um equilíbrio no que tange ao número de cadeiras e as pastas ministeriais ocupadas pelo PMDB, que no segundo governo foi o maior, dados que são corroborados pelo gráfico 1, apresentado no segundo capítulo sobre a coalescência do gabinete de FHC ser o maior em relação a todos os outros presidentes e isso é claro se refletiu no espaço daquele que ocupa entre a terceira e a primeira maior bancada durante as duas legislaturas, o PMDB.

É possível ainda extrair do quadro a importância que o partido teve durante os governos FHC em termos de liberação de recursos orçamentários advindos dos ministérios e a relação que esses podem ter com as votações em plenário. Instintivamente, espera-se que o primeiro governo FHC apresente taxas mais altas de apoio em plenário, pois foi quando o Executivo mais liberou emendas orçamentárias (20,8%). No entanto, a média é a segunda mais baixa (68,8%). Já no segundo governo, o fluxo de emendas diminuiu consideravelmente (4,6%), mas o apoio em plenário cresce substantivamente (19,8%), sendo o maior apoio médio registrado.

³² A medição foi feita em relação a todos os ministros durante cada ciclo de mandato, 4 anos (com exceção de Dilma 2 e Temer, que só foram medidos um ano e meio e um ano, respectivamente).

³³ Cabe ressaltar que a medição foi feita apenas até março de 2016, quando o PMDB anunciou oficialmente o “desembarque” da base de apoio do governo.

³⁴ Foram levantados dados do apoio do MDB até agosto de 2017.

Acredita-se que a resposta para este contrassenso esteja na seção 3.2, quando foi mostrado que o partido durante o primeiro governo FHC viveu diversas crises de identidade, tentativas de desembarque do governo, bem como uma não aceitação ampla da bancada quanto ao apoio irrestrito ao governo. No entanto, no segundo governo FHC, com as divergências, em especial, na segunda metade do governo, entre PFL e PSDB, o PMDB se tornou um aliado preferencial e aumentou a sua relevância em termos de pastas ministeriais.

O primeiro governo Lula foi aquele que menos liberou emendas individuais à bancada do PMDB – dentre aqueles que completaram o mandato. Isso se deve ao fato de que o partido só entrou na base oficialmente na segunda metade do mandato. Ademais, tanto no primeiro quanto no segundo mandato do presidente Lula, o PMDB esteve subrepresentado, como já explicitado no argumento de Pereira (2017) no segundo capítulo. No entanto, cabe ressaltar que o apoio médio em plenário, tanto no primeiro, quanto no segundo mandato de Lula, foi bastante alto – 82,7% e 88,4% respectivamente. Acredita-se que a compreensão deste fenômeno perpassa pela estabilidade da posição do partido no governo, ocupando ministérios com grande orçamento, como o da Saúde, Minas e Energia e Previdência Social, também pelo grande aporte em termos de liberação de emendas no segundo governo Lula, sendo, ao contrário do primeiro, o terceiro maior (17,6%).

Mas há de se levar em conta ainda o levantamento feito por Pereira e Bertholini (2017) que acreditam que as coalizões petistas tenderam a ser mais concentradoras de poder, enquanto o governo Fernando Henrique Cardoso compartilhou mais poder com seus aliados, especialmente com o PMDB.

Os dois governos de Dilma Rousseff concederam mais espaços em relação aos demais, em número de pastas ministeriais ao PMDB, no entanto, são aqueles que receberam os menores índices de apoio, dentre todos os governos aqui elencados (73,3% e 54,4% respectivamente). Há de se levar em conta que o segundo mandato de presidente foi bastante turbulento, logo não se pode “medir com a mesma régua” dos demais mandatos. Mas há de se ressaltar alguns fatores.

O primeiro mandato foi permeado pela queda brusca de popularidade da presidente Dilma Rousseff, logo na metade – chegando a 71% de reprovação, no final do primeiro mandato, em 2014 – e isso reflete na estratégia de reeleição dos deputados federais que são associados ao governo por serem da base de apoio. Em segundo lugar, apenas 51% no partido foi a favor, na convenção nacional, de reeditar a “dobradinha”

PT-PMDB em 2014, o que desaguou em uma constante oposição de uma ala expressiva do PMDB durante a 55ª legislatura, até meados de 2016, quando o partido além de desembarcar do governo, votou em massa a favor do impedimento da presidente – 84,4% da bancada.

Há de se ressaltar ainda que o volume de recursos liberados pelos presidente, Dilma – em seu segundo mandato – e Temer é bastante inferior aos demais e isso se deve, às dificuldades de Dilma para aprovar o orçamento anual em 2015 e 2016 e também pelo fato de que só foi mensurado um ano do Governo Temer e que se comparado aos demais presidentes que exerceram 4 anos, é bastante discrepante.

Cabe lembrar a tese de Pereira (2017)³⁵ de que Temer foi o presidente que mais “economizou” com recursos orçamentários e distribuição de cargos para seu próprio partido e conseguiu o maior sucesso legislativo dentre os presidentes anteriores, desde 1995. Esse fator é corroborado pelos 86,2% de apoio em relação a apenas 4,5% do total das emendas distribuídas por todos os presidentes e os 22,4% de pastas ministeriais entregues ao partido.

Deste modo, o (P)MDB foi um ativo partícipe em todas as coalizões de governo no período destacado (1995-2017), não apenas ocupando cargos, mas influenciando e contribuindo para o equilíbrio dos governos. O que o presente capítulo apresentou é que o partido possui uma resiliência enorme e sobreviveu às crises devido a sua identidade governista como o elemento que arregimentou sua bancada de forma relativamente estável, nos sete governos que perpassaram o período pesquisado.

Mas a compreensão mais relevante do capítulo é a de que não é possível simplificar o argumento de que o (P)MDB é um partido de fácil adesão aos governos, como dito na introdução da presente dissertação, existem mais elementos para a construção desta identidade governista. Há processos de *inputs* e *outputs* que podem melhorar o entendimento geral sobre a pesquisa, como em uma relação de causa e consequência, sendo que a porta de entrada é dada pela estratégia do (P)MDB e a consequência são respostas institucionais, sejam dadas pelo Executivo Federal, ou mesmo pela população, através da manutenção do voto em representantes do partido. Será apresentado a seguir um quadro para auxiliar na compreensão da mencionada relação de causa e efeito:

³⁵ <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2017/10/1930813-temer-e-o-presidente-mais-eficiente-na-relacao-com-o-congresso-desde-1995.shtml>

Quadro 11. Inputs e Outputs do governismo do (P)MDB

| INPUTS | OUTPUTS |
|--|--|
| Formação de grandes bancadas (por meio das eleições) | Obtenção de um número expressivo de cargos de lideranças e presidências de comissões |
| Controle da pauta congressual, criando possíveis pontos de obstrução | Convites para integrar a base de apoio dos governos, com concessão de cargos no Executivo/ Liberação de maiores fluxos de emendas orçamentárias |
| Auxílio na implementação de políticas públicas a nível local (através de emendas orçamentárias) | Formação de grandes bancadas (por meio das eleições) |

Fonte: Elaboração própria.

Logo, compreende-se que o (P)MDB não apenas compõe os governos, mas por meio dos incentivos concedidos pelos governos é que o partido se manteve forte e resiliente por todos esses anos. O (P)MDB se tornou o “fiel da balança” nos sete governos pesquisados, justamente por valer-se dos mecanismos institucionais no âmbito do legislativo para pressionar o poder Executivo a conceder-lhe espaços e recursos, e é por meio dele que ele se manteve forte na arena legislativa.

Desse modo, a dependência do (P)MDB do sistema institucional – e vice e versa – para a sua manutenção de poder pode ser lido como uma fraqueza da institucionalidade, devido ao grande número de partidos com pequenas bancadas, o que força, em certo sentido, os governos a procurarem os maiores partidos – o que sempre incluiu o (P)MDB preferencialmente – reduzindo o custo da negociação com lideranças fragmentadas, podendo ampliar os espaços de partidos menores com relação ideológica com o governo em exercício, sendo o (P)MDB o preço pragmático para a implementação de suas políticas. Assim, há uma co-dependência entre o (P)MDB e os governos vigentes, fazendo com que o partido, assim como já referida algumas vezes no trabalho, a “identidade governista”, como princípio norteador de sua atuação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A governabilidade é um fenômeno que desde 1988 é alvo de crescentes preocupações da Ciência Política brasileira, seja pelas crises, ou mesmo pela aparente instabilidade do sistema partidário altamente fragmentado e com um crescente número de atores com poder de veto. Ao enxergar essa constante preocupação, percebeu-se a necessidade de compreender, como ponto de partida, uma das principais engrenagens do funcionamento do sistema político brasileiro, o (P)MDB.

A importância atribuída a este partido se deve pelo constante protagonismo apresentado frente às crises de governabilidade, bem como também na estabilização do sistema de coalizões partidárias do presidencialismo brasileiro. Além disso, o que chama atenção é a resiliência e a plasticidade do partido, sua capacidade de adaptação a diferentes governos, se impondo, barganhando e, na maior parte das vezes, sendo atendido em suas demandas por cargos e espaço político junto aos governos.

Diante deste cenário, os indicadores aqui pesquisados foram aqueles que, supõe-se, apresentam o maior número de fatores que auxiliam a compreender a existência, relevância e operacionalização do partido, como um dos mais relevantes atores do sistema político brasileiro de todos os tempos.

A ocupação de comissões e lideranças da Câmara dos Deputados é um desses exemplos. As bancadas do nordeste e sudeste, principalmente, são aquelas que controlaram o maior número de comissões e lideranças dentro da casa, se impondo fazendo prevalecer suas agendas junto ao Poder Executivo Federal. Ressaltando-se que o poder de articulação ficou mais concentrado nas mãos de deputados do sudeste e o poder de agenda, esteve, em grande parte, sob controle de deputados do nordeste. Da mesma forma são estas duas bancadas regionais do (P)MDB que controlam o maior número de recursos orçamentários, em termos de emendas individuais. Por conseguinte, há um claro indício de que os deputados com o controle sobre as pautas e sobre as negociações, são também os mais privilegiados, em termos de recursos, o que também aumenta as chances de manutenção destes deputados na Câmara dos Deputados, com a concessão de emendas orçamentárias para suas bases.

A intenção central do trabalho foi compreender mais a fundo como um partido como o MDB, com diversas cisões internas e conseqüentemente, dificuldades estruturais para tomada de decisões em bloco, se comportou de forma relativamente estável, e se tornou um partido indispensável nas composições dos governos, de durante período 1995 – 2017?

Os apontamentos mais claros que o trabalho pôde oferecer são de que o MDB se mostra um partido vocalizado ao tipo *Office Seeker* e fortemente apoiado pelo modelo de racionalidade eleitoral proposto por Downs (1999). O MDB é um dos atores que se impõem nas discussões por ter criado para si a identidade do governismo. E nesta esteira, a presente dissertação se afilia aos estudos institucionalistas, mostrando como um partido pôde se valer das regras do jogo para construir suas linhas de atuação e soube prevalecer-se diante de crises, conquistando gabinetes para influenciar as políticas públicas.

Estes fatores estão intimamente conectados e são cíclicos, como o trabalho pôde expor. O MDB sempre busca eleger grandes bancadas, para ocupar o maior número de postos de liderança na Câmara, podendo ocupar importantes postos no Executivo, acessando o orçamento, para aumentar a exposição de seus correligionários a nível local, e por fim, aumentar as chances de reeleger maiores bancadas.

A análise dos resultados sobre as emendas partidárias e ocupações de cargos ministeriais parecem não ser as únicas respostas para a compreensão da cooperação e não cooperação do partido para com os governos – apesar de que foram levantadas todas as emendas individuais e todos os cargos ministeriais do partido. Podem haver fatores estratégicos momentâneos, como a tentativa de lançar candidatos próprios ao Executivo Federal, mesmo que apenas para forçar uma participação maior na chapa majoritária, e até mesmo de crises internas, como ocorrido durante as 50^o e 51^o legislaturas, quando os embates internos foram bastante vultuosos, no sentido da disputa pelo comando do partido, que tinha como pano de fundo a postulação ao Executivo Federal *versus* permanecer na base governista.

Não foi possível, no entanto, – e nem era a intenção deste trabalho – delinear um padrão geral de comportamento do partido no âmbito da Câmara dos deputados, ou seja, ditar como o (P)MDB é singular em termos de comportamento parlamentar. O maior achado e que faz do (P)MDB uma importante engrenagem de funcionamento ainda a ser mais explorada, durante o período, e que em boa medida auxilia na explicação da resiliência do partido, se faz presente no Quadro 11, quando expõe-se, em linhas gerais as ações parlamentares e as consequências institucionais diretas para a manutenção do partido como um importante aliado na Câmara dos Deputados.

O (P)MDB se mostra um partido ainda mais complexo. Fatores históricos na construção de uma identidade que foi da luta pela democracia até a sua afirmação como parte *establishment* político no país, seja no âmbito local, estadual ou federal, são a marca de um partido em que foi fundado como MDB, se tornou PMDB e voltou a ser

MDB, ou seja ainda está em construção, acompanhando as transições políticas ocorridas no país, não como um mero partícipe, mas como um importante ator, que também “dá as cartas no jogo”.

Como exposto, o presente estudo traz em seu bojo uma série de levantamentos de dados e construção de indicadores que contribuem para o desenvolvimento de modelos de estudos parlamentares, mostrando a necessidade de mais pesquisas que visem compreender a atuação partidária em esferas institucionais, contribuindo assim como o presente estudo, para o desenvolvimento da Ciência Política brasileira.

Não pretende-se aqui encerrar a discussão sobre o MDB, muito pelo contrário. A principal motivação foi a de oferecer um modelo de mapeamento de atuação legislativa para que mais partidos possam ser compreendidos em suas nuances no interior do legislativo brasileiro e sua efetiva colaboração para a governabilidade no país. Por isso, a ideia é que a pesquisa “Do MDB ao MDB” tenha sido um ponto de partida para outras pesquisas sobre atuações de partidos individualmente.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sergio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro: IUPERJ, vol. 31, nº 1, p. 3-55, 1988.

_____. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro.** São Paulo, Companhia das Letras, 2018.

ABRÚCIO, Fernando; COUTO, Claudio G. O segundo governo FHC: coalizões agendas e instituições. *Revista Tempo Social*, São Paulo, v. 15, nº 2, p. 269-301, 2003.

ALDRICH, John. **Why parties?** Chicago: Chicago University Press, 1995.

ALVES, Vinícius. S; Paiva, Denise. Presidencialismo de coalizão no Brasil: mapeamento do debate e apontamentos para uma nova agenda de pesquisa. *Revista de Estudos Brasileños*, v. 4, p. 50-63, 2017.

AMARAL, Oswaldo E. O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura. *Revista debates*, Porto Alegre, v.7, n.2, p.11-32, maio-ago. 2013.

AMORIM NETO, Octavio. Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, nov. 1994.

_____. O poder Executivo: centro de gravidade do sistema político brasileiro In: **Sistema político brasileiro: uma introdução.** Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora UNESP, 2007.

AMORIM NETO, Octávio. ; SANTOS, Fabiano. G. M. . O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, v. 46, p. 661-698, 2003.

AMORIM NETO, Octávio. Presidential cabinets, electoral cycles, and coalition discipline in Brazil. *Dados*, vol.43, n.3, pp.479-519, 2000.

_____. **Presidencialismo e governabilidade nas américas.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

AMORIM NETO, Octávio; TAFNER, Paulo. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 1, pp. 5 a 38, 2002.

_____. Presidencialismo de coalizão revisitado: novos dilemas, velhos problemas. In J. A. G. Tavares (Ed.). **O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira.** Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003.

ARAÚJO, Cícero; REIS, Bruno. A formação do pós-graduando em ciência política. In C. Martins, (org). **Para onde vai a pós-graduação em ciências sociais no Brasil.** Bauru: Edusc, 2005.

ARROW, Kenneth, J. **Social choice and Individual Values**. New York: John Wiley, 1963.

BAWN, K; COHEN, M; Karol, D; MASKET, S; NOEL, H; & ZALLER, J. A Theory os politicas parties: groups, policy demands and nominations in American politics. *Perspectives on politics*, 10 (3), 571-597, 2012.

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 528-550, 2017.

BAIÃO, Alexandre L; COUTO, Claudio; JUCÁ, Ivan C. A Execução das emendas orçamentárias individuais: o papel dos ministros, cargos de liderança e normas fiscais. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 25, pp 47-86, janeiro - abril de 2018.

BRAGA, MARIA DO S. S. “Eleições e democracia no Brasil: a caminho de partidos e sistema partidário institucionalizados”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 4, p. 43-72, 2010.

BLONDEL, Jean; COTTA, Maurizio. **Party and Government**: an inquiry into the relationship between Governments and supporting parties in liberal democracies. London: Macmillan Press Ltd, 1996.

BOHN, S. R. e PAIVA, D. A Volatilidade Eleitoral nos Estados; Sistema Partidário e Democracia no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, 17(3): 187-208, 2009.

BORGES, Thiago D.P; CARREIRÃO, Yan D.S; NASCIMENTO, Fernanda P. Os partidos políticos brasileiros e a (in)consistência das coligações para deputado federal em 2014 In: KRAUSE, Silvana; MIGUEL, Luis F (orgs.). **Coligações e disputas eleitorais na nova República**: aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Ed. Unesp, 2017.

CALVO, Ernesto; GUARNIERI, F. H. E. ; LIMONGI, FERNANDO . Why Coalitions? Party system fragmentation, small party bias, and preferential vote in Brazil. *Electoral Studies*, v. 39, p. 219, 2015.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Regimento Interno 2019**. Disponível em: < https://educacaoadistancia.camara.leg.br/cliq_regimento/ >, acesso em: 29/01/2019.

CARDOSO, Fernando H. **Diários da Presidência**: 1995-1996. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

CARREIRÃO, Yan. e KINZO, Maria. D. "Partidos políticos, preferência partidária e decisão eleitoral no Brasil (1989/2002)". *Dados*. Rio de Janeiro, vol. 47, nº 1, 2004.

CARREIRÃO, Yan. O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº14. Brasília, pp. 255-295, maio - agosto de 2014.

CHEIBUB, J A ; LIMONGI, F. From Conflict to Coordination: Perspectives on the

Study of Executive-Legislative Relations. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, v. 1, p. 38-53, 2010.

CINTRA, Antônio Octávio. Presidencialismo e parlamentarismo: são importantes as instituições? In: **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora UNESP, 2007.

CONVERSE, P. E. The nature of belief systems in mass publics. In: APTER, D. (ed.) **Ideology and discontent**. New York: The Free Press, 1964.

CUNHA, Alexandre M. Patronagem, Clientelismo e Redes Clientelares: a aparente duração alargada de um mesmo conceito na história política brasileira. *História*, São Paulo, v. 25, n. 1, p. 226-247, 2006.

D'ARAÚJO, Maria C. Os ministros da nova República: notas para entender a democratização do poder Executivo. *Consad*, n° 2, Brasília, 2009.

DIMAGGIO, Paul & POWELL, Walter. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

DINIZ, Simone. Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando o sucesso e o fracasso presidencial. *Dados*, n° 48, v. 2, 2005.

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

DUVERGER, Maurice. **Los partidos políticos**. Mexico: FCE, 1957.

EGUIA, JON X; SHEPSLE, Kenneth. Legislative Bargaining with endogenous rules. *Journal of politics*, vol 77, n°4, pp. 1076-1088, 2015.

ELDERSVELD, Samuel J. **Political parties in American society**. New York: Basic Books, 1982.

FERREIRA, D. P.; RIBEIRO, P. F. O voto e a máquina: as trajetórias de implantação local de PT e (P)MDB em perspectiva comparada. In: Baquero, Marcelo; Cremonese, Dejalma. (Org.). **Eleições municipais 2008: uma análise do comportamento político**. 1ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2009, v. 01, p. 127-148.

FERES JUNIOR, João. Aprendendo com os erros dos outros: o que a história da ciência política americana tem para nos contar. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, 15, p. 97-110, 2000.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Bases institucionais do Presidencialismo de Coalizão. *Lua Nova*, n°44, pp. 81-106, 1998.

_____. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. São Paulo: Editora FGV, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando; VALENTE, Ana Luzia. Governabilidade e concentração de poder institucional: o governo FHC. *Tempo soc. [online]*, vol.11, n.2, pp.49-62, 1999.

_____. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira In: Carlos Ranulfo (org.), **A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século 21**. Editora da UFMG, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina C. “Coalition government in the Brazilian democracy”. *Brazilian Political Science Review*, vol. 1, n. 2, p. 182-216, 2007.

FLEISCHER, D. V. **Os partidos políticos no Brasil**. Brasília: Ed. UnB, 1981.

_____. Os Partidos Políticos. In: AVELAR, L., CINTRA, A. O. (Org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 2a ed. São Paulo: UNESP, 2007.

_____. Reforma política no Brasil: os partidos em questão. In: Lúcio Rennó. (Org.). **Reforma Política em Questão**. 1ed. Brasília: Editora da UnB, 2008.

FREITAS, Andrea Marcondes. **Presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2016.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Bases institucionais do Presidencialismo de Coalizão. *Lua Nova*, n°44, pp. 81-106, 1998.

_____. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. São Paulo: Editora FGV, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando; VALENTE, Ana Luzia. Governabilidade e concentração de poder institucional: o governo FHC. *Tempo soc. [online]*, vol.11, n.2, pp.49-62, 1999.

_____. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. *Dados*, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 4, pp. 737 a 776, 2005.

_____. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira In: Carlos Ranulfo (org.), **A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século 21**. Editora da UFMG, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina C. “Coalition government in the Brazilian democracy”. *Brazilian Political Science Review*, vol. 1, n. 2, p. 182-216, 2007.

FIORINA, Morris, P. Na outline for a model of party choice. *Journal of Political Science*, n° 21, pp. 601-625, 1977.

FLEISCHER, D. V. A Composição e Funcionamento de Coligações no Brasil. In: AVELLAR, Lúcia; CINTRA, Antonio O. (Org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 3ed. São Paulo: UNESP, 2014.

GUIMARÃES, Fundação Ulysses. **Uma Ponte para o futuro**. Visto em: < <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf> >. Acesso em: 11/10/2018.

GOODIN, R. The State of the Discipline, the discipline of the State. In: GOODIN, R. **Oxford Handbook of Political Science**. Oxford University Press, 2009.

HALL, Petter A; TAYLOR, Rosemary C.R. Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, Oxford, dec. 1996.

IMMERGUT, Ellen M. The theoretical core of the new institutionalism. *Politics & Society*, v. 26, n. 1, p. 5-34, 1998.

INÁCIO, Magna. Estrutura e Funcionamento da Câmara dos Deputados. In: RANULFO, Carlos e SÁEZ, Manuel Alcántara. (Org.). **A Democracia Brasileira: Balanço e perspectivas para o século 21..** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

INÁCIO, Magna; ANASTASIA, Fátima ; SANTOS, Fabiano. Parlamento na atualidade: Tendências de mudança e inovação. *Revista do Legislativo*, v. 43, p. 130-157, 2010.

IZUMI, Maurício Y. **Os determinantes do comportamento parlamentar no Senador Federal do Brasil (1989-2010)**. 2013. 92 f, Tese de Doutorado, Departamento de Ciência Política – USP, São Paulo.

KATZ, Richard y Peter Mair. “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party”. *Party Politics* 1 (1): 5-28, 1996.

_____. “Cadre, Catch-All or Cartel?: A Rejoinder”. *Party Politics* 2 (4): 525-534, 1996.

KATZ, Richard. Party in the democratic theory. In: KATZ, Richard; CROTTY, William. **Handbook of party politics**. London: Sage Publications, 2006.

KATZNELSON, Ira & MILNER, Helen V. "American political science: the discipline's state and the state of the discipline", In: KATZNELSON, Ira & MILNER, Helen V. **Political science: state of the discipline**. New York: Norton, 2002.

KIEWET, R. D.; KINDER, D. Economic discontent and political behavior: the role of personal grievances and collective economic judgments in congressional voting. *American Journal of Political Science*, v. 23, n. 3, p. 495-527, 1979.

KINZO, Maria D. G. **Legal Opposition Politics under Authoritarian Rule in Brazil: The case of the MDB, 1966-79**. Hampshire and London: MaCmillan Press, 1988.

_____. **Radiografia do quadro partidário brasileiro**. São Paulo: Fund. Konrad Adenauer, 1993.

_____. **PMDB**. São Paulo: Konrad Adenauer, 1996.

_____. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 19, n. 54, p. 23-40, 2004.

KITSCHOLT, Hebert. **The logic of party formation**. Ithaca: Cornell University Press: 1989.

KIRCHGÄSSNER, Gerbhard. **Homo Oeconomicus**: the economic model of behaviour and its applications in Economies and other Social Sciences. St Gallen: Springer Science, 2008.

KIRCHHEIMER, Otto. A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº7. pp. 349-385, Brasília, janeiro - abril de 2012.

KITSCHOLT, Hebert. Linkages between citizens and politicians in democratic polities. *Comparative Political studies*, nº 33, pp 845-876, 2000.

KRAUSE, S.; MACHADO, C.; MIGUEL, L. F. (orgs) Coligações e Disputas Eleitorais na Nova República: Aportes teórico-metodológicos e estudos de caso. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Editora UNESP, 2017.

LAAKSO, Markku; TAAGEPERA, Rein. Effective number of parties: a measure with application to Western Europe. *Comparative Political studies*, nº 21, pp. 3-27, 1979.

LAMEIRÃO, Camila R. Processos de governo no presidencialismo brasileiro: a estrutura de coordenação política da Presidência. *Teoria e Pesquisa*, nº 25, pp. 6-37, 2016.

LAMOUNIER, B. A democracia brasileira de 1985 à década de 90: a síndrome da paralisia hiperativa. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (org.). **Governabilidade, sistema político e violência urbana**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.

LAMOUNIER, Bolivar; MENEGUELLO, Rachel. **Partidos políticos e consolidação democrática**. Sao Paulo: Brasiliense, 1986.

LAPAROMBARA, Joseph; WEINER, Myron. The origin and development of political parties In: LAPAROMBARA, Joseph; WEINER, Myron (Orgs.). **Political parties and political development**. New Jersey, Princeton University Press, 1972.

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. *BIB*, São Paulo, n. 37, p. 3-38, 1994.

_____. A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos*, n. 76, p. 17-41, 2006.

LINZ, Juan. The perils of presidentialism. *Journal of Democracy*, Volume 1, Number 1, pp. 51-69, 1990.

LIPSET, Seymour; ROKKAN, Stein. Clivage Structure, Party Systems, and Voter Alignments, in Lipset and Rokkan (org.), **Party Sistem and Voter Alignment**. The Free Press. 1967.

MACIEL, N. R. A. **Classificação Ideológica de Partidos Políticos: um Desafio Metodológico**. 2009. 65f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Universidade Cândido Mendes, 2009.

_____. **Velhas Raposas, Novos Governistas: o PMDB e a Democracia Brasileira**. 2014. 225f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

MACIEL, Ana Paula Brito ; ALARCON, Anderson de Oliveira ; GIMENES, Éder Rodrigo . Partidos políticos e espectro ideológico: parlamentares, especialistas, esquerda e direita no Brasil. *Revista Eletrônica de Ciência Política - recp*, v. 8, p. 72-88, 2017.

MAINWARING, Scott. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

MAINWARING, Scott; POWER, Timothy; BIZARRO, Fernando. The uneven Institutionalization of a party system: Brazil In: MAINWARING, Scott (Org.). **Party systems in Latin America: Institutionalization, decay, and collapse**. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

MANIN, Bernard. **As Metamorfoses do Governo Representativo**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 29, 1995.

_____. **The principles of representative government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

MAUERBERG, A. ; PEREIRA, Carlos ; BIDERMAN, C. . The Evolution of Theories about the Brazilian Multiparty Presidential System. *Journal of Politics in Latin America (Internet)*, v. 7, p. 143-161, 2015.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Brasília: editora UnB, 1982.

MIGUEL, Luis F. **Democracia e Representação: territórios em disputa**. São Paulo: Editora UNESP, 2014.

MIRANDA, Geralda Luiza de. A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 201-225, out. 2010.

MÜLLER, Wolfgang C.; STROM, Kaare. **Policy, office or votes? How political parties in western Europe make hard decisions**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MÜLLER, Gustavo; MEIRELES, Fernando. O que importa no recrutamento para as comissões Permanentes? Partidos, informação e paroquialismo na câmara dos

deputados (1994-2010). **IX Encontro da ABCP**. Trabalho apresentado no GT de Instituições Políticas. Brasília, 2014.

NICOLAU, Jairo M. **Multipartidarismo e democracia**: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94). Rio de Janeiro: FGV, 1996.

_____. Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). *Dados*, v. 43, p. 709-735, 2000.

_____. Uma Visão sociológica dos Partidos Brasileiros. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 64, p. 216-218, 2002.

_____. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. *Dados* (Rio de Janeiro. Impresso), v. 49, p. 689-720, 2006.

_____. Reforma eleitoral no Brasil: impressões sobre duas décadas de debate. *Em Debate*, v. 5, p. 7-16, 2013.

_____. Como aperfeiçoar a representação proporcional no Brasil. *Cadernos de Estudos Sociais e Políticos*, v. 4, p. 101-121, 2015.

O'DONNELL, Guillermo. Delegative democracy. *The journal of democracy*, pp.55-69, 1994.

PAIVA, Denise. **Oposição e Transição democrática**: a estratégia Peemedebista nas eleições de 1982. 1991. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

_____. **PFL X PMDB**: marchas e contramarchas (1982-2000). Goiânia: Ed. Alternativa, 2002.

PAIVA, Denise; BATISTA, Carlos M; STABILE, Max. A evolução do sistema partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional 1982-2006. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, nº 2, pp.432-453, novembro 2008.

PAIVA, D; ALVES, V. S; BENEDITO, S. M. As Coligações Proporcionais e os Pequenos Partidos nas Eleições para a Câmara de Deputados 1998-2014. In: KRAUSE, S; MIGUEL, Luis Felipe; MACHADO, Carlos Melo. (Org.). **Coligações partidárias na democracia brasileira**: aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso.. 1ed.Rio de Janeiro/São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer/Editora Unesp, 2016.

PALERMO, Vicente. Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo. *Dados*, vol.43, no.3 Rio de Janeiro 2000.

_____. Brazilian Political Institutions: an Inconclusive Debate. *Brazilian political Science Review*, nº10, nº2, São Paulo, 2016.

PASQUARELLI, B; BIZZARRO NETO, F. **O PMDB no centro no sistema político brasileiro**. Paper apresentado no 8º Encontro da ABCP, Gramado, 2012.

PEREIRA, Carlos. **What are the Conditions for the Presidential Success in the Legislative Arena? The Brazilian Electoral Connection**. 2000. Tese de Doutorado em Ciência Política apresentada na The New School University, Nova York.

PEREIRA, Carlos e RENNÓ, Lúcio. O Que é que o Reeleito Tem? Dinâmicas Político-Institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Dados*, vol.44, n°2, pp. 323-362, 2001.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J.; RENNÓ, Lucio. Under what conditions do Presidents resort to decree power? theory and evidence from the Brazilian case. **Journal of Politics**, v. 67, n. 1, p. 178-200, Feb. 2005.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J.; RENNÓ, Lucio. Agenda Power: executive decree authority, and the mixed results of reform in the Brazilian Congress. **Legislative Studies Quarterly**, v. 33, n. 1, p. 5-33, Feb. 2008.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, n°2, pp. 265 a 301, 2002.

PEREIRA, CARLOS; POWER, Timothy J.; RENNO, Lucio. Under what conditions do Presidents resort to decree power? theory and evidence from the Brazilian case. **Journal of Politics**, v. 67, n. 1, p. 178-200, Feb. 2005.

_____. Agenda Power: executive decree authority, and the mixed results of reform in the Brazilian Congress. **Legislative Studies Quarterly**, v. 33, n. 1, p. 5-33, Feb. 2008.

PEREIRA, Celina. **Medindo a governabilidade no Brasil: o presidencialismo de coalizão nos governos FHC, Lula e Dilma**. Brasília: Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, 2017.

PERES, Paulo S. Comportamento ou Instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da Ciência Política. *RBCS*, Vol. 23, n° 68, outubro de 2008.

_____. Revisitando a teoria geral dos partidos de Maurice Diverger. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n° 68, 2º, pp. 17-58 Semestre, 2009.

PITKIN, Hanna F. **The concept of representation**. Berkeley: University of California, 1967.

PIERSON, Paul. **The new politics of the welfare State**. Illinois: Urbana, 1996.

POWER, Timothy J. Brazilian Democracy as a late bloomer: reevaluating the regime in the Cardoso-Lula era. *Latin American Research Review*, n° 45, pp. 218-247, 2010.

_____. O presidencialismo de coalizão na visão dos parlamentares brasileiros. In: O Congresso por ele mesmo: autopercepção da classe política brasileira. Editora UFMG: Belo Horizonte, 2011.

_____. Presidencialismo de Coalização e o design institucional no Brasil: o que sabemos até agora? In: SATHLER, A. e BRAGA, R. J. *Legislativo Pós-1988: Reflexões e Perspectivas*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

PRZEWORSKI, A. Institutionalization of voting patterns, or is mobilization the source of decay?. *American Political Science Review*, v. 69, n. 1, p. 49-67, 1975.

_____. Institutins Matter? Government and Opposition. 39 (4), pp. 527-540, 2004.

RAE, D. W. **The political consequences of electoral laws**. New Haven: Yale University Press, 1971.

RAILE, Eric; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J. Presidencialismo de coalizão e recompensas paralelas: explicando o escândalo do mensalão. In: INACIO, Magna; RENNÓ, Lucio (ed.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2010. p. 207-234.

RENNÓ, Lucio Remuzat; PEREIRA, Carlos E. F. Gastos Públicos, Emendas Orçamentárias do Legislativo e Inclusão Dissipativa nos Municípios Brasileiros: 1998 a 2010. Brasília, 2013.

RIBEIRO, Pedro F. El modelo de partido cartel y el sistema de partidos de Brasil. *Revista de Ciência Política*, volumen 33, N° 3, pp. 607 – 629, 2013.

_____. Velhos e novos companheiros: coligações eleitorais nos municípios (1996-2008). In: KRAUSE, S; DANTAS, H; MIGUEL, L.F. (Org.). **Coligações partidárias na nova democracia brasileira: perfis e tendências**. 1ed.São Paulo: Konrad Adenauer / EdUNESP, 2010.

RODRIGUES, Leôncio M. **Partidos, ideologia e composição social**: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2002.

SANTOS, André Marenco. **Não se fazem mais elites como antigamente**: recrutamento parlamentar, experiência política e vínculos partidários entre os deputados brasileiros (1946-1998). 2000. 259f, Tese de Doutorado, PPG Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. *Dados*, vol. 40, n°. 3, Rio de Janeiro, 1997.

_____. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. *Dados*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, 2002.

_____. A Centro-Esquerda Parlamentar: São 2 Pra Lá, 2 Pra Cá. *Insight Inteligência*, Rio de Janeiro, v. 22.Jul/Ag/Set, p. 128-134, 2003.

_____. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2003.

_____. Brazilian democracy and the power of "old" theories of party competition. *Brazilian Political Science Review*, v. 2, p. 57-76, 2008.

_____. Comissões Permanentes, Estrutura de Assessoramento e o Problema Informacional na Câmara dos Deputados do Brasil. *Dados*, vol.59 no.4 Rio de Janeiro Oct./Dec. 2016.

SANTOS, F. & ALMEIDA, A. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 693-735, 2005.

SANTOS, Fabiano; CANELLO, Júlio. Comissões Permanentes, Estrutura de Assessoramento e o Problema Informacional na Câmara dos Deputados do Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 59, no 4, pp. 1127 a 1168, 2016.

SANTOS, Rafael Freitas. **Poder de agenda e participação legislativa no Presidencialismo de Coalizão brasileiro**. 2010. 126 f, Dissertação de Mestrado, Departamento de Ciência Política – USP, São Paulo.

SARTORI, Giovanni. **Parties and party systems**. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.

SARROW, Susan. The nineteenth-century origins of modern political parties: the unwanted emergence of party based politics In: KATZ, Richard; CROTTY, William. **Handbook of party politics**. London: Sage Publications, 2006.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SHEEFFER, Fernando. **Ideologia e Comportamento parlamentar na Câmara dos deputados: faz sentido ainda falar em esquerda e direita?** 2016. 291 f, Tese de Doutorado, PPGP Sociologia Política – UFSC, 2016.

SHEPSLE, K; BONCHEK, M.S. **Analising Politics: Rationality, Behavioral and Institutions**. News York: Norton & Company, 1997.

_____. **The rule breaking and political imagination**. Chicago, University Press, 2017.

SINGER, André. **Esquerda e Direita no eleitorado brasileiro: identificação ideológica nas disputas presidenciais de 1989 e 1994**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2002.

TAROUCO, Gabriela; VIEIRA, S. M. ; MADEIRA, R. M. Mensuração de preferências políticas: análise de manifestos partidários. *Política Hoje*, v. 24, p. 135-150, 2015.

TAROUCO, Gabriela; MADEIRA, Rafael. Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um expert survey. *Civitas*, Porto Alegre, v.15, n°1, jan-mar, 2015.

_____. Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um expert survey. *Civitas*, Porto Alegre, v.15, n°1, jan-mar, 2015.

THELEN, K.; STEIMO, S. Historical institutionalism in comparative politics. In: Steinmo, S. et al. **Structuring politics**: historical institutionalism in comparative analysis. New York: Cambridge University Press, 1992.

URBANATI, Nádia. Crise e metamorfose da democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 28, n° 82, junho/2013.

VALENZUELA, Arturo. A opção parlamentarista para a América Latina. *Lua Nova*, São Paulo, n. 24, p. 55-71, Set, 1991.

ZUCCO, Cesar; POWER, Timothy. Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties: 1990-2005" *Latin American Research Review*, 44(1):218-246, 2009.

ZUCCO, Cesar. Ideology or What? Legislative Behavior in Multiparty Presidential Settings" *The Journal of Politics*, 71(3): p.1076-1092, 2009.

ZUCCO, Cesar; NICOLAU, Jairo M. Trading old errors for new errors? The impact of electronic voting technology on party label votes in Brazil. *Electoral Studies*, v. 43, p. 10-20, 2016.

_____. **O Congresso por ele mesmo**: autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

_____. Distinguishing Between Influences on Brazilian Legislative Behavior. *Legislative Studies Quarterly*, XXXVI, 3, August 2011.

WARE, Alan. **The logic of party democracy**. London, Macmillan Press, 1979.

_____. **Political Parties and Party Systems**. UK: Oxford University Press, 2003.

WEINGAST, Barry R. Rational choice institutionalism. In: KATZNELSON, Ira e MILNER, Helen, (orgs.). **Political science**: The state of the discipline, Norton, 2002.

WOLINETZ, Steven. Beyond the catch-all party: approaches to the study of parties and party organization in contemporary democracies, em GUNTHER, Richard; MONTERO, José R. & LINZ, Juan. **Political parties**: old concepts, new challenges. Oxford: Oxford University Press, 2002.