MPSA 2015 Conference

O PAPEL DE COORDENAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS: ARTICULANDO PREFERÊNCIAS NO LEGISLATIVO BRASILEIRO

Andréa Junqueira Machado (CEBRAP e NECI-USP)
E-mail: andrea.junqueira.m@gmail.com
Joyce Hellen Luz (CEBRAP e NECI-USP)
E-mail: joheluz@gmail.com

O papel de coordenação dos partidos políticos: articulando preferências no Legislativo brasileiro

Resumos: Os partidos surgem como uma solução aos problemas de coordenação enfrentados pelos políticos, racionalizando o processo decisório. Contudo, como os partidos coordenam as preferências de seus membros no tocante às políticas, bem como de que forma os diferentes partidos se articulam entre si continuam sem resposta. Para responder a essa questão, o caso brasileiro é especialmente instigante em decorrência de seu arranjo institucional, marcado pela presença do sistema presidencialista – cujo efeito seria a ausência de incentivos para cooperação entre Executivo e Legislativo – e diversos pontos de veto, como o bicameralismo e a alta fragmentação partidária. Em suma, o Brasil se apresenta como um caso no qual a coordenação partidária possuiria muitos incentivos para não se efetivar. Contudo, essa concepção se desfaz à luz da análise empírica. Dados sobre as alterações a Projetos de Emenda à Constituição e acerca das Emendas Individuais Orçamentárias demonstram que a coordenação partidária é a regra: as múltiplas preferências dos atores encontram-se sob a égide dos partidos políticos. Em 89% dos casos, a alteração realizada por um partido na Câmara dos Deputados não é desfeita pelo mesmo partido no Senado, e vice-versa e, ainda, em 88% dos casos, parlamentares destinam suas emendas individuais antes para ministérios cujo ministro é do seu partido do que por ganhos eleitorais imediatos.

Introdução

Parafraseando o escrito por Schattschneider (1942, p. 1), Aldrich reitera que a democracia é *unworkable* a não ser em termos de partidos (ALDRICH, 1995, p. 3). Contudo, a despeito da afirmativa categórica, cara à ciência política, pouco sabemos como de fato partidos contribuem para o funcionamento da democracia. Aldrich (1995), ao analisar o fenômeno partidário, chama a atenção para o papel que cumprem os partidos políticos no que tange à coordenação do processo decisório.

Em um cenário de multiplicidade de atores, cada qual buscando seus próprios objetivos individuais, o desfecho provável seria o caos. A regra majoritária, vital à democracia, impediria a aprovação de políticas, quaisquer que sejam elas, sem a intermediação de

agentes coletivos. Os partidos, desse modo, surgem como atores endógenos, como uma solução aos problemas de coordenação enfrentados pelos políticos.

Conforme Freitas (2013) aponta, a própria coalizão já seria por si só uma evidência empírica de que há coordenação entre os partidos no interior do Legislativo. Assim, a formação de coalizões indicaria que os atores percebem a necessidade de coordenar suas ações para conseguirem atingir seus objetivos. O ponto principal aqui é: mesmo que o objetivo desses parlamentares esteja concentrado na manutenção de seus cargos e na conquista de benefícios localizados para seus redutos, esses parlamentares sabem que não serão capazes de alcança-los se não por meio de seus partidos. Eles têm que coordenar suas ações, isto é, agir coletivamente (Aldrich, 1995).

A despeito da atuação dos partidos políticos há três grandes esferas, são elas: governamental, eleitoral e organizacional (KEY, 1964). O artigo aqui proposto incide sobre a primeira: pretende-se observar empiricamente a atuação dos partidos no governo, buscando-se elucidar como a coordenação partidária se traduz concretamente na elaboração de políticas. Para tanto, como objeto de análise, serão utilizadas as Propostas de Emenda Constitucional, com foco direcionado às alterações a elas propostas pelos partidos políticos na esfera legislativa, e as Emendas Individuais Orçamentárias destinadas aos Ministérios que compõe o governo. Mais adiante, apresentaremos como as Propostas de Emenda Constitucional e como as Emendas Individuais Orçamentárias podem ser entendidas como processos de formulação das políticas.

No tocante à coordenação partidária, duas abordagens são possíveis. A primeira delas refere-se à coordenação intrapartidária, ou seja, à maneira como as preferências dos parlamentares de um mesmo partido são conciliadas para que este atue de modo unitário. A segunda, coordenação interpartidária, associa-se à coordenação do processo decisório entre partidos políticos no interior das Casas Legislativas. No presente artigo, o foco da abordagem recai sobre a coordenação intrapartidária.

No Brasil, a despeito do que se acreditava na década de 1990, os partidos agem de modo disciplinado em plenário. Os parlamentares votam de acordo com a indicação do seu líder partidário, em média, 89% das vezes (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999). Entretanto, as votações em plenário são a última fase de um complexo processo de negociações. Sendo assim, o fato de os partidos políticos serem disciplinados em votação nada informa sobre a etapa anterior à contagem de votos (PALERMO, 2000; AMES, 2003)

Dessa forma, cabe perguntar: como os partidos coordenam o processo decisório na fase de negociação das políticas? Em resumo, a busca é por compreender de que maneira os partidos coordenam – em âmbito intrapartidário – o processo de alteração das políticas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, tendo em vista seu comportamento no tocante à participação da elaboração do conteúdo e construção de consenso sobre políticas.

Tendo essas questões em vista, o presente artigo encontra-se dividido da seguinte forma: (i) breve discussão da literatura acerca do tema e dos objetos de estudo – a Proposta de Emenda Constitucional e as Emendas Individuais Orçamentárias – (ii) metodologia usada; (ii) resultados e por fim (iv) conclusão.

1. A coordenação partidária, as Propostas de Emenda a Constituição e as Emendas Individuais Orçamentárias.

O elemento essencial para compreender a relação Executivo-Legislativo em regimes democráticos estaria baseado no entendimento de como os governos são formados (Cheibub e Limongi, 2011). Partindo do argumento de que políticos seriam *office-seekers* (Mayhew, 1974), parte da literatura esclarece que tal cooperação entre os poderes estaria alicerçada pela obtenção de cargos políticos e pela obtenção de recursos orçamentários para os redutos eleitorais dos parlamentares.

Endossando esse argumento, Ames (2003) considera que a negociação ocorreria em termos clientelistas e seria movida não pelos partidos políticos, mas pelo Poder Executivo. A concessão de benefícios pelo Poder Executivo para parlamentares individuais seria essencial para garantir o apoio em plenário por parte desses (MAINWARING, 1991, 1993; LAMOUNIER, 1994; PEREIRA & RENNO, 2003; PEREIRA & MUELLER, 2002, 2003; AMES, 2003). De um lado estariam parlamentares que anseiam por recursos como forma de beneficiar seus eleitores e, assim, conseguir a reeleição, e do outro, o Poder Executivo, em busca de aprovar suas propostas.

Outra vertente da literatura que trata a respeito da relação Executivo-Legislativo, argumenta que tal relação estaria baseada não na distribuição de cargos e de recursos clientelistas, mas sim na disciplina partidária. De acordo com Figueiredo & Limongi (1999), os poderes de agenda do Executivo, bem como a centralização do processo legislativo em torno dos líderes partidários, explicam a elevada taxa de sucesso daquele, assim como as altas taxas de disciplina partidária. A centralização do processo legislativo

faria dos partidos políticos agentes fortes e disciplinados ao anular preferências parlamentares de cunho particularista.

Já para Freitas (2013), a relação entre Executivo e Legislativo dar-se-ia em termos de políticas. Os altos índices de sucesso do presidente, bem como as elevadas taxas de disciplina em plenário, são explicados pelo processo de alteração das propostas no Legislativo. A autora demonstrou que os parlamentares são responsáveis, em média, por 36% do conteúdo das leis de origem no Executivo Federal promulgadas e que os partidos pertencentes à coalizão alteraram mais o conteúdo dos projetos. O Legislativo, então, participa em grande medida da formatação das políticas e as alterações seguem a lógica partidária.

Contudo, cabe observar que o fato da coalizão manter o controle das alterações não informa qual o papel dos partidos nas mesmas, tampouco permite concluir em que medida ou como os partidos coordenam preferências divergentes dos seus membros no tocante ao conteúdo das políticas.

Assim sendo, ainda pairam muitas dúvidas sobre quais são os mecanismos responsáveis por tornarem os partidos disciplinados, bem como sobre quem desempenha o papel de coordenação do processo legislativo. Para Figueiredo & Limongi (1999) a centralização em torno dos líderes partidários e do Poder Executivo ocasionaria partidos políticos fortes, capazes de coordenar o processo decisório, uma vez que, anulando as preferências particulares de seus membros, conseguem atuar como um todo unitário. Para Freitas (2013) são também os partidos políticos, via alterações aos projetos de lei, os responsáveis pelo papel de coordenação do processo, contudo, a questão já não é mais a de anular as preferências distintas entre os parlamentares, mas sim de, através da conciliação destas, alcançar uma unidade negociada.

Nesse sentido, Cheibub (2007) argumenta que ainda que as regras eleitorais forneçam incentivos para que os legisladores busquem benefícios concentrados para seu eleitorado, as regras do jogo decisório, na medida em que limitam as possibilidades de atuação dos parlamentares, podem tornar essa tarefa impossível. E, nesse caso, parlamentares terão que buscar outras formas de se diferenciar perante o eleitor. E o apoio à realização de políticas formuladas por um partido e por uma coalizão pode ser uma dessas alternativas.

Strøm (1990) também afirma que só seria possível compreender por que se formam coalizões se acreditarmos que os políticos também são motivados por políticas. A própria existência da coalizão já daria indícios de que os parlamentares percebem a necessidade de coordenar suas ações para atingirem seus objetivos – a manutenção de seus cargos. Parlamentares podem até somente almejar benefícios localistas para seus redutos, mas para isso é preciso que eles participem do processo político, seja realizando políticas, seja negociando-as. Mesmo que seu foco não seja a política em si, é somente através de políticas que eles conseguirão atingir seus objetivos, qual seja, a reeleição (Freitas, 2013).

Assim, ainda que os parlamentares não possuam a mesma preferência por políticas, é preciso que eles coordenem suas ações para que ao menos alguma política, que seja capaz de beneficiá-los, seja efetivada. E nesse ponto, os partidos políticos são capazes de coordenar tais ações, pois para ser capaz de assumir um mandato junto ao eleitorado o curso de ação racional do parlamentar deve ser o de agir por meio dos partidos, delegando poderes a seus respectivos líderes partidários (Figueiredo e Limongi, 2002).

Dessa forma, cabe perguntar: quem de fato é responsável por coordenar o processo legislativo e como ocorre esse processo?

1.2. As Propostas de Emendas à Constituição

1.3. As Emendas Individuais Orçamentárias

De acordo com Figueiredo e Limongi (2005, 2008, 2009), dado o controle que o Executivo detém sobre o processo orçamentário, a lógica das emendas individuais seria menos localista e mais ligada às preferências e programas priorizados pelo governo (Figueiredo & Limongi, 2005). O que o estudo sobre a alocação das emendas dos parlamentares evidencia é que cada parlamentar não possui uma estratégia única para garantir o sucesso eleitoral (Mesquita, 2008; Mesquita *et al.*, 2014). Sendo que muitas dessas estratégias estão mais ligadas à trajetória política individual de cada deputado do que à localidade para onde destinam suas emendas. Em muitos municípios, alvos das emendas individuais, a concentração de votos dos parlamentares chega a ser pequena e até mesmo irrelevante (Mesquita, 2008; Mesquita *et al.*, 2014)

Logo, ao analisar as emendas individuais, seria preciso levar em consideração não só o destino que elas assumem, mas também as restrições e o controle que o Executivo detém

sobre a proposição dessas emendas. É certo que a Constituição prevê ao Executivo a prerrogativa exclusiva de iniciar legislação nas áreas de políticas importantes. Porém, mais importante que essas prerrogativas seriam as limitações impostas ao poder de emenda do Congresso (Figueiredo e Limongi, 2008; Silva, 2012).

Isso significa dizer que o controle do governo sobre o processo de elaboração de emendas ao projeto da LOA está associado ao fato de que os parlamentares, tomados individualmente, somente podem propor emendas em programas definidos previamente como prioritários pelo Executivo. E se, por sua vez, o parlamentar deseja ver sua emenda executada, é necessário que ele leve em consideração as prioridades e políticas definidas pelo governo dentro do processo orçamentário (Figueiredo e Limongi, 2005).

A sorte dos parlamentares pertencentes à coalizão depende, portanto, do sucesso das políticas do governo, pois integrar um governo bem-sucedido garante a moeda eleitoral. A lógica proveniente da competição político-partidária na arena eleitoral não significa a oposição dos interesses individuais de cada parlamentar ao interesse do partido (Figueiredo e Limongi, 2008). Cabe aos próprios partidos políticos a tarefa de equilibrar as demandas de sua base eleitoral por bens particularistas e coletivos.

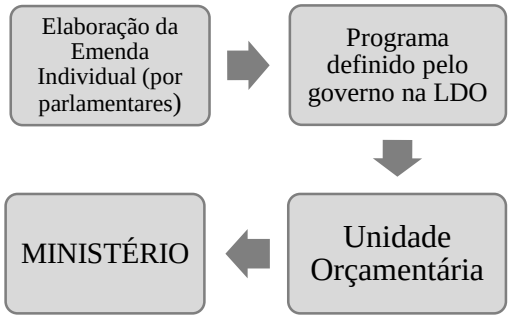
O argumento das emendas individuais como "moeda de troca" desconsideraria, portanto, a realidade partidária que divide os parlamentares entre aqueles que apoiam e os que se opõe ao governo. Ao liberar verbas por meio das emendas individuais, o Executivo estaria executando sua própria agenda, da qual parte dos legisladores também estaria associada politicamente (Figueiredo e Limongi, 2009). O presidencialismo brasileiro não possui um presidente que seja capaz de formular toda a agenda de políticas sozinha. Como Freitas (2013) afirma "[...] o Executivo é uma ator coletivo e não individual [...]" e, dessa forma, a coalizão formada por ministros nomeados pelo presidente e que integram o governo também desempenha um papel significativo da decisão e na escolha dessa agenda. O resultado de sua formulação é um longo processo de negociação e barganha entre os partidos que integram o governo, pois nela os programas e interesses eleitorais das diferentes legendas têm que estar expressos (Figueiredo e Limongi, 2008).

Ainda, é preciso notar que a distribuição de pastas ministeriais para a formação de um governo de coalizão envolve significativas concessões por parte do partido do presidente (Neto, 2006). Essas concessões acabam se tornando combinações entre benefícios diretos e posições políticas expressas pelas políticas preferidas dos partidos que integram a

coalizão (Figueiredo e Limongi, 2009). Dessa forma, o partido que assume um ministério específico deve ser capaz de implementar com sucesso as políticas do governo sob sua jurisdição ministerial. E o primeiro passo na direção do sucesso dessas políticas está em conseguir o apoio de parlamentares no Legislativo (Figueiredo e Limongi, 2008).

Ao observar a fase de elaboração de uma emenda individual orçamentária, seria possível notar a existência de uma possível coordenação entre o Executivo – representado pelos partidos que controlam os ministérios – e o Legislativo. Retomando a explicação anterior, de que o parlamentar tem uma série de limitações institucionais quando apresenta uma emenda ao orçamento, a mais importante delas é que o parlamentar não pode escolher livremente onde colocar o recurso. Ele necessariamente escolhe um programa de destino dentre aqueles que o Executivo estabelece mediante a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Um programa, que nada mais é do que uma política, que está necessariamente vinculada a um ministério. Isso ocorre devido ao fato de todo programa estar diretamente ligado às unidades orçamentárias, responsáveis pelo planejamento das políticas públicas de cada ministério (Giacomoni, 2012). O esquema abaixo explica melhor o destino dos recursos dessas emendas dentro do processo orçamentário:

Figura 1: Destino das emendas individuais na fase de elaboração



Fonte: Elaboração própria a partir das análises de Giacomoni (2012).

Assim, independentemente das motivações particularistas dos parlamentares, esses devem adotar uma estratégia que privilegie o partido na destinação das emendas de forma a ser mais bem sucedido na sua estratégia individual, qual seja: a reeleição. Tal estratégia passa, ainda, pela necessidade de feitura de políticas, haja vista a urgência de obtenção de retornos eleitorais (Aldrich, 1995).

Dessa forma, o argumento de Strøm (1990) segundo o qual só seria possível compreender por que se formam coalizões se aceitarmos que os políticos também são motivados por políticas parece fazer sentido. Se isso é verdadeiro, seria justo supor que o destino das

emendas individuais dentro do processo orçamentário também deve seguir linhas partidárias. O parlamentar, ao destinar recursos para o ministério que seu partido controla, ao mesmo tempo em que aumentaria suas chances de ter sua emenda aprovada, também fortaleceria seu partido, na medida em que fornece recursos para que as políticas implementadas pelo ministério sejam bem sucedidas. Mais adiante, na seção de resultados, mostraremos se tal suposição realmente é verdadeira e se, portanto, podemos acreditar que os partidos coordenam o envio de emendas individuais e a feitura de políticas.

2. Universo de Análise e Metodologia

O período amostral escolhido, 1995 a 2010, compreende os dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso, bem como os dois mandatos de Luís Inácio Lula da Silva. É dado que o sistema político brasileiro a partir de 1995 é bastante estável (FIGUEIREDO, LIMONGI & VALENTE, 1999), o que tornará a comparação entre períodos mais efetiva, sem que fatores contextuais externos ao processo legislativo necessitem ser mobilizados.

2.1.Proposta de Emenda à Constituição

Sobre o universo de análise, o recorte compreende todas as Propostas de Emenda Constitucional apresentadas e encerradas entre 1995 e 2010, contanto, somente àquelas que tenham obtido aprovação pelo menos na primeira Casa Legislativa responsável por apreciar a matéria. Haja vista o objetivo da pesquisa, a saber, compreender a relação Câmara-Senado, se fez essencial que a Proposta tenha sido objeto de deliberação em ambas as Casas. Desse modo, chegou-se a um total de 70 PECs.

Sobre o total de dispositivos, o universo é de 1424, ou seja, 1424 dispositivos foram alvo de alterações de diferentes tipos – inclusões, requalificações e exclusões – como mostra o quadro 1. Cada um desses dispositivos pode ser alterado mais de uma vez no decorrer do processo Legislativo, dessa forma, o número de alterações não coincide com o de dispositivos em decorrência dos últimos poderem ser alterados por diversas vezes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

A título de exemplo, um dado dispositivo, nesse caso suponhamos que seja um artigo, foi proposto por uma PEC - artigo não previsto até então pela Constituição – em seguida,

dirigiu-se para a Câmara dos Deputados, primeira Casa a apreciar a matéria. Na Câmara, o artigo criado pela PEC é requalificado. Segue para o Senado Federal, onde é novamente requalificado e, por fim, a PEC é promulgada. Nesse exemplo, estamos falando de um dispositivo, um artigo, que, contudo, sofreu três alterações quando comparado ao texto constitucional: a primeira, realizada pela própria PEC, e as duas seguintes, engendradas nas Casas Legislativas. Dos 1424 dispositivos, cada um deles refere-se a pelo menos uma modificação, contudo, podem ter sofrido número de alterações superior a esse.

Dessa maneira, temos 1420 dispositivos, porém 2060 modificações. Das 2060 alterações, 1356 delas ocorreram nas Casas Legislativas via emendas e/ou substitutivos, as outras 702 foram perpetradas pelas Propostas de Emenda à Constituição.

A metodologia a ser empreendida foi inspirada no trabalho de Couto e Arantes (2006). Os autores desenvolveram a Metodologia de Análise Constitucional (MAC) com o objetivo de mensurar o texto constitucional. A Constituição foi analisada a partir dos dispositivos que a compõem, tornando possível a mensuração do conteúdo da lei alterado por emendas constitucionais. Desde então, o método foi replicado com sucesso por diversos pesquisadores (ARANTES & COUTO, 2009, 2010; MOREIRA, 2011; NORONHA, 2011; FREITAS, 2013).

Com o uso da metodologia de dispositivos, os textos legais são decompostos em suas menores unidades possíveis que possuam elementos legais 12. Neste projeto, as Propostas de Emenda Constitucional serão também analisadas a partir de seus dispositivos, o que possibilitará a mensuração, de forma precisa, do papel dos partidos políticos no Legislativo para o conteúdo das PECs.

Moreira (2012) demonstrou a possibilidade do uso da técnica dos dispositivos para a análise de produção legislativa, expandido a metodologia utilizada, anteriormente, apenas para constituições. Buscando identificar possíveis conexões eleitorais, o autor pôde identificar o texto da lei cujo conteúdo referia-se a benefícios relacionados aos impostos PIS, COFINS e CSLL.

Freitas (2013), a partir da análise de dispositivos, mensurou, de forma precisa e minuciosa, a participação do Poder Legislativo nas leis de origem do Poder Executivo no Brasil. Os dispositivos foram classificados de acordo com a modificação que propunham: aditivos, modificativos ou supressivos. Dessa forma, a autora criou uma taxa de

contribuição capaz de mensurar a contribuição dos parlamentares para a construção do aparato legal no Brasil.

A mensuração a partir de dispositivos permite a análise da relação Câmara-Senado no que concerne à formatação de políticas em minucia. É possível identificar cada uma das modificações propostas, bem como o parlamentar que a propôs e seu partido. A análise com relação ao conteúdo das proposições permite a compreensão da atuação dos partidos nas duas Casas Legislativas, de forma a elucidar os mecanismos mobilizados para o alcance de acordos sobre as políticas.

Para tanto, trabalharemos comparando as Propostas de Emenda Constitucional apreciadas pelo Congresso no período entre 1995 e 2010 com todas as emendas e substitutivos apresentados a esses projetos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. A comparação entre o texto legal aprovado na Câmara dos Deputados com todas as emendas e substitutivos propostos nessa Casa permitirá identificar quais proposições entraram para o texto legal, assim como seus autores e a quais partidos pertencem. O mesmo será realizado para o Senado Federal, também identificando os autores e partidos responsáveis pelas alterações de conteúdo.

Com a coleta desses dispositivos que obtiveram sucesso na sua Casa de origem e entraram para o texto final aprovado nessa Casa, será possível comparar o que foi proposto e aprovado por um mesmo partido na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, assim como conhecer as modificações perpetradas por legendas diferentes. Dessa forma, será possível verificar se e como os partidos se coordenam de forma intrapartidária. Caso os partidos sejam coordenados em seu seio, é de se esperar que uma mesma legenda não proponha conteúdo divergente nas Casas Legislativas, tampouco que um mesmo partido no Senado Federal retire algo proposto e aprovado por esse mesmo partido na Câmara dos Deputados.

2.2. As Emendas Individuais Orçamentárias

No que concerne a metodologia utilizada para as Emendas Individuais Orçamentárias, utilizamos todas as emendas individuais propostas e aprovadas[1] pelos parlamentares – Deputados Federais e Senadores – no período que abrange os governos dos presidentes

[1] Os dados utilizados referentes as emendas individuais orçamentárias encontram-se disponíveis no Banco de Dados do Orçamento do Cebrap.

Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003- 2010). O total de emendas propostas e aprovadas pelos parlamentares que pertencem a coalizão durante esses anos chega a 74 578 emendas, sendo que em média 592 parlamentares costumam propor emendas por ano.

Para além das Emendas Individuais aprovadas, também realizaremos uma análise de para quais Ministérios do governo essas emendas estão sendo destinadas e quais os partidos que controlam tais pastas. Tal identificação permitirá a verificação da suposição de que os parlamentares pertencentes a um partido A destinam suas emendas para os Ministérios também controlados pelo partido A como forma de apoiar a política formulada e desenvolvida por este partido.

3. Resultados

3.1. Coordenação partidária entre Casas Legislativas no caso das Propostas de Emenda à Constituição.

Analisando as referidas Propostas de Emenda Constitucional, podemos aferir significativos sinais no tocante à coordenação partidária e um importante papel do Legislativo no processo de alterações. Apenas 18 das PECs do período não sofreram qualquer tipo de alteração, a análise das outras 52 demonstra que, em 77% dos casos, quando as Propostas são alteradas por um partido em umas das Casas, eles não voltam a fazer alterações na outra**.**

Quadro 1. Total de PECs alteradas por número de Casas Legislativas

Total de PECs alteradas por número de Casas Legislativas	Câmara	Senado	Total
Alterado em uma Casa	29	11	40
Alterado em mais de uma casa	12		12
Não alterado	18		18
Total			70

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Quando a análise é desagregada ao nível dos dispositivos, o processo de alterações no Legislativo para a formatação das PECs se mostra novamente relevante. De um total de 1420 dispositivos, 85% deles, ou 1202, foram alterados no processo legislativo. Ainda, os indícios de coordenação partidária são reafirmados, tendo em vista o considerável percentual de dispositivos alterado somente em uma das Casas Legislativas. Apenas 10%

do total de dispositivos alterados sofreu nova alteração após ter sido modificado previamente, como demonstra o quadro abaixo.

Quadro 2.Total de Dispositivos alteradas por número de Casas Legislativas

Total de dispositivos alterados por número de Casas Legislativas	Câmara	Senado	Total
Alterado em uma Casa	858	193	1051
Alterado em mais de uma casa	151		151
Não alterado	218		218
Total			1420

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Ainda, cabe perguntar se existe alguma diferença no que concerne ao número de vezes que um dispositivo é alterado em função da Casa em que iniciou sua tramitação. O presente trabalho permite verificar se o Senado Federal atua da maneira esperada pela literatura: preponderante no que tange à sua função revisora, bem como um possível ponto de veto em sistemas bicameralistas.

Os quadros 3, 4 e 5 apresentam, respectivamente, o total de dispositivos alterados por Casa, sendo descriminada em qual Casa Legislativa o processo foi iniciado: Senado Federal ou Câmara dos Deputados. Ainda, tendo em vista que as PECs cuja proposição foi realizada pelo Executivo Federal iniciam sua tramitação na Câmara dos Deputados, o quadro 7 apresenta os dados agrupados entre dispositivos de origem na própria Câmara e aqueles cuja autoria é o Executivo Federal.

Quadro 3. Total de Dispositivos alterados por número de Casas Legislativas Senado Federal

Total de Dispositivos - Origem Senado Federal	Câmara	Senado	Total
Alterado em uma Casa	106	116	222
Alterado em mais de uma casa	72		72
Não alterado	62		62
Total			356

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Os dispositivos cuja origem é o Senado Federal – quadro 3 – quando alterados, possuem relação mais equilibrada entre Casas, ou seja, diferente dos demais casos, a alteração no

Senado, primeira Casa a apreciar a matéria, não parece inibir novas alterações na Câmara dos Deputados.

Quadro 4. Total de Dispositivos alterados por número de Casas Legislativas Câmara dos Deputados

Total de Dispositivos - Origem Câmara dos Deputados	Câmara	Senado	Total
Alterado em uma Casa	130	12	142
Alterado em mais de uma casa	34		34
Não alterado	9		9
Total			185

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

O quadro 4 apresenta os dados para os dispositivos cujo início de sua tramitação ocorreu na Câmara dos Deputados. A grande maioria deles, 95%, foi alterado no Legislativo, majoritariamente por apenas uma Casa Legislativa, caso de 77% desses dispositivos. Quando é esse o caso, a Casa que possui preponderância nas alterações é a Câmara dos Deputados: 70% dos dispositivos são alterados unicamente por ela, frente aos 7% alterados pelo Senado Federal.

Quadro 5.Total de Dispositivos alterados por número de Casas Legislativas Executivo Federal

Total de Dispositivos - Origem Executivo Federal	Câmara	Senado	Total
Alterado em uma Casa	618	75	693
Alterado em mais de uma casa	39		39
Não alterado	147		147
Total			879

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Sobre os dispositivos que pertenciam à Propostas de Emenda à Constituição cuja origem se deu no Executivo Federal, os dados são ilustrados pelo quadro 6. Foram alterados via processo legislativo 83% deles. Chama a atenção o papel diminuto desempenhado pelos senadores nesse grupo de dispositivos: considerando também aqueles que receberam modificações nas duas Casas Legislativas, o Senado participou na confecção de apenas 114 deles, frente aos 657 dispositivos alterados por deputados. O quadro 6, abaixo, agrupa as informações contidas nos quadros 3, 4 e 5.

Quadro 6. Total de Dispositivos alterados por número de Casas Legislativas – Câmara dos Deputados e Executivo Federal

Total de Dispositivos - Início Câmara dos Deputados	Câmara	Senado	Total
Alterado em uma Casa	748	87	835
Alterado em mais de uma casa	73		73
Não alterado	156		156
Total			1064

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

Ter sua tramitação iniciada na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal possui considerável efeito sobre a quantidade de vezes que um dispositivo será alterado. O Senado Federal, em valores absolutos, detém participação consideravelmente menor no tocante às alterações em relação à Câmara dos Deputados, contudo, esta é ainda mais reduzida quando tratam-se de dispositivos pertencentes a Propostas de Emenda à Constituição iniciadas na Câmara dos Deputados, ou seja, cuja autoria pertencem a deputados ou ao Executivo Federal.

3.2. Atuação da coalizão de governo no processo de alterações no caso das PECs

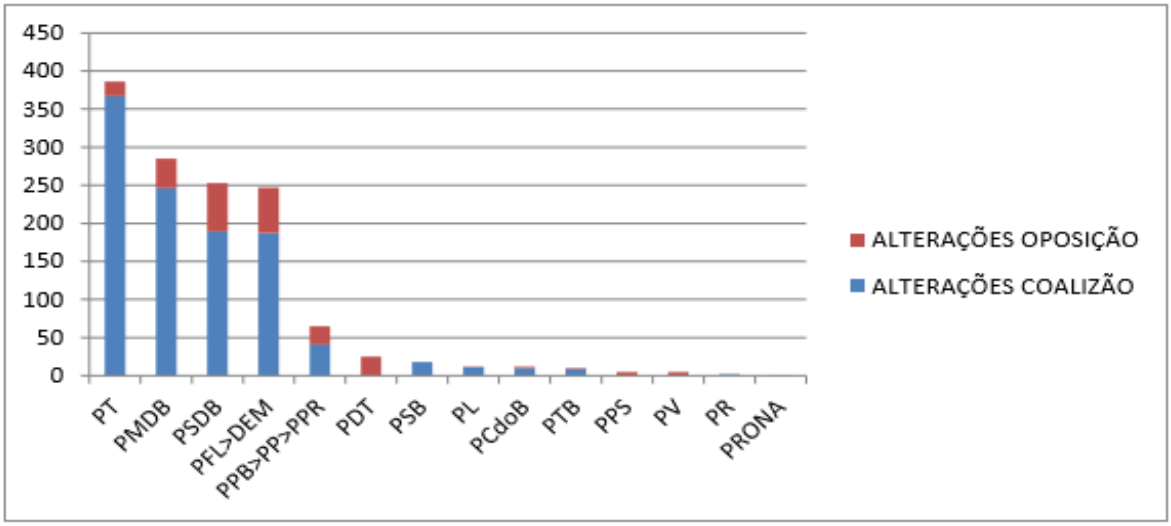
Com relação ao papel da coalizão governamental nos dois governos de FHC e Lula (1995-2010), sua participação no processo de formatação das PECs é extremamente relevante. De um total de 132611 alterações nas duas Casas Legislativas, os partidos que fizeram parte da coalizão responderam por 1081, nada menos que 81% das modificações.

Quadro 7. Número de alterações por partido – Coalizão e Oposição

PARTIDO	ALTERAÇÕES COALIZÃO	ALTERAÇÕES OPOSIÇÃO	TOTAL DE ALTERAÇÕES	%
PT	367 (95%)	19 (5%)	386	29,11
PMDB	246 (86%)	39 (14%)	285	21,49
PSDB	189 (75%)	64 (25%)	253	19,07
PFL>DEM	187 (76%)	60 (24%)	247	18,62
PPB>PP>PPR	41 (63%)	24 (37%)	65	4,9
PDT	1 (4%)	24 (96%)	25	1,88
PSB	18 (100%)	0 (0%)	18	1,35
PL	11 (92%)	1 (8%)	12	0,9
PCdoB	10 (83%)	2 (17%)	12	0,9
PTB	9 (90%)	1 (10%)	10	0,75
PPS	0 (0%)	5 (100%)	5	0,37
PV	0 (0%)	5 (100%)	5	0,37
PR	2 (100%)	0 (0%)	2	0,15
PRONA	0 (0%)	1 (100%)	1	0,07
Total	1081	221	1326	100

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Gráfico 1. Número de Alterações por Partido – Coalizão e Oposição



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

O gráfico 1 demonstra o papel de cada um dos partidos políticos no que tange ao processo de alteração, quando dentro e fora da coalizão de governo. Os partidos em azul pertencem à coalizão de governo, enquanto aqueles em vermelho estavam fora dela. No tocante à quantidade de alterações aos projetos, possuem papeis preponderantes o PT, o PMDB, o PSDB e o PFL>DEM, contudo, cabe destacar que a atuação desses partidos só é significativa quando integrantes da base de governo, uma vez fora da coalizão, a atividade das referidas legendas possui queda acentuada. Mais uma vez a coalizão demonstra ser característica essencial para a compreensão do processo de alteração no Legislativo (FREITAS, 2013), sendo responsável por 81,5% do total de modificações.

3.3.Coalizão: Câmara dos Deputados e Senado Federal

Quando a análise recai sobre cada uma das Casas individualmente, os valores são mais uma vez chamativos no tocante à coalizão. Das 1326 alterações propostas e aprovadas pelo menos em sua Casa de origem, 343 aconteceram no Senado Federal, e destas, 273 foram propostas por partidos membros da coalizão, o que corresponde a 80%. Na Câmara dos Deputados, foram propostas 983 alterações, 808 destas por integrantes da coalizão governamental, valor equivalente a 82%.

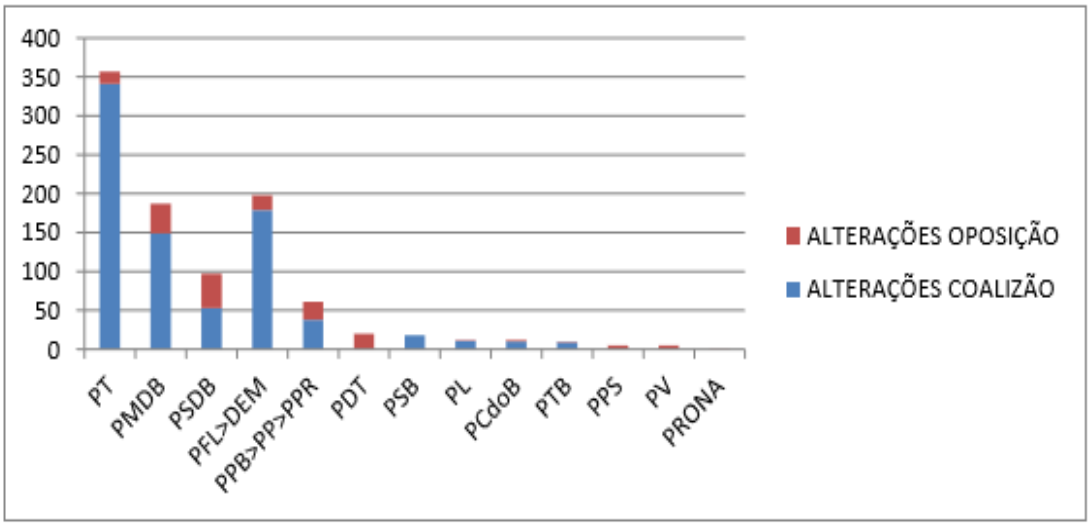
Quadro 8. Total de Alterações por Coalizão – Câmara e Senado

	Coalizão	Oposição	Totais
Câmara dos Deputados	808 (82%)	175 (18%)	983
Senado Federal	273 (80%)	70 (20%)	343
Totais	1081	245	1326

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

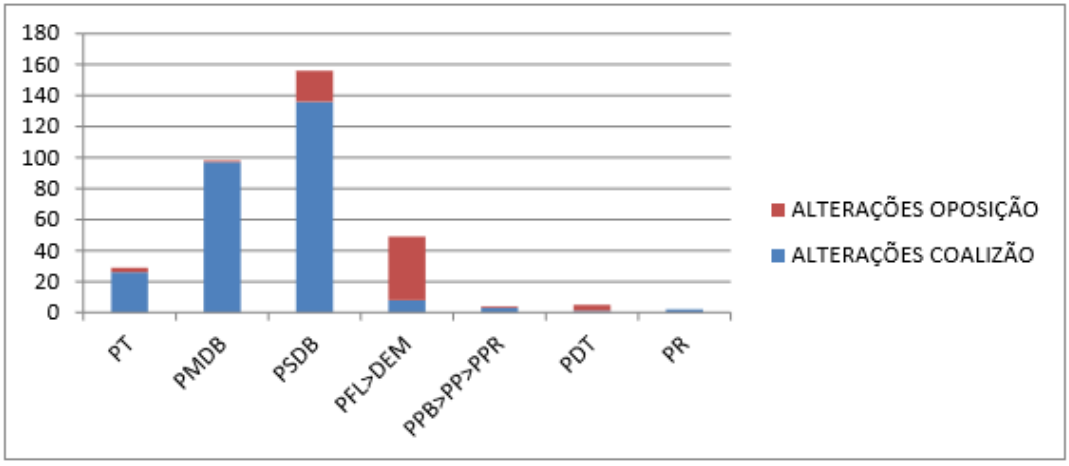
Os gráficos 2 e 3 demonstram a distribuição das alterações por partido na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. As legendas pertencentes à base do governo dominam o processo.

Gráfico 2. Alterações por Partido na Câmara dos Deputados – Coalizão e Oposição



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Gráfico 3. Alterações por Partido no Senado Federal – Coalizão e Oposição



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

As informações apresentadas permitem que algumas considerações sejam empreendidas. Em consonância com Freitas (2013), os projetos que chegam ao Congresso sofrem muitas modificações. O processo possui como eixo os partidos políticos, mais especificamente, a lógica no Congresso segue o acordo firmado entre as legendas no Executivo Federal, em outras palavras, a coalizão firmada em âmbito Executivo é reproduzida a nível Legislativo. Os partidos da base do governo possuem primazia no tocante às alterações, contribuindo cabalmente para o conteúdo da legislação aprovada. Ainda, sobre o papel

dos atores, fica claro que os deputados detêm preeminência frente aos senadores, alterando em maior quantidade o contento dos projetos.

Por fim, cabe destacar a estabilidade dos dados apresentados. Não obstante o número de dispositivos coletados e analisados no relatório parcial corresponder a somente 28% do total de dispositivos referenciados no presente relatório, os percentuais possuem considerável solidez. A coalizão, quando somente analisado o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (relatório parcial), havia sido responsável por 90,5% das alterações no Legislativo, ao passo dos 81,5% alcançados para todo o período (19952010). Os dados sobre coordenação partidária demonstram também constância: apenas 14% das PECs no primeiro governo de FHC haviam sofrido alterações em mais de uma Casa Legislativa, valor semelhante ao encontrado para todo o período, equivalente a 17%. Quando essa informação é desagregada ao nível dos dispositivos, mais uma vez a característica é a estabilidade: 9% dos dispositivos havia sido alvo de alterações em mais de uma Casa, frente aos 11% encontrados para todo o período amostral.

3.4. As Emendas Individuais Orçamentárias e os partidos da Coalizão

Ao analisar o destino das emendas individuais propostas e aprovadas pelos parlamentares durante os mandatos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, os partidos que controlam alguma pasta ministerial parecem coordenar as ações de seus parlamentares, de modo que, como o quadro abaixo apresenta, a maior parte da quantidade de emendas individuais propostas e aprovadas por políticos têm como destino um ministério controlado pelo partido ao qual pertence.

Quadro 8. Total de Emendas Individuais por partidos da Coalizão

Governos	Total de Emendas da Coalizão	Emendas Destinadas a Ministérios controlados pelo mesmo partido	%
FHC	39254	33916	86%
LULA	35324	31445	89%
Totais	74578	65361	88%

Fonte: Banco de Dados do Orçamento do Cebrap

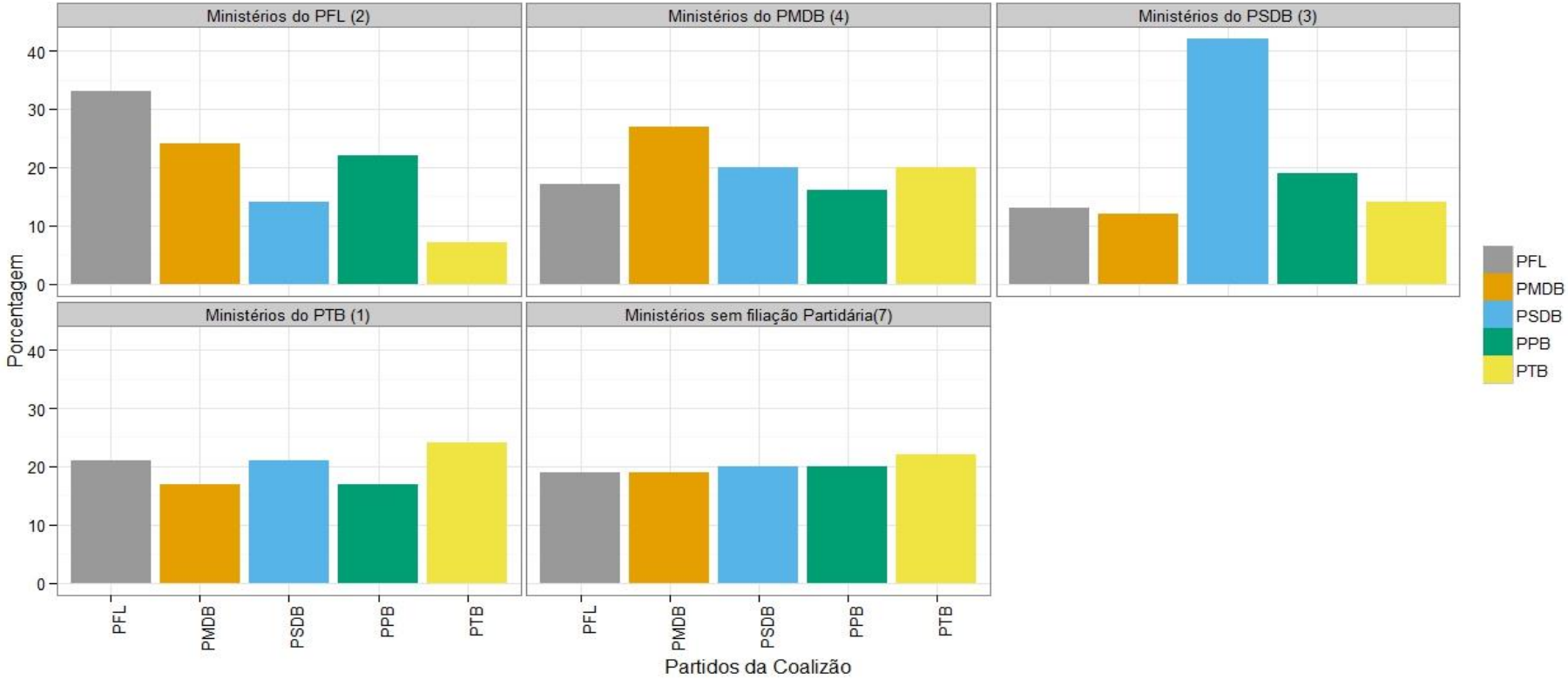
Nota-se que no geral 88% das emendas pertencentes aos partidos da coalizão são destinadas para os ministérios controlados pelos mesmos partidos. No caso do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso essa porcentagem chega a 86%, atingindo os 89% no caso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Apesar dos dados apresentados no quadro 8 já apresentarem fortes indícios de que os partidos coordenam as ações dos parlamentares – no caso o envio de emendas individuais –, também realizamos uma análise dos valores destinados pelos partidos da coalizão aos Ministérios passíveis de receberem emendas individuais. Os gráficos 4 e 5 adiante mostram respectivamente o que acontece nos governos de FHC e de LULA.

Antes cabe uma pequena explicação de como os dados foram agrupados para o melhor entendimento dos gráficos[2]. Tendo em vista que um dos objetivos do presente trabalho é o de avaliar se as emendas individuais seguem linhas partidárias, os Ministérios que compõem a coalizão do governo e que podem receber emendas individuais foram agrupados de acordo com o partido que os controla conforme será possível .Ainda, é preciso ressaltar que os dados que serão apresentados nos gráficos abaixo mostram o quanto cada partido pertencente a coalizão presidencial contribuiu para o total de recursos alocados no Ministério por meio de emendas individuais. Nos gráficos os valores das emendas individuais aprovadas referentes aos partidos que não integram a coalizão não são considerados.

[2] Os Gráficos que serão apresentados somente trazem alguns anos de análise. Os demais gráficos podem ser encontrados em LUZ (2013).

Gráfico 4: Distribuição da Porcentagem dos Valores das Emendas Individuais Aprovadas por Partidos da Coalizão e Ministérios FHC (1997-1998)



No gráfico 4, a relação entre os partidos e os Ministérios é mais evidente. Os Ministérios controlados pelo PFL – Ministério da Educação e Ministério do Meio Ambiente – somam um total de 33% de emendas individuais aprovadas pertencentes aos parlamentares filiados ao seu partido, ficando a frente dos parlamentares do PMDB que somaram 24%.

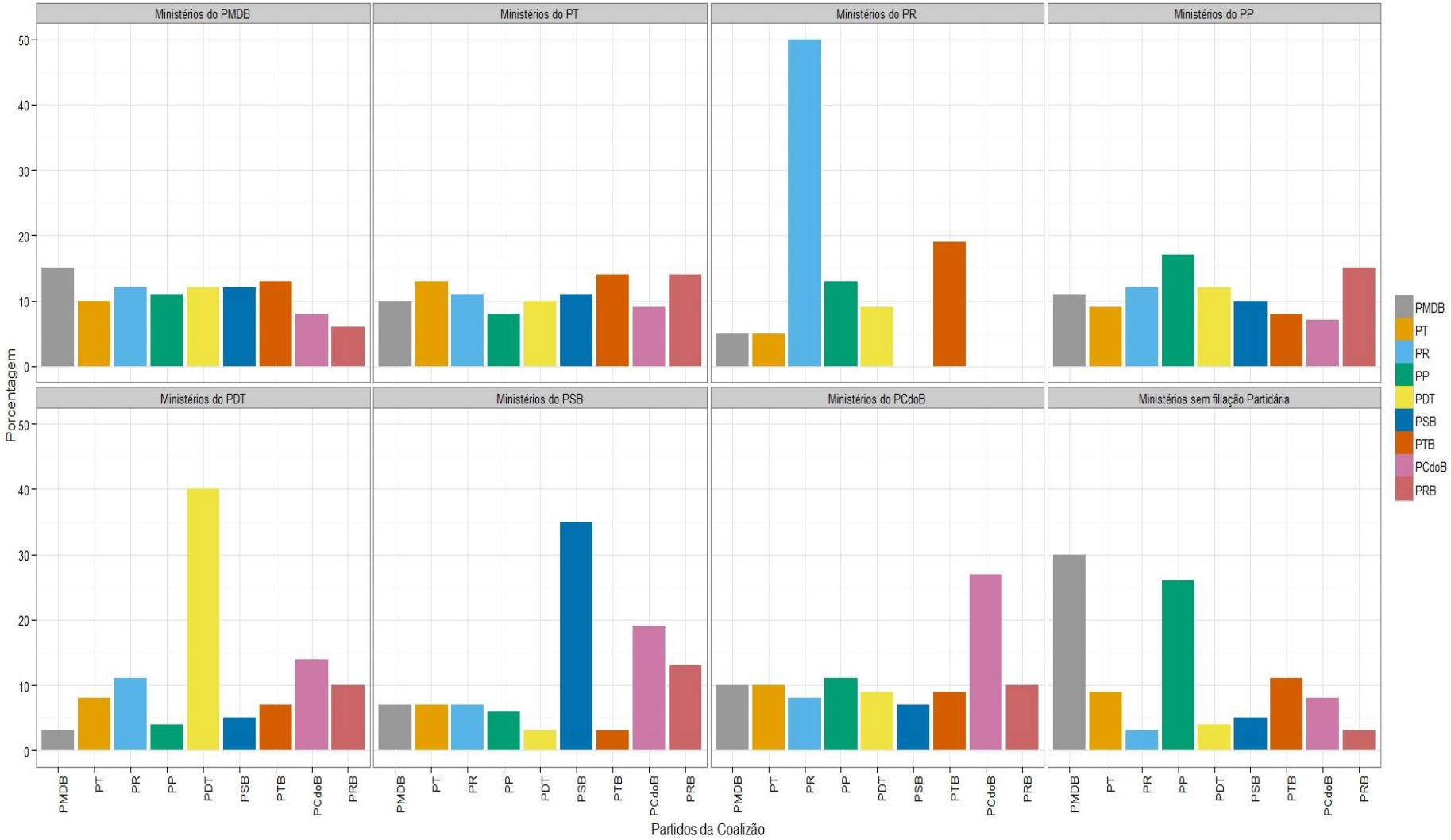
O mesmo ocorre com os quatro Ministérios controlados pelo PMDB – Ministério Extraordinário dos Esportes, Ministério da Justiça, Ministério da Previdência e Assistência Social e Ministério dos Transportes – em que os parlamentares filiados ao partido foram os responsáveis por destinar 27% dos recursos recebidos em emendas individuais, sendo seguido pelos parlamentares do PSDB e PTB com 20% cada um.

No caso dos três Ministérios controlados pelo PSDB – Ministério da Saúde, Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão e a Presidência da República – a evidência salta a vista: os parlamentares filiados ao partido são os responsáveis por 42% dos recursos em emendas individuais aprovadas destinados a esses Ministérios em conjunto.

Por fim, temos o PTB controlando o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Nesse ministério os parlamentares filiados ao partido são os responsáveis por destinar 24% do total dos recursos em emendas individuais, ficando somente um pouco a frente dos parlamentares do PFL e PSDB que são responsáveis por 20% cada dos recursos recebidos pelo Ministério.

O Gráfico 5, adiante, traz esses mesmos dados para um período do governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

Gráfico 5: Distribuição da Porcentagem dos Valores das Emendas Individuais Aprovadas por Partidos da Coalizão e Ministérios LULA (2007-2011)



Como é possível observar no Gráfico 5 os Ministérios encontram-se agrupados de acordo com os partidos que os controlam e que compõem a coalizão durante o segundo mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O que mais chama a atenção é o fato de os partidos considerados menores do que o PMDB e o PT e que controlam algum Ministério, tendem a ser um dos que mais recebem valores de emendas individuais pelos parlamentares filiados a esses partidos. Esse é o caso dos parlamentares do PR, PDT, PSB e do PCdoB.

O Ministério dos Transportes controlado pelo PR recebe em torno de 50% dos seus recursos pelos parlamentares de seu próprio partido. Esse padrão se repete para o Ministério do Trabalho e Emprego que é controlado pelo PDT que recebe aproximadamente 40% dos seus recursos dos parlamentares filiados ao partido. Os parlamentares do PCdoB também se comportam da mesma maneira com o Ministério dos Esportes, neste caso os parlamentares destinam 27% dos recursos que o Ministério recebe. Por fim, temos o caso do Ministério da Ciência e Tecnologia controlado pelo PSB em que os parlamentares são os responsáveis por destinarem 35% dos recursos aprovados para o Ministério em emendas individuais.

No caso dos Ministérios que o PMDB, PT e PP controlam é possível observar um padrão mais descentralizado da concentração e destinação dos recursos das emendas individuais aprovadas. No caso mais especificamente dos Ministérios do PMDB e do PT, uma possível explicação para o padrão mais descentralizado dos recursos pode ser devido ao tamanho dos próprios partidos e da quantidade de Ministérios tidos como fundamentais que eles controlam. O Gráfico 2, adiante, apresenta melhor a distribuição desses recursos para os Ministérios sem estes estarem agrupados pelos partidos que os controlam.

Por outro lado, o caso do PP também apresenta um padrão mais descentralizado devido ao fato de o Ministério das Cidades também ser considerado um dos principais Ministérios do governo e de aplicação de políticas públicas.

Considerações Finais

O presente artigo tem como objetivo, a partir da análise das alterações propostas pelos parlamentares e das emendas individuais orçamentárias, compreender de que forma os partidos políticos coordenam sua ação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal nas etapas de negociação e formatação de projetos, mobilizando maiorias para que as políticas possam chegar ao plenário sem que nele sejam rejeitadas.

No caso das Propostas de Emenda à Constituição, a predominância dos partidos da coalizão no processo, tanto na Câmara dos Deputados quando no Senado Federal, bem como a reduzida quantidade de PECs – e seus dispositivos – que passam por novas alterações quando já modificadas na Casa Legislativa que primeiro analisou a matéria são evidencias de que o processo ocorre de forma coordenada, e possui como eixo os partidos políticos. A coordenação interpartidária, caracterizada pelo acordo firmado entre os partidos da base do governo, torna-se evidente.

Por outro lado, a análise dos dados provenientes das emendas individuais aprovadas e dos Ministérios de destino dessas emendas demonstra que de fato os parlamentares, ao escolherem um destino para uma emenda, procuram apoiar as políticas propostas pelos Ministros e Ministérios pertencentes ao seu partido. Tal afirmação é realizada principalmente pelo fato de que pertencer ao mesmo partido do Ministro importa mais para que ele tenha uma emenda aprovada do que ele pertencer a coalizão simplesmente. Se de fato parlamentares só buscassem destinar suas emendas para obter sucesso nas políticas seria esperado, então, que ele destinasse suas emendas para qualquer outro Ministério do governo de acordo com o interesse em uma política pública qualquer e não com o interesse de uma política planejada pelos membros de seu próprio partido.

Cabe ressaltar que Figueiredo e Limongi (2008), já apontaram que cabe aos próprios partidos políticos a tarefa de equilibrar as demandas de sua base eleitoral por bens particularistas e coletivos. E ainda que os parlamentares almejem a manutenção de seus cargos e a conquista de benefícios localizados em seus redutos, esses parlamentares sabem que não serão capazes de alcançar esses objetivos se não por meio de seus partidos. Eles têm que coordenar suas ações, isto é, agir coletivamente (Aldrich, 1995). Tal ação, por sua vez, só é possível se considerarmos a atuação dos partidos.

Sendo assim, os dados apresentados das Propostas de Emenda à Constituição e das emendas individuais aprovadas e o destino para os Ministérios controlados pelos partidos aos quais pertencem comprovam o argumento de Freitas (2013) de que os parlamentares podem até somente almejar benefícios localistas para seus redutos, mas para isso é preciso que eles participem do processo político, seja realizando políticas, seja negociando-as. Mesmo que seu foco não seja a política em si, é somente através de políticas que eles conseguirão atingir seus objetivos, qual seja, a reeleição.

Bibliografia

ALDRICH, J. H. (1995). Why Parties?: The Origin and Transformation of Political Parties in America. University of Chicago Press.

AMES, B. (2003). Os entraves da democracia no Brasil. FGV Editora.

ARANTES, R., & COUTO, C. (2009). Uma constituição incomum. In M. A. R. de Carvalho(Ed.), A Constituição de 1988: passado e futuro (pp. 17–51). São Paulo: Hucitec, Anpocs.

ARANTES, R., & COUTO, C. (2010). Construção democrática e modelos de Constituição. Dados, 53(3), 545–585.

ARRETCHE, Marta. (2012). Democracia, federalismo e centralização no Brasil. In: Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Fiocruz.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Texto consolidado até a Emenda Constitucional n° 74 de 06 de agosto de 2013. Disponível em:

27

http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_06.08.2013/CON1988.pdf

FIGUEIREDO, A., & LIMONGI, F. (1999). Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro,: FGV.

FIGUEIREDO, A. C., LIMONGI, F.& VALENTE, A. L. (1999). "Governabilidade e concentração de poder institucional: o governo FHC. "Tempo social 11.2 (1999): 49-62

___. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. Dados, v. 45, n. 2, p. 303–344, jan. 2002.

___. Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. Dados, v. 48, n. 4, p. 737–776, 2005.

___. Política Orçamentária No Presidencialismo de Coalizão. [s.l.] FGV Editora, 2008.

___. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. *In*: MAGNA, I.; RENNÓ, LÚCIO (Eds.). Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada. [s.l.] UFMG, 2009. p. 77–104.

FREITAS, A. M. (2013). O Presidencialismo da coalizão. 2013. 168 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2013.

FREITAS, A., MEDEIROS, D. & IZUMI, M. (2012). O Congresso Nacional em duas dimensões: estimando pontos ideais de Deputados e Senadores (1988-2010). Presented at the 8° Encontro da ABCP, Gramado - RS. Retrieved from http://www.starlinetecnologia.com.br/abcp2012/arquivos/6_7_2012_10_7_33.pdf

GIACOMONI, J. Orçamento público. [s.l.] Atlas, 2012.

KEY, Valdimir. (1964). Politics, Parties and Pressure Groups. New York: Crowell.

LAMOUNIER, B. (1994). A Democracia Brasileira de 1985 à década de 90: a Síndrome da Paralisia Hiperativa. In Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana. José Olympio Editora.

MAINWARING, S. (1991). Políticos, partidos e sistemas eleitorais. Novos Estudos Cebrap, 29, 34–58.

MAINWARING, S. (1993). Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, (28-29), 21–74. doi:10.1590/S010264451993000100003

MAINWARING, S.(1997). "Multipartism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil". In: MAINWARING, S. e SHUGGART, M. Op. cit., 1997.

MAYHEW, D. R. (1974). Congress: The Electoral Connection. New Haven: Yale University Press.

MEDEIROS, D. (2008). “As Propostas de Emenda à Constituição: o papel das Comissões Especiais”. Apresentado no 16° Simpósio Internacional de Iniciação Científica da USP – SIICUSP, 2008.

MOREIRA, D. C. (2011). Benefícios tributários federais e conexão eleitoral: a concessão de benefícios referentes ao PIS, à COFINS e à CSLL. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde09042012-125602/

NORONHA, L. N. T. (2011). Processo legislativo e emendamento constitucional no Brasil pós-1988. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. (Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-13062012-125024/).

PALERMO, V. Como se governa o Brasil?: O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2000.

PEREIRA, C., & MUELLER, B. (2002). Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. Dados, 45(2), 265–301.

PEREIRA, C., & MUELLER, B. (2003), Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. Dados, 46(4), 735–771.

PEREIRA, C. & RENNÓ, L. (2003).Successful re-election strategies in Brazil: the electoral impact of distinct institutional incentives. Electoral Studies. An International Journal. Retrieved from http://www.academia.edu/1298733/Successful_reelection_strategies_in_Brazil_the

RODDEN, Jonathan. (2006). Hamilton's Paradox. Cambridge: Cambridge University Press.

SAMUELS, D. "Concurrent Elections, Discordant Results. Presidentialism, Federalism, and Governance in Brazil". Comparative Politics, v.33, n.1, out. 2000, p.1-20.

29

SANTOS, F. (2002), "Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão". Dados, vol. 45, n° 2, Rio de Janeiro.

SARTORI, G. (1982). Partidos e sistemas partidários. Zahar.

SCHATTSCHNEIDER, E. E. (1942). Party government. New York: Rinehart.

STEPAN, A. (1999). Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. Dados [online]. 1999, vol.42, n.2

TSEBELIS, George. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e multipartidarismo. Revista Brasileira de Ciência Política, v. 12, n.34, p. 89-118, 1997.

TSEBELIS, George & MONEY, Jeannette. Bicameralism. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.