

Partidos políticos nas arenas governamental e eleitoral: uma aproximação teórica via escolha racional

Political parties at governamental and electoral arenas: a theoretical approach via rational choice

Jean Lucas Macedo Fernandes¹

Resumo: Tomando o partido como eixo de análise, o artigo tem por objetivo principal explorar alguns argumentos sobre a importância do critério partidário para a coordenação nas arenas governamental e eleitoral. O pressuposto é o de que os partidos desempenham um papel central nos dois momentos: tanto nos acordos pré-eleitorais quanto nas montagens das coalizões e dos governos. É feito um breve apanhado teórico, a fim de ilustrar os pontos de partida do trabalho. Assumindo que os sistemas parlamentaristas e presidencialistas guardam elementos comuns (Cheibub e Limongi, 2010), procura-se desenvolver os argumentos da literatura a partir das discussões sobre os dois sistemas políticos.

Palavras-chave: Partidos políticos; Parlamentarismo; Presidencialismo; Escolha racional.

¹ Mestrando em Ciência Política do Departamento de Ciência Política do IFCH/UNICAMP. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES). Agradeço os valiosos comentários de Andréa Junqueira, mestranda em Ciência Política da FFLCH/USP. E-mail: jeanlucasmf@gmail.com.

Abstract: Taking the party as analysis axis, the article aims to explore some arguments about the importance of the partisan criteria for the coordination of governmental and electoral arenas. The assumption is that parties play a central role at both moments: in the pre-electoral agreements, as well as the coalition and government formations. We do a brief theoretical summary, illustrating the main starting points of this work. Assuming that parliamentary and presidential systems have common elements (Cheibub and Limongi, 2010), the goal is to show the arguments of the literature about both political systems.

Keywords: Media; Public Safety; public sphere; Agenda-Setting.

1. Introdução

Os partidos políticos podem ser divididos, analiticamente, em três grandes arenas onde realizam suas atividades: eleitoral (*party in the electorate*); governamental (*party in the government*) e organizacional (*party as organization*) (Key, 1964). A discussão, aqui, se concentrará nas duas primeiras esferas de atuação partidária, visto que ambas conseguem apontar, de modo mais amplo, para a questão central sobre a qual se pretende debruçar: qual o papel dos partidos políticos na coordenação dos processos decisórios em regimes democráticos? Trata-se de uma pergunta recorrente na literatura e que é colocada sob diferentes prismas, na busca por tentar compreender as transformações pelas quais as agremiações vêm passando nas últimas décadas (Manin, 1998; Mair, 2003).

O que procuraremos realizar é uma aproximação teórica das arenas governamental e eleitoral, através da inclusão do critério partidário enquanto um elemento fundamental de análise. Seguiremos a leitura de Aldrich (2006): é através da junção dos partidos dentro e fora da legislatura (ou da esfera de governo) que poderemos entender como eles são componentes necessários à democracia. Nesse sentido, o argumento central a ser desenvolvido é o de que há coordenação em duas etapas importantes de tomadas de decisão – tanto nos acordos pré-eleitorais quanto na formação dos governos. Nos dois casos, os

partidos são um elemento essencial, não apenas no que diz respeito ao entendimento dos processos decisórios, mas também das estratégias políticas.

Aqui, a definição adotada de “política” a trata como “fenômeno generalizado da vida em grupo²” (Shepsle e Bonchek, p. 11, tradução minha). Esta convivência em sociedade pressupõe interações entre os indivíduos, que por sua vez são capazes de gerar conflitos, comunicação, cooperação, estratégias e outras ações que tornam complexas as tomadas de decisões. Partindo desta perspectiva, os partidos, então, se projetam enquanto atores fundamentais para a coordenação dos processos decisórios nas esferas eleitoral e governamental.

O artigo se encontra estruturado em cinco partes. A primeira seção delimitará o campo teórico que servirá de eixo analítico no desenvolvimento do argumento, qual seja, a escolha racional. Na sequência, é feita uma breve aproximação dos sistemas presidencialistas e parlamentaristas, de modo a estender a perspectiva do critério partidário para ambos os modelos. A terceira seção trata de inserir, analítica e teoricamente, os partidos na discussão sobre coordenação política, explorando perspectivas da literatura. A quarta parte do texto traz algumas considerações sobre o caso brasileiro, como forma de evidenciar o argumento acerca da centralidade dos partidos. As conclusões, por fim, sintetizam os principais pontos que procuraram ser defendidos ao longo do trabalho.

2. Racionalidade: dos pressupostos à cooperação e à coordenação

Um dos pontos de partida da escolha racional é o de que os indivíduos são racionais, e os eventos que os cercam no mundo real são demasiado complexos, marcados por uma série de características que não são perceptíveis em um olhar direto e simplificado. Este ambiente, além de complexo, é caracterizado pela incerteza e pelo surgimento de eventos inesperados (Shepsle

² No original: “the phenomena of group life generally”.

e Bonchek, 1997). Ao executar uma ação, o indivíduo racional se depara com esse contexto, onde não se tem todas as informações necessárias ao cálculo e não se sabe que atitudes terão os demais atores, ao mesmo tempo em que os constrangimentos se colocam por todos os lados. Além disso, a tomada de decisão é cercada por suas crenças, ideologias e valores morais, que formarão as suas preferências e o guiarão para determinados objetivos.

A racionalidade do indivíduo, portanto, combina suas crenças a respeito do ambiente externo e as preferências sobre as coisas e os fatos que compõem este mesmo ambiente³. Trata-se de uma racionalidade de tipo instrumental, guiada pelo resultado da ação e atrelada à ideia de um comportamento maximizador – enfoque nos meios e fins (Elster, 1994; Shepsle e Bonchek, 1997; Downs, 1999). Sob esta chave, procura-se descobrir quais são os elementos necessários para se atingir determinados fins, visando a um resultado ótimo. É necessário que se compreenda, assim, os *mecanismos* sobre os quais operam os indivíduos (Elster, 1994).

Devido a este contexto de preferências múltiplas e complexas (Elster, 1994), onde se tomam decisões interdependentes em ambientes de incerteza (Odershook, 1986), cria-se um problema de ordem social: indivíduos racionais fazem escolhas coletivas irracionais, com preferências não-transitivas. As preferências individuais, por mais que sejam consistentes, podem não ser verdade para as preferências do grupo. Shepsle e Bonchek (1997) trazem três pontos que explicitam alguns problemas que se deparam os atores coletivos. Primeiramente, em grupos, há múltiplas maiorias: as preferências dos membros podem se combinar de diversas formas, produzindo várias alternativas de escolha. Em segundo lugar, as preferências podem se revelar de diferentes maneiras: há uma distinção entre preferência sincera, na qual a pessoa escolhe a

³ Desdobrando melhor e seguindo Shepsle e Bonchek (1997, p. 34), a racionalidade combina preferências, visando à obtenção do resultado desejado e crença na efetividade das ações disponíveis para se alcançá-lo.

alternativa que está no topo de seu ranking, e preferência estratégica – quando o indivíduo age contrário à sua preferência maior, em prol de um resultado que é paradoxalmente melhor àquele produzido pela sua preferência sincera. Por fim, há múltiplas formas de os grupos decidirem os votos, não apenas pelo princípio da maioria.

Os grupos enfrentam, então, “dilemas de ação coletiva” (Hardin, 1982; Olson, 2009). O argumento central de Olson (2009) se refere à falência dos grupos grandes, incapazes de se coordenarem e incentivarem a participação de seus membros que vise aos benefícios públicos. O incentivo racional de um indivíduo em um grupo latente é não contribuir para o provimento do bem coletivo. A contribuição de cada participante tende, então, a diminuir à medida que se aumenta o número de membros do grupo. Os incentivos sociais e econômicos⁴, e os mecanismos de pressão social, funcionariam como promotores de decisões que almejem o bem comum apenas em grupos pequenos. Decorre desta situação o problema do carona (*free-rider*) nos grandes grupos, que é o indivíduo que não arca com os custos da tomada de decisão, porém recebe os benefícios coletivos que dela provém.

Por conta de problemas decisórios enfrentados pelas associações, geram-se dilemas de ação coletiva que levam Shepsle e Bonchek (1997) a defender que “há, na vida social, um *trade-off* entre racionalidade social e concentração de poder⁵” (p. 72, tradução minha). Ou seja, apenas a concentração de poder, em algum nível, é capaz de trazer coerência social e capacidade de coordenação das escolhas. Isso se conforma, na perspectiva da escolha racional, no conceito de “poder de agenda” - que se refere basicamente à prerrogativa, dada a um indivíduo do grupo, de ordenar as votações, e até mesmo sugerir os itens a

⁴ Ou incentivos seletivos. São benefícios ofertados para que os indivíduos participem do grupo, como: diminuição de custos, status, punição, solidariedade, pertencimento, etc. (Hardin, 1982; Olson, 2009).

⁵ No original: “There is, in social life, a trade-off between social rationality and the concentration of power”.

serem votados. Na lógica coletiva, o pior cenário possível é onde todos perdem, por não conseguirem chegar a uma decisão conjunta. Nestes casos, o poder de agenda vem para trazer uma solução e evitar que todos percam; pelo menos do ponto de vista de benefícios sociais, alguns poderão ganhar.

Transportando esta problemática para a arena política, estaremos diante de um desafio fundamental, que é a realização de escolhas coletivas. Ou em outras palavras, a tomada de decisões políticas – sejam em âmbito partidário, parlamentar ou eleitoral. Casos clássicos como o Dilema do Prisioneiro demonstram que as escolhas em grupo nem sempre produzem um ótimo social e que o equilíbrio do jogo pode ser ineficiente, do ponto de vista coletivo. O que está sendo colocado, portanto, é a questão de como os indivíduos cooperam entre si, de modo a gerarem um resultado social que seja o mais vantajoso possível para todos. Como a maioria dos jogos na política é de múltiplas rodadas, a cooperação deve levar em conta também a quantidade de rodadas feitas. Afinal, mais rodadas significam mais informações sobre os demais indivíduos e, conseqüentemente, mais elementos para a realização dos cálculos sobre que decisões tomar, e que vantagens e desvantagens estão em cheque na dinâmica interna do grupo.

Uma questão fundamental que decorre destes problemas da cooperação é a da coordenação: quem é o responsável por coordenar essas tomadas de decisões coletivas? Quem detém o poder de agenda? É sob esses pontos, especificamente, que procuraremos nos ater a partir daqui. Argumentaremos que a coordenação passa, essencialmente, pelos partidos políticos, representados na figura de suas lideranças. Nas arenas eleitoral e governamental, mais do que apenas atores coletivos que geram resultados sociais, estamos diante de lideranças político-partidárias que interagem entre si, em um contexto onde estão em jogo seus cargos no interior da agremiação, o *label* partidário e os compromissos políticos. No limite, o desafio que está sendo

colocado é o da coordenação das preferências individuais e coletivas desses líderes e dos membros de suas organizações.

3. Presidencialismo e parlamentarismo: a aproximação como ponto de partida

Procuraremos problematizar o papel dos partidos de modo geral, incorporando tanto aspectos do sistema presidencialista quanto do parlamentarista. Durante um bom tempo, a discussão sobre parlamentarismo e presidencialismo foi feita em mesas separadas. As definições mais básicas colocam o parlamentarismo como um sistema de dependência mútua, ao passo que o presidencialismo é caracterizado pela independência mútua (Stepan e Skach, 1993; Linz, 1994). Em sistemas parlamentaristas, o Executivo (Gabinete) é formado a partir do Parlamento e é dependente deste – caso as coalizões falhem, o governo é dissolvido. Já no presidencialismo, a origem e a sobrevivência do Executivo e do Legislativo são separadas, criando duas fontes distintas de legitimidade dos poderes⁶ (Shugart e Carey, 1992). Dito de outra forma, a diferença entre os dois sistemas reside no fato de que, sob o presidencialismo, o governo não pode ser substituído, mesmo que a maioria legislativa assim o deseje (à exceção, é claro, de processos de *impeachment*) (Cheibub, Przeworski e Saiegh, 2004).

Para além dessas diferenças básicas, persiste a ideia de que as coalizões seriam mais frágeis ou até mesmo raras no presidencialismo, em relação ao parlamentarismo (Mainwaring, 1990; Linz, 1994) - caracterizado por partidos fortes e disciplinados (Cox, 1987), bem como por altas taxas de sucesso das

⁶ Outras premissas que guiam estudos sobre presidencialismo são: “1) políticos são motivados exclusivamente por cargos (*office-seekers*); 2) Legislativo e Executivo têm agendas concorrentes, logo tem uma relação conflitiva; 3) partidos políticos não são capazes de coordenar a ação coletiva, seja no interior do Legislativo, seja como um meio para coordenar a ação entre os Poderes – Legislativo e Executivo” (Freitas, 2013, pp. 30-31).

iniciativas do Executivo e de dominância sobre a produção legal⁷. Limongi (2006) aponta que essa precariedade no presidencialismo se devia, de acordo com a literatura, à fragilidade dos partidos e à sobrevivência do poder tradicional local, com predomínio dos governadores.

A fragilidade das coalizões no presidencialismo seria oriunda, também, dos poucos incentivos que este sistema teria para as suas formações (Linz, 1994). Isso decorre de uma visão *office-seeking* acerca do presidencialismo, onde os políticos seriam motivados exclusivamente por cargos, e não por políticas (*policy-seeking*) – como ocorre no parlamentarismo. Visto que o presidencialismo é um jogo de soma zero, onde o partido do presidente leva tudo (“*the winner takes all*”), este não teria incentivo para ceder cargos e, assim, os demais partidos não teriam incentivos para aderir à coalizão. A estratégia principal, nesse sentido, seria fazer oposição ao governo e esperar para ganhar as próximas eleições.

De acordo com Cheibub e Limongi (2010), este argumento de Linz nos leva a concluir que os sistemas presidencialistas encorajariam a independência, ao passo que os parlamentaristas buscariam a cooperação. Consequentemente, esta visão aponta para a ideia de que o presidencialismo seria prejudicial à consolidação democrática, por haver problemas inerentes em suas instituições que levariam sempre a um potencial conflito que, no limite, levariam à queda do regime democrático.

No entanto, os autores defendem que, uma vez que assumimos que políticos também se importam com fazer políticas públicas, é possível admitir que haja incentivos para que os presidentes e seus respectivos partidos busquem formar coalizões no Legislativo. Limongi (2006) demonstra que, no Brasil, as taxas de sucesso e dominância do Executivo são altas, principalmente devido à existência de uma coalizão partidária sólida. Isso nos permite afirmar

⁷ A taxa de dominância se refere à quantidade de leis aprovadas que advém de proposições do Executivo (Limongi, 2006).

que a forma como o processo decisório é organizado, com um grande poder de agenda conferido ao Executivo, faz com que o governo brasileiro opere em bases similares as das democracias existentes, inclusive as parlamentares.

Dessas considerações, decorre um pressuposto importante deste trabalho, seguindo Limongi (2006, p. 28):

o referencial analítico usado para compreender as relações entre o Executivo e o Legislativo sob parlamentarismo podem ser usados no estudo do funcionamento do presidencialismo [...] a distância entre governos presidencialistas e parlamentaristas é menor do que normalmente se supõe.

O foco aqui não recai, portanto, sobre as distinções entre os sistemas, ou sobre os seus desenhos institucionais. A ideia é justamente o contrário. Nosso ponto de partida é o de que presidencialismo e parlamentarismo se assemelham e, portanto, os conflitos apresentados em um sistema podem ser pensados, também, para o outro (Thies, 2001; Cheibub, Przeworski e Saiegh, 2004; Cheibub e Limongi, 2010). Os políticos, nos dois sistemas, têm motivações similares, pois os processos de construção de leis (*lawmaking processes*), que envolvem tanto o Executivo quando o Legislativo, são de fato similares entre os diferentes tipos de sistemas políticos (Cheibub e Limongi, 2010). Portanto, as considerações a serem feitas nas próximas seções tentarão levar em consideração aspectos dos dois sistemas, de modo a oferecer uma visão mais geral sobre os processos decisórios em ambas as arenas.

4. A inserção dos partidos políticos e o papel das lideranças

A relação dos políticos entre si e com suas bases eleitorais é objeto amplo de estudo na Ciência Política, a partir da escolha racional. Sob a chave do modelo de ação distributivista⁸, Mayhew (2004 [1974]) e Fiorina (1989) trazem

⁸ O distributivismo, de acordo com Collie (1988, p. 427 *apud* Limongi, 1994), pode ser entendido como: “a policy that is subdivided into discrete parts so that 1) the benefits targeted for one population or área can be varied without affecting those going to others and 2) the costs are

um pressuposto bastante comum: políticos estão interessados, principalmente, na reeleição. Não importa se eles buscam a promoção de políticas públicas ou, simplesmente, os benefícios do cargo – em ambos os casos, eles precisam se reeleger. Há, pois, uma espécie de “seleção natural” na arena eleitoral, onde vencem principalmente aqueles que se interessam pela reeleição e fazem políticas visando a esse fim. Por outro lado, este foco na maximização de benefícios também ocorre por parte do eleitorado, que deseja obter o máximo de benesses do governo com o mínimo de custo.

Neste *trade-off* entre eleitores e políticos, Fiorina (1989) destaca dois tipos de atividades realizadas pelos congressistas, visando ao atendimento de suas clientelas⁹. Por um lado, os políticos procuram trazer benefícios e ganhos para os seus respectivos distritos (*porkbarrel*), através de propostas de emendas orçamentárias a essas localidades. Políticas públicas bancadas pelo governo federal possuem visibilidade, alto impacto econômico e são facilmente perceptíveis pelo eleitorado, traduzindo-se mais facilmente em apoio político e voto. O enfoque em *pork* é, portanto, bastante vantajoso do ponto de vista eleitoral local. Outra atividade que aproxima ainda mais eleitor e parlamentar é o *casework*, que basicamente se refere aos pedidos e demandas feitas pelos cidadãos aos congressistas de suas regiões. Este contato direto reforça os laços do político com seu distrito, conferindo-lhe notoriedade. Ambas as atividades (*porkbarrel* e *casework*), para Fiorina (1989), são as preferidas pelos congressistas. Isso porque são pouco controversas e conseguem acessar mais

assumed by the general population. In short, distributive policy refers to cases where benefits are particularistic but costs generalized”. A ênfase no caráter regionalista do modelo é destacada por Weingast, Shepsle e Johnsen (1981, p. 644): “what distinguishes a distributive policy is that benefits are geographically targeted”.

⁹ Já Mayhew (2004) destaca três atividades parlamentares: 1) o investimento do político em sua propaganda, criando uma marca (*label*); 2) clamar crédito pela execução de políticas positivas e evitar a culpa por políticas negativas; 3) tomar posições sobre os mais diversos assuntos. Em todos os casos, é enfatizada a relação eleitor-político sob o pressuposto de que a motivação central é a reeleição. As preferências dos legisladores são construídas local e geograficamente, e são mais ou menos homogêneas dentro do distrito.

diretamente o eleitorado, em comparação à produção de leis (*lawmaking*), cujo resultado é de difícil atribuição a um único parlamentar, além de ser muito mais suscetível a gerar polêmicas e tensões.

Os pressupostos da vertente distributivista não colocam o partido como eixo central, capaz de canalizar essas demandas eleitorais e/ou organizar os trabalhos dos parlamentares, formulando políticas para seus redutos e clientelas. Reconhece-se que os partidos têm a prerrogativa de distribuir seus parlamentares pelas comissões, através das listas partidárias submetidas ao plenário, que por sua vez tem o poder formal de distribuir os membros pelas comissões (Limongi, 1994). No entanto, o que prevalece no momento da tomada de decisão são os interesses individuais dos congressistas, que escolherão as comissões que lhes trarão mais chances de se reelegerem.

O sistema de comissões é o eixo estruturador dos trabalhos legislativos também para o modelo de ação informacional. Para Krehbiel (1991), um princípio importante da composição dessas comissões é que elas sejam heterogêneas quanto às suas preferências¹⁰, de modo a terem diversas fontes independentes e que sejam capazes, então, de fornecerem o máximo de informações possíveis. Nesse sentido, as comissões se tornam um microcosmo do plenário em sua composição ideal. O princípio majoritário faz com que, na maioria das vezes, as comissões tenham, de fato, uma composição heterogênea – uma vez que isso é benéfico à maioria do plenário. Além de heterogênea, tal composição tem por base a presença de membros especialistas em seus temas.

No entanto, como observa Limongi (1994), a especialização só será benéfica para o coletivo de membros se os conhecimentos adquiridos forem divididos com o plenário – ou seja, se a comissões tiverem interesse em informar o plenário e não usar as informações de que dispõem para fins privados. Caso contrário, a especialização representaria um risco, na medida em

¹⁰ Assume-se, para a corrente informacional, que o eleitorado é heterogêneo e que, portanto, irá eleger um plenário também heterogêneo, com preferências diversas.

que estes membros especialistas guardariam todos os ganhos resultantes para si, entrando em conflito com a maioria.

Isso nos leva a um dos postulados centrais¹¹ para a vertente informacional: parlamentares tomam decisões sem saber ao certo quais serão as consequências delas, visto que possuem quantidades desiguais de informação. Ao contrário dos distributivistas, onde uma *policy* sempre gera resultados positivos para os atores, entre os informacionais a *policy* pode ser diferente de resultado positivo – o ganho não é, necessariamente, a política, mas sim a informação (Krehbiel, 1991). Afinal, sem a informação, os congressistas não asseguram que as políticas produzidas realmente atenderão ao objetivo central, que é a reeleição. Na teoria informacional, portanto, a informação é um meio (e não um fim em si mesmo) para se produzir políticas que serão efetivas, do ponto de vista eleitoral.

Se a organização dos trabalhos legislativos é feita pelas comissões, tanto entre os distributivistas quanto entre os informacionais, elas substituem os partidos políticos enquanto eixos de estruturação do parlamento (Krehbiel, 1987; 1991). Ambas as vertentes tendem a enxergar os partidos como atores fracos e sem capacidade de influenciar o comportamento dos membros no Congresso (Weingast e Marshall, 1988; Krehbiel, 1993). Como sintetiza Limongi, para essa literatura, “em geral, partidos e comissões tendem a ser pensados como apontando para modelos opostos de organização legislativa” (1994, p. 44).

Todavia, a atuação dos partidos não é tão distante das comissões: eles agem por intermédio delas, que dependem do critério partidário para a sua formação. O principal trabalho que insere os partidos como agentes importantes no processo legislativo, em contraponto às visões distributivista e

¹¹ O outro postulado fundamental para a vertente informacional, como já mencionado anteriormente, é o “majoritário”, que não será abordado em profundidade aqui. Basicamente, este estabelece que as decisões feitas pelos legisladores devem levar em consideração as escolhas feitas pela maioria (Krehbiel, 1991).

informativa, é o de Cox e McCubbins (1993). A fonte central de poder partidário, para os autores, reside na capacidade dos partidos de controlar a agenda decisória – as pautas que serão colocadas, e os seus respectivos conteúdos. É uma inversão importante no argumento de outros autores da literatura, que até então vinham afirmando o papel preponderante das comissões no controle da agenda¹² (Shepsle e Weingast, 1987; Krehbiel, 1991), sem a definição (ou a existência comprovada, empiricamente) de um comportamento partidário significativo neste processo (Krehbiel, 1993). Não se trata de esperar que a organização partidária tenha efeitos sobre as escolhas e os resultados a todo momento (Aldrich e Rohde, 2000), visto que é quase consensual na literatura norte-americana a opinião de que os partidos seriam fracos (Limongi, 1994). O ponto a ser frisado, aqui, é o de que a atuação dos partidos se dá de maneira coordenada, em momentos-chave do processo decisório e de modo articulado à outra arena de atividade, que é a eleição.

Antes de dar início aos desdobramentos dessa perspectiva analítica, é importante destacar um pressuposto que norteia toda a discussão. Tendo por base o modelo de Laver e Shepsle (1990), acredita-se que os políticos são motivados por políticas (*policy*), ao invés de se moverem essencialmente por cargos (*office*)¹³. A busca apenas por cargo não diz muito sobre o momento posterior à sua conquista: uma vez que se obteve o cargo, o que fazer com ele? Laver e Schofield (1998) procuram desenvolver esta questão, argumentando que mesmo que políticos e partidos sejam movidos pela conquista de cargos,

¹² Mesmo dentre aqueles que se contrapõem à visão partidária, há divergências sobre o alcance do poder institucional das comissões. Para Fiorina (1989) e Mayhew (2004), as comissões detêm um poder amplo, capaz de atender aos interesses localistas e clientelistas dos parlamentares. Já Krehbiel (1991) problematiza esta análise, interpretando o poder institucional das comissões sob dois aspectos: positivo, quando a preferência interna dos membros prevalecer; e negativo, quando a comissão vota as propostas que vão contra aos seus interesses e, assim, podem ir contra a maioria em plenário. Para o autor, este último ponto é bastante recorrente.

¹³ Para uma revisão sobre a definição dos partidos a partir das motivações (*office, policy e vote-seeking*), ver Wolinetz (2002).

eles precisam desenvolver um programa de governo; ou seja, fazer políticas públicas. Nem que tenham que fingir perante a imprensa e a sociedade civil¹⁴. O contraponto é, especialmente, em relação a autores como Downs (1999) e Riker (1962), que assumem o cargo como um fim genérico em si mesmo entre os políticos e partidos, onde todos os cargos possuem igual valor - à exceção, é claro, do chefe do Executivo.

A busca por políticas é mais crível principalmente por dois aspectos, relacionados à questão partidária. Primeiramente, segundo Laver e Schofield (1998), os partidos utilizam as políticas como uma forma de se distinguirem uns dos outros. Há um esforço de construção do *label* partidário a partir das tomadas de posição em relação a essas políticas. Assim, motivações do tipo *policy* ajudam os partidos a atribuírem diferentes valores a diferentes *payoffs*, que podem inclusive serem os cargos. O ponto é que a orientação por políticas indica quais cargos seriam mais relevantes e o porquê. A escolha dos postos a serem ocupados, portanto, não é aleatória e sem viés: partidos conferem pesos variados aos cargos, por refletirem mais ou menos os seus interesses. Essas escolhas variadas, por sua vez, relacionam-se aos objetivos que tais partidos buscam com relação ao governo - formar parceiros, implementar políticas, influenciar espaços decisórios, obter emendas orçamentárias, etc.

Por outro lado, e derivado do ponto acima, a busca por *policy* auxilia na construção das coalizões. Há incentivos variados para a formação de coalizões. Não se trata apenas de *office*. Os governos são capazes de atrair políticos e partidos, mesmo quando não há só cargos em jogo. A montagem de uma coalizão pode levar em conta aspectos ideológicos e bandeiras, que funcionam como referenciais para que partidos e lideranças se posicionem em relação à

¹⁴ Vale mencionar o trecho que sintetiza tal colocação: “It is just not possible for a government minister to sit around in a permanent pink cloud of euphoria, simply enjoying the sheer delight of being a government minister. The job description includes an obligation to pretend, at least, to run the country. This means that a politician driven only by the purest of office-seeking motivations must to a certain extent camouflage these, even after having succeeded in getting into office” (Laver e Schofield, 1998, p. 38).

posição oficial do governo. Laver e Schofield (1998) chamam atenção para um ponto que vai nesse sentido: os incentivos para se adentrar (ou não) à coalizão governante podem surgir, se considerarmos os trâmites para se implementar determinadas políticas. Se os partidos querem influenciar mais detalhadamente as matérias, a entrada no governo pode ser mais vantajosa; assim, obter cargos se torna crucial. Mas como observam os autores, o balanço de forças na legislatura também é importante para se decidir sobre a adesão ou não à coalizão: se a oposição tiver força o suficiente para aprovar projetos e influenciar a agenda programática do governo, não haveria muito incentivo para a entrada na coalizão.

De todo modo, o que vale destacar aqui é que a demanda unicamente por cargos não explica muito sobre a lógica de formação dos governos e a sua coordenação¹⁵. Há custos envolvidos em ser governo ou não (Strom, 1990), de modo que a motivação por *policy* se torna um instrumento importante (um referencial) para os cálculos dos atores sobre qual a melhor posição a ser tomada.

Essas considerações nos permitem situar melhor os partidos no interior dos processos decisórios. São elementos importantes na coordenação política e no manejo das coalizões, além de servirem como orientadores para o eleitorado e para o comportamento parlamentar¹⁶. A busca por *policy* ajuda a identificar melhor os rumos que as legendas tomam e que tipo de objetivos almejam quando se aliam ao governo ou se situarem na oposição. Cabe, agora, desdobrar melhor alguns argumentos da literatura sobre o papel dos partidos na coordenação da tomada de decisão.

¹⁵ Cheibub e Limongi (2010) afirmam que a junção das motivações *office* e *policy* está associada à visão de coordenação entre Executivo e Legislativo. Isso porque é apenas a partir de uma maioria que controla os dois poderes que as políticas preferidas por ambos poderão ser concretizadas.

¹⁶ Para o caso inglês, ver Cox (1987).

Há, principalmente, três dimensões em que o partido adquire papel importante na condução dos trabalhos legislativos: o *speaker*, a liderança do partido majoritário e a Comissão de Resoluções (Davidson e Oleszek, 1990). Para Cox e McCubbins (1993), os três são representantes do partido majoritário. As funções que cabem a eles se dão principalmente nos estágios finais de tramitação das matérias (Limongi, 1994). Ou seja, as matérias podem ser incluídas na pauta do plenário de acordo com as preferências do partido majoritário, que tem poder de excluir projetos de lei que não condizem com seus interesses. Cabe às comissões, portanto, tentar obter informações sobre esses três personagens mencionados acima, de modo a articular uma estratégia que faça com que suas preferências sejam atendidas. Nesse sentido, há uma relação de interdependência das comissões em relação à concordância do partido majoritário com o que está sendo proposto para votação.

O processo legislativo fornece outro ponto importante para a intervenção do partido majoritário. De acordo com Martin e Vanberg (2005), o processo de revisão legislativa permite aos partidos que compõem a coalizão a tentativa de vetar (ou ao menos alterar) projetos que não atendem aos seus interesses. Um dos argumentos dos autores é o de que quanto maiores são as divisões políticas no interior da coalizão, maiores são as chances de se terem artigos alterados nas leis. Os parceiros da coalizão são mais propensos a fazer uso do processo legislativo para corrigir as leis do governo. Podemos derivar dessas observações que os critérios de correção das leis levam em conta os interesses do partido. Não se tratam de alterações feitas de modo particularista, visando ao atendimento de clientelas específicas (Mayhew, 2004; Krehbiel, 1991). O critério partidário se torna central, aqui, na medida em que o jogo leva em conta não apenas os interesses dos membros do partido, mas também a posição em relação ao governo. Se for um partido da coalizão, as chances de interferência no *policymaking* são maiores do que entre os partidos de oposição, que tende a não atuar nas atividades legislativas (Martin e Vanberg, 2005).

Outro autor que traz contribuições para se pensar a atuação partidária é Luebbert (1984): há outros espaços onde se podem formular políticas, para além do gabinete. Isso se dá, sobretudo, em democracias de tipo “consensual”, onde há elevada legitimidade do regime e a construção de consenso é comum. Nas sociedades escandinavas, há um predomínio de grupos de interesse, onde o corporativismo é forte e garante o acesso ao *policymaking* para vários desses grupos. Trata-se de uma ação institucionalizada que traz consequências para a dinâmica dos partidos. Como os grupos de interesse expressam seus interesses para além das instituições representativas formais, os partidos estão sujeitos a menos pressão e a menos incentivos para adotarem posições maximizadoras.

Além disso, como há vários canais que organizam o acesso ao *policymaking* e até mesmo o implementam, para Luebbert (1984), o alcance das escolhas políticas com as quais os líderes partidários precisam se confrontar é menor. E este alcance reduzido “facilita a cooperação e o compromisso, porque delimita a extensão de potenciais desacordos iniciais¹⁷” (Luebbert, 1984, p. 236, tradução minha). Ou seja, mesmo decisões políticas tomadas fora do âmbito partidário trazem consequências sobre a maneira como as lideranças e as agremiações irão conduzir as tomadas de decisão no Legislativo. Se o elemento partidário é capaz de influenciar as decisões, ele também sofre as consequências de acordos forjados fora da esfera institucional-partidária. Não estamos falando, portanto, de um ator ausente dos processos decisórios.

Em se tratando de sistemas multipartidários, um ponto importante de inserção do critério partidário na coordenação reside no manejo da delegação de ministérios. No momento de se delegar um ministério a outro partido da coalizão, os custos de cedê-lo podem se revelar muito altos para os demais membros. Thies (2001) aponta quatro maneiras que o partido do governo tem para controlar as delegações. Concentraremos na última delas, que nos revela a

¹⁷ No original: “This reduced range facilitates cooperation and compromise because it constrains greatly the range of potential disagreement at the outset”.

existência de uma lógica mais claramente partidária¹⁸: o principal pode escolher limitar a atuação do agente individual em propor políticas ao delegar responsabilidades conjuntas com dois ou mais agentes, cada um com interesses diversos. O requisito central para esta partilha é a origem partidária diversa entre os ministros.

Deriva deste mecanismo de controle um segundo modo de se garantir que a delegação não prejudique o governo e, assim, forneça a quantidade de informações desejadas. Para se tentar evitar resultados inesperados, ao invés de trabalhar somente com *ex-post checks*, podemos utilizar também controles *ex-ante*. Thies (2001) indica três formas de se reduzir as vantagens informacionais dos ministros e, assim, aumentar as garantias de controle do gabinete sobre suas atividades. A instalação de comissões interministeriais e a sobreposição de jurisdições entre os ministérios são duas maneiras de fazer com que os ministros tenham suas ações individuais limitadas e, assim, se vejam forçados a trabalharem juntos – ou pelo menos que um monitore as atividades do outro.

O terceiro mecanismo de gerenciamento se destaca, aqui, por se valer de um critério partidário. Refere-se à indicação, pelo gabinete, de ministros juniores (*junior ministers*) para que encubram cada ministro, como uma espécie de vice ou secretário-executivo. Isto ocorre quando o partido do ministro que controla o ministério não domina inteiramente a política sob sua jurisdição. Thies (2001) argumenta que, se os ministros juniores possuem uma origem partidária diferente daquela dos ministros correspondentes, as preferências seriam divergentes e, assim, formar-se-iam incentivos para que estes ministros reportassem comportamentos indesejados (ou que desviassem

¹⁸ Os outros três mecanismos são: 1) a escolha de agentes cujas preferências estejam alinhadas ao do principal, o que em governos multipartidários se revela problemática, dada a divergência de preferências; 2) a escrita de um contrato que especificam as responsabilidades dos principais e dos agentes, o que é marcado pela incerteza *ex ante*; 3) o principal pode pedir que as ações sejam submetidas à aprovação de todo o gabinete, o que demandaria do principal uma maneira de superar a vantagem informacional do agente sobre as implicações políticas da proposta. Nota-se que todos eles trazem problemas claros de coordenação.

das políticas acordadas previamente) ao gabinete e à coalizão. A estratégia de diversificar a composição partidária nos escalões dos ministérios auxiliaria no processo de coordenação, na medida em que as preferências heterogêneas tenderiam a produzir uma maior quantidade de informação ao gabinete e aos membros da coalizão, possibilitando a articulação de estratégias que deem conta de fazer com que os acordos construídos sejam mantidos¹⁹. Além disso, a presença do ministro júnior garante que as preferências dos outros partidos sejam consideradas na política pública produzida pelo ministério em questão.

O que o autor encontra empiricamente é uma associação entre o grau de importância/relevância do ministério e a origem partidária dos ministros juniores: quanto mais importante é considerado o ministério, maiores são as chances de se ter um ministro júnior de partido diferente do ministro-chefe. Ou seja, os ministros juniores, em geral, e ainda que ocupando um cargo hierarquicamente abaixo dos ministros-chefes, são alocados em pastas consideradas centrais e que são controladas por outros partidos.

Este ponto da argumentação de Thies (2001) dialoga diretamente com a perspectiva de Laver e Shepsle (1990) a respeito da composição de governos e da dinâmica dos ministérios: há preferências e interesses distintos sobre cada um deles. Algumas pastas trarão mais recursos e vantagens do que outras, e a alocação dos ministros entre elas dependerá dos acordos forjados entre os partidos da coalizão. Nem todos os ministérios terão o mesmo peso político, como coloca Riker (1962). Laver e Shepsle (1990) ponderam que os acordos necessários à formação do gabinete são diferentes daqueles realizados para a construção da coalizão legislativa, visto que o grupo de ministros que irá compor o gabinete é, na verdade, o próprio governo. Não se trata, pois, de apenas um *payoff* determinado pela barganha da coalizão, visando ao apoio nas

¹⁹ No limite, pode-se dizer que os controles institucionais que irão circunscrever o raio de ação dos ministros dependerão de quais partidos ocuparão as pastas. Ministérios sem vínculos diretos a partidos obedeceriam a outra lógica de controle.

votações. Laver e Schofield (1998) vão ainda mais longe e argumentam que o papel essencial que um partido tem no Legislativo pode não ocorrer no Executivo: ele pode ser central na legislatura, sendo ou não um membro da coalizão executiva²⁰.

Contudo, ainda que haja distância entre a natureza (e o alcance) dos dois níveis de acordos, eles podem se aproximar na medida em que, como reconhecem Laver e Shepsle (1990), nem todas as coalizões são possíveis. Este argumento está centrado, principalmente, na formação dos gabinetes, dada a importância de se sustentar um governo e assegurar a melhor estratégia para que este não se dissolva. Para os acordos forjados em plenário, pode-se dizer que nem todas as coalizões são possíveis, também. Marcar determinada posição em um campo de oposição ao do governo pode significar, para os partidos oposicionistas, a chance de se mostrarem diferentes para o eleitorado. Por outro lado, para o governo, negociar com partidos muito distantes de suas posições políticas pode ser muito custoso. Como os jogos no Legislativo são de múltiplas rodadas, a realização de seguidas concessões traz uma série de custos que torna difícil a sustentação da coalizão no longo prazo.

Diante disso, é importante destacar a vantagem de se negociar com partidos. Para a composição e coordenação das coalizões, negociar com cada parlamentar torna os processos muito mais complexos e custosos. A política intrapartidária é marcada por conflitos coordenados pelas respectivas lideranças (Laver e Schofield, 1998), que por sua vez serão as responsáveis por levar aos demais líderes partidários a posição oficial do partido. O acordo, então, é forjado entre líderes que já trazem de seus partidos uma série de acordos previamente articulados. Negociar caso a caso seria, portanto, inviável do ponto de vista do manejo de uma coalizão. O que deriva deste argumento é que os partidos podem ser tratados, analiticamente, como atores unitários – porém,

²⁰ Sintetizando, nas palavras dos autores: “In this important sense, *it does not matter whether or not the pivotal party is in government*” (Laver e Schofield, 1998, p. 88, grifos dos autores).

internamente, eles são dotados de facções e tensões que possuem impacto na maneira como serão desenhadas as coalizões (Laver e Schofield, 1998).

O manejo dos conflitos intrapartidários e a ponte com as relações interpartidárias são feitos pelas lideranças dos partidos, dotadas de uma espécie de “poder de agenda”. Hardin (1982) aponta um caminho inicial para esse problema da coordenação, do ponto de vista da relação entre líderes e partidos. Através do conceito de “empreendedorismo político”, pode-se dizer que os grupos podem obter benefícios coletivos, a despeito de sua latência. Os empreendedores políticos são aqueles que colocam como interesse privado o trabalho de fornecer benefícios coletivos aos seus grupos. Tais empreendedores trabalham para o benefício dos grupos de duas maneiras. Primeiramente, eles podem se candidatar a cargos eletivos e, assim, promover o benefício coletivo e atender aos interesses da organização. A segunda maneira é fundando e expandindo organizações, e procurando benefícios coletivos para os membros das mesmas. As próprias carreiras desses empreendedores irão ser reforçadas pelo tamanho e a prosperidade de suas organizações.

Luebbert (1984) dá um passo além, trazendo esta discussão sob outra chave. Centrando os pressupostos em torno dos partidos, o autor fornece explicações importantes sobre as motivações das lideranças políticas e em que medida elas se articulam à dinâmica partidária²¹. O argumento central de Luebbert (1984) é o de que os líderes são motivados, principalmente, pelo desejo de permanecerem líderes. Nesse sentido, trabalharão para minimizar a desunião do partido, fechando compromissos com questões mais gerais e adotando preferências que gerarão maior apoio intrapartidário. Os princípios de direção que as lideranças procurarão seguir são aqueles que, geralmente,

²¹ Em termos conceituais, para Cox e McCubbins (1993), a autoridade central no processo legislativo é o líder, que é também um empreendedor. Tanto para estes autores quanto para Luebbert (1984), o partido pode até ser visto como um ator unitário (como em Downs, 1999 e Aldrich, 2006). Porém, sabe-se agora quem está coordenando os processos de barganha e de montagem das coalizões.

constam no núcleo da identificação partidária – são os chamados *party's profiles* (Luebbert, 1984, p. 238). O cumprimento dos princípios e normas contidos nestes *profiles*, que são a *raison d'être* do partido, é fundamental para que as lideranças permaneçam como tal e fortaleçam o *label* partidário perante as demais agremiações. Ou seja, as preferências que constam no *profile* serão as que influenciarão decisivamente as atitudes das lideranças. São aquelas que não favorecerão a desunião do partido e, conseqüentemente, minimizarão a vulnerabilidade do líder.

A partir destes pressupostos teóricos desenhados por Luebbert (1984), podemos identificar um ponto de partida para a aproximação das arenas eleitoral e governamental. Se para as lideranças a manutenção do *label* partidário está diretamente associada ao cumprimento dos princípios contidos no *profile* do partido, este processo só é completado se se obtém respaldo do eleitorado. Dito de outra forma: a motivação dos líderes em permanecerem líderes depende, em alguma medida (mas não sabemos exatamente quanto), de suas capacidades de conseguirem apresentar as diretrizes do partido para os eleitores; cabe a estes, por sua vez, responderem a essas lideranças de forma positiva (votando no partido e em seus candidatos) ou negativa (punindo-os e votando em candidatos de outras legendas).

Para que esta ponte seja bem construída, traduzindo-se em sucessos na arena eleitoral, é fundamental para os partidos que haja coordenação, também, no momento pré-eleitoral. A ênfase da literatura aqui apresentada recai sobre o papel central dos partidos na coordenação dos processos decisórios em nível governamental – seja na composição do Executivo, nas articulações no Legislativo ou na intermediação entre os dois poderes. A mesma linha de argumentação, porém, pode ser aplicada aos momentos anteriores à entrada dos partidos no governo. Ou seja, defendemos a existência de coordenação partidária nos acordos pré-eleitorais; não se trata, simplesmente, de negócios fechados entre lideranças individuais, que estariam autônomas em relação às

agregações. O critério partidário também se faz presente nas etapas anteriores à formação dos governos.

5. Coordenação na arena eleitoral e o papel dos partidos: notas sobre o caso brasileiro

A tese da coordenação eleitoral defende que os acordos pré-eleitorais são fundamentais para que os partidos políticos atinjam seus objetivos na arena governamental (Cox, 1997; Golder, 2006), sejam eles *office*, *policy* ou ambos. Estes acordos procuram aumentar as chances de sucesso dos candidatos e partidos nos pleitos, de modo que cheguem ao governo. A formação de governos de coalizão tem por momento inicial a montagem de alianças pré-eleitorais (Deheza, 1995). Em se tratando de sistemas multipartidários com eleições de caráter majoritário para o Executivo (como é o Brasil), dependendo do tamanho da agregação e de sua força eleitoral, as lideranças podem optar por lançar candidatos próprios ou por integrarem as coligações. Sandes-Freitas (2015, pp.13-14) sintetiza essas estratégias partidárias:

os partidos mais competitivos são levados a montar bases de apoio a partir dos partidos aliados. Com isso, há a diminuição do número de opções eleitoralmente viáveis e os atores políticos estaduais passam a se atrelar a essas candidaturas nos pleitos subnacionais. Assim, as alianças eleitorais, as coligações, são formadas quando determinados candidatos optam por ter o apoio formal de outros partidos para potencializar sua força eleitoral. Já os partidos que participam das alianças buscam garantir apoio para suas candidaturas (quando em uma mesma eleição há mais de um cargo em disputa, como no caso das eleições nacionais brasileiras) e também obter cargos na administração pública no momento posterior às eleições. Logo, pequenas agregações partidárias, com poucas chances de obter vitória para o Executivo, podem ampliar suas chances de conseguir cargos governamentais. Além disso, as coligações podem fortalecer os laços entre os partidos visando outras eleições.

Nesse sentido, a montagem de estratégias pré-eleitorais se torna uma etapa crucial para os partidos políticos, na medida em que define quais são suas

chances de sucesso e que interesses prevalecerão tanto na arena eleitoral quanto na arena governamental, em uma eventual vitória. Articular alianças e acordos confere previsibilidade ao jogo eleitoral – o que é fundamental para o desenvolvimento de estratégias partidárias. Coordenar essas estratégias se torna o principal desafio, o que no caso brasileiro tem sido aprendido ao longo dos pleitos: “a competição eleitoral é vertebrada pela estratégia dos partidos” (Limongi e Cortez, 2010, p. 25). Todavia, como argumentam os autores, nas primeiras eleições pós-abertura política – e principalmente o caso de 1989 – os partidos se lançavam praticamente por conta própria, sem coligação²². A eleição se caracterizou pela elevada fragmentação e falta de coordenação, o que contribuiu para que os resultados se tornassem bastante imprevisíveis.

Em 1994, o cenário se transforma. Para Limongi e Cortez (2010), o ponto de partida reside na mudança das estratégias partidárias no momento pré-eleitoral. O número de candidatos diminuiu e a quantidade de coligações aumentou. PT e PSDB, os dois partidos mais votados, passaram a encabeçar as coligações e a rivalizarem entre si. Tais acordos eleitorais se mostraram relativamente estáveis ao longo das eleições nacionais²³, contribuindo para a nacionalização dos partidos (Braga, 2006) e a estruturação das competições estaduais, a partir de uma lógica também polarizada (Sandes-Freitas, 2015). Sobre este último ponto, vale a pena trazer algumas considerações, pois revela questões importantes sobre a coordenação nas arenas eleitoral e governamental.

Sandes-Freitas (2015) demonstra que o fenômeno da presidencialização das disputas²⁴ eleitorais vem adentrando cada vez mais nos estados, inclusive

²² A exceção coube ao PT, que se juntou a PSB e PCdoB.

²³ Para Cox (1997), a diminuição do número de candidatos nos pleitos é um indicativo de que as estratégias de coordenação eleitoral estão sendo bem sucedidas, centrando os esforços nos candidatos mais viáveis (ou estratégicos). O caso brasileiro, como apontam Limongi e Cortez (2010), é um exemplo nesse sentido.

²⁴ De modo geral, este conceito se refere à replicação da lógica de disputa eleitoral do Executivo nacional nos demais pleitos, inclusive em níveis estadual e municipal. Tal lógica se baseia, desde

naqueles sem peso eleitoral substantivo nos pleitos presidenciais. As lideranças políticas estaduais têm papel fundamental nesse processo, visto que agem estrategicamente para alinhar seus interesses e acordos às candidaturas presidenciais. O critério partidário se torna um referencial importante. Como explica o autor:

os partidos compreendem que o alinhamento eleitoral é fundamental para alavancar seus candidatos nos estados. Dessa forma, a presidencialização ocorre tanto em razão do processo de imposições de cima para baixo quanto da disposição das lideranças estaduais de alinharem estratégias tendo em vista a aproximação com a lógica das disputas presidenciais. Dessa forma, o custo da coordenação eleitoral, paulatinamente, tende a diminuir na medida em que há disposição dos atores políticos envolvidos para negociarem a formação de palanques nos estados (Sandes-Freitas, 2015, p. 270).

Portanto, lançar mão do apoio dos partidos na arena eleitoral, a partir de estratégias coordenadas com os demais atores, tem se mostrado como uma saída que aumenta as chances de sucesso dos candidatos e partidos, além de conferir certa previsibilidade ao comportamento político.

Braga, Veiga e Miríade (2009) demonstram que os papéis desempenhados pelas lideranças partidárias no processo de seleção de candidaturas são cruciais e distintos, entre os partidos. Há uma série de mecanismos que os dirigentes utilizam para garantir o controle sobre a seleção, tais como: o método de formação da lista – por indicação e não por votação – e as estratégias sobre o número de candidatos que irá compô-la²⁵. A forma como o partido se organiza internamente também irá afetar o *tipo de processo de seleção* – mais ou menos inclusivo – e a *estrutura de autoridade interna* – se é

1994, na rivalidade entre PT e PSDB, que tendem a atrair partidos com posicionamentos distintos no espectro ideológico (PT mais concentrado na esquerda e na centro-esquerda e PSDB, na direita e na centro-direita).

²⁵ As autoras identificaram, ainda, outros meios: a forma de convocação para as convenções, a possibilidade de intervenção dos diretórios de instância superior sobre as inferiores e a criação de comissões provisórias e interventoras. Nota-se, pois, que os partidos possuem vários meios de coordenar o processo pré-eleitoral.

um partido mais ou menos centralizado na liderança e qual o peso das funções atribuídas a ela. Ou seja, os perfis de candidatos dependem da maneira como os partidos coordenam internamente esta etapa pré-eleitoral. Cada tipo de coordenação (mais ou menos inclusiva; mais ou menos centralizada) gerará diferentes modelos de candidaturas.

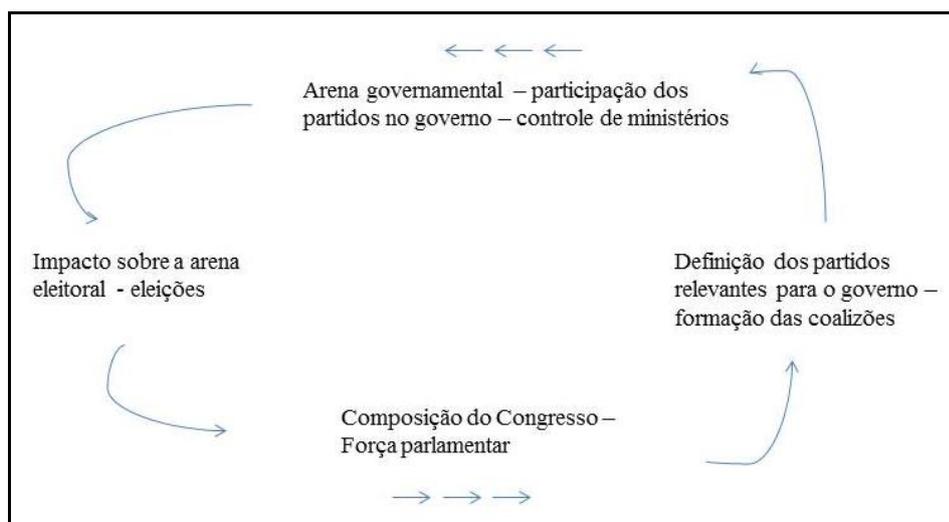
Além disso, a coordenação na arena eleitoral fornece elementos para se pensar a própria arena governamental. Ainda que os acordos forjados no âmbito das coligações não se mantenham totalmente nas coalizões, há uma relação entre as duas arenas, na medida em que os governos são permeáveis aos partidos (Budge e Keman, 1990; Meneguello, 1998) e se estruturam a partir das disputas travadas entre eles (Sandes-Freitas, 2015).

Estudar as articulações entre partidos e governos nos permite identificar as intersecções entre os sistemas decisório e representativo, dentro de um sistema político democrático (Meneguello, 1998). Mais especificamente, a partir desta chave, pode-se analisar a capacidade de representar e governar dos partidos, ou quais são as suas formas de influência sobre a formação e o funcionamento dos governos. Além disso, a arena governamental é um *locus* central e legítimo de desenvolvimento partidário – o que pode se dar a partir de diferentes objetivos. A busca e a negociação por cargos é uma das ações legítimas mencionadas por Meneguello (1998), que auxiliam na construção partidária. Além desta ação, como já trabalhada em seções anteriores, pode-se dizer que a questão da busca por políticas, na arena governamental, é outra atividade crucial para que os partidos se desenvolvam e continuem atuando sobre os processos decisórios.

As conclusões de Meneguello (1998) apontam para o papel fundamental do critério partidário sobre o funcionamento dos governos federais no período analisado (1985-1997). Ou seja, os partidos são agentes centrais na dinâmica dos governos, não só por meio da composição dos ministérios e dos cargos na máquina estatal, mas também por fornecerem uma lógica partidário-

parlamentar para a definição das bases governamentais. A atuação no Congresso, em grande medida, está associada ao peso das agremiações e à capacidade de negociação e influência que cada uma detém. No entanto, mais do que apontar uma relação direta de causa e efeito entre partidos e governos – no sentido de os primeiros influenciando unilateralmente os segundos -, a autora encontra a existência de “uma dinâmica circular entre o impacto da participação dos partidos no governo sobre a arena eleitoral e o impacto da arena eleitoral sobre a relevância dos partidos para os governos, observado através da força partidária no Congresso” (Meneguello, 1998, p. 153). A figura 1 ilustra essas relações:

Figura 1. Relação entre partidos, governo e eleições



Fonte: Meneguello (1998, p. 153)

Através deste círculo, os partidos se desenvolvem, fortalecem sua organização e definem sua presença nas coalizões. De modo geral, o esquema permite observar que, em primeiro lugar, as eleições impactam na variação da força parlamentar dos partidos governamentais. Esta força irá refletir no tamanho das bancadas e do apoio que o governo obterá no Legislativo. Em um segundo momento, este peso parlamentar dos partidos adquire impacto sobre a

distribuição dos ministérios²⁶. O controle dos ministérios pelos partidos, por sua vez, indica a existência de “territórios partidários” – pastas específicas controladas regularmente por determinados partidos. Esta etapa no círculo reforça o argumento de Laver e Schofield (1998), a respeito da importância de se compreender as motivações *policy* e *office* conjuntamente. Explica Meneguello (1998, p. 157):

A presença desses “territórios” revela a existência, nas estruturas partidárias, de uma dinâmica capaz de absorver a heterogeneidade interna das agremiações quanto aos vários interesses e divergências entre lideranças e grupos, o que, em parte, só é possível porque há no partido a definição de diretrizes e concepções mínimas comuns para a elaboração das políticas públicas envolvidas.

A visão sobre as agremiações que decorre da argumentação acima é a mesma de Laver e Schofield (1998): há um “caráter separatista” em potencial nos partidos, por conta das preferências diversas que coexistem em seu interior. Como observam os autores, os partidos podem agir como atores unitários em algumas políticas e em outras, não. O mecanismo encontrado para evitar que a solução, diante de uma divergência, seja o racha intrapartidário, recai na maioria das vezes sobre o papel das lideranças (Hardin, 1982; Luebbert, 1984; Cox, 1987; Cox e McCubbins, 1993). Contudo, o que se pode desdobrar dos achados de Meneguello (1998) é que a ocupação de cargos nas pastas ministeriais é uma atividade também essencial para a coordenação política. Ela é crucial não apenas para o manejo da coalizão em si, assegurando que os parceiros do governo nos ministérios mantenham seus acordos e continuem produzindo informações (Thies, 2001), *mas também para o manejo dos interesses intrapartidários*.

²⁶ Explica Meneguello (1998, p. 154): “os dados analisados mostram para cada equipe uma proporcionalidade aproximada entre a representação partidária no Congresso e o número de ministérios, em um movimento pelo qual as alterações na distribuição ministerial seguem na mesma direção das alterações das bancadas”.

A distribuição dos ministérios, por fim, ao acomodar esses interesses intrapartidários, fortalece a organização dos partidos, posto que potencializa suas capacidades de representação e incrementa os seus recursos organizacionais. Ambos são igualmente importantes para a construção do *label* partidário e para a montagem de suas campanhas eleitorais. No limite, pode-se dizer que são aspectos-chave para o próprio desempenho das agremiações nos pleitos.

Nota-se, portanto, que os partidos possuem um papel central dinâmica estratégica das eleições. O comportamento pessoal, que levaria a partidos fracos na arena eleitoral (Pereira e Mueller, 2003), não se mostra dominante a ponto de negarmos a presença partidária nos acordos. O sistema eleitoral brasileiro abre possibilidades para a representação individual, fazendo com que os candidatos adquiram protagonismos nas campanhas, sobretudo nas eleições proporcionais. Entretanto, os partidos ocupam espaços essenciais para a estruturação desta arena, principalmente em termos de montagem de coligações (Sandes-Freitas, 2015), seleção de candidatos (Braga, Veiga e Miriade, 2009) e formação posterior dos governos (Meneguello, 1998).

6. Conclusões

O ponto central que guiou o artigo foi a preocupação com o bom funcionamento das instituições, no sentido de buscarmos a sua previsibilidade e estabilidade; ou, nos termos de Shepsle e Bonchek (1997), as “regularidades empíricas”. Esta preocupação teórica e empírica, naturalmente, não é exclusividade dos estudiosos da escolha racional. No entanto, procurou-se chamar atenção para as especificidades desse campo de estudo, centrado na dimensão da estratégia política e da realização de cálculos entre meios e fins, em se tratando de processos decisórios. A coordenação se torna um elemento central, na medida em que é o principal instrumento de administração das preferências dos indivíduos em ambientes coletivos, visando à produção de um

resultado social minimamente aceito por todos. Como defendem Cheibub e Limongi (2010), o incentivo à coordenação, mais do que o confronto, é inerente à própria democracia.

A ação coordenada que se enfatizou, aqui, é capitaneada pelos partidos políticos, responsáveis não só pela mediação nos espaços legislativos (Cox e McCubbins, 1993), mas também por conformar as preferências no interior de sua própria organização partidária (Laver e Schofield, 1998). Para além destes espaços, os partidos se mostram fundamentais também na composição dos governos e na montagem das coalizões – ambos os processos se dão a partir de critérios partidários (Budge e Keman, 1990; Meneguello, 1998; Aldrich e Rohde, 2000; Cheibub, Przeworski e Saiegh, 2004).

Apontamos, também, para o papel da coordenação partidária na arena eleitoral (Cox, 1997; Limongi e Cortez, 2010). Para fazer com que os votos do eleitorado contem para suas vitórias (Cox, 1997), os partidos precisam lançar mão de estratégias coordenadas, o que implica na realização de parcerias e acordos com outras agremiações. Também no momento eleitoral, é fundamental que haja acomodação de preferências e que os partidos ajam de maneira coordenada, evitando que suas dissensões internas levem à separação (Laver e Schofield, 1998). Ainda que se refira ao caso britânico em específico, Cox (1987) nos fornece uma pista importante para se pensar os partidos e as eleições: eles se tornam um “atalho informacional” para o eleitorado, criando um referencial para as diferentes propostas e ideologias que estão sendo colocadas em jogo – o chamado “voto partidário”. Cumprem, pois, uma série de papéis fundamentais na coordenação das (e entre as) arenas eleitoral e governamental – o que reafirma a perspectiva de Golder (2006), sobre a importância de tratarmos as duas esferas de forma conjunta.

Referências:

ALDRICH, J. Political Parties in and out of Legislatures. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. (orgs.). **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford University Press, pp. 555-576, 2006.

____; ROHDE, D. W. The consequences of party organization in the House: The role of the majority and minority parties in conditional party government. In: BOND, J. R.; FLEISHER, R. (orgs.). **Polarized politics: Congress and the president in a partisan era**. CQ Press, 2000.

BRAGA, M. S. S. **O Processo Partidário-Eleitoral Brasileiro: Padrões de competição política (1982-2002)**. São Paulo: Humanitas: FAPESP, 2006.

____; VEIGA, L; MIRÍADE, A. Recrutamento e perfil dos candidatos e dos eleitos à Câmara dos Deputados nas eleições de 2006. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 24 (70): 123-142, 2009.

BUDGE, I; KEMAN, H. **Parties and democracy: coalition formation and functioning in twenty states**. Oxford: Oxford Univ. Press, 1990.

CHEIBUB, J, A; PRZEWORSKI, A; SAIEGH, S. M. Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism. **British Journal of Political Science**, 34: 565-587, 2004.

____; LIMONGI, F. From Conflict to Coordination: Perspectives on the Study of Executive-Legislative Relations. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, 1 (1), 2010.

COX, G. W. **The Efficient Secret: The Cabinet and The Development of Political Parties in Victorian England**. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

____. **Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

____; MCCUBBINS, Mathew D. **Legislative Leviathan: Party Government in the House**. University of California Press, 1993.

DAVIDSON, R. H; OLESZEK, W. J. **Congress and its members**. CQ Press, 1990.

DEHEZA, G. I. **Coaliciones de gobierno en el sistema presidencial: America Latina**. *Paper* apresentado no XIX Congresso Internacional da Latin American Studies Association. Washington DC, 28-30 de setembro, 1995.

DOWNS, A. **Uma Teoria Econômica da Democracia**. São Paulo: EdUSP, 1999.

ELSTER, J. **Peças e Engrenagens das Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FIORINA, M. P. **Congress: Keystone of the Washington Establishment**. New Haven/London: Yale University Press, 1989.

FREITAS, A. M. **O Presidencialismo da Coalizão**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH), Universidade de São Paulo (USP), 2013.

GOLDER, S. N. **The logic of pre-electoral coalition formation**. Columbus: Ohio State University Press, 2006.

HARDIN, R. *Collective Action*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1982.

KEY, V. O. **Politics, parties and pressure groups**. New York: Crowell, 1964.

KREHBIEL, K. **Information and Legislative Organization**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1991.

_____. Where's the Party? **British Journal of Political Science**, 23 (2): 235-266, 1993.

LAVER, M; SCHOFIELD, N. **Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe**. University of Michigan, 1998.

_____; SHEPSLE, K. A. Coalitions and Cabinet Government. **American Political Science Review**, 84: 873-890, 1990.

LIMONGI, F. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos – A Literatura Norte-americana Recente. **Boletim Informativo Bibliográfico**, 37: 3-38, 1994.

_____. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos CEBRAP**, 76: 17-41, 2006.

_____; CORTEZ, R. As eleições de 2010 e o quadro partidário. **Novos Estudos CEBRAP**, 88: 21-37, 2010.

LINZ, J. Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference? In: LINZ, J.; VALENZUELA, A. (orgs.). **The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America**. Baltimore: Johns Hopkins, pp. 3-87, 1994.

LUEBBERT, G. M. A Theory of Government Formation. **Comparative Political Studies**, 17 (2): 229-264, 1984.

MAINWARING, S. Presidentialism in Latin America. **Latin American Research Review**, 25: 157-179, 1990.

MAIR, P. Os partidos políticos e a democracia. **Análise Social**, 38 (167): 277-293, 2003.

MANIN, B. **Los Principios del Gobierno Representativo**. Madrid: Alianza Editorial, 1998.

MARCH, J. G; OLSEN, J. P. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. **American Political Science Review**, 78: 734-749, 1984, 1984.

MARTIN, L. W.; VANBERG, G. Coalition Policymaking and Legislative Review. **American Political Science Review**, 99 (1), 2005.

MAYHEW, D. R. **Congress: The Electoral Connection**. New Haven/London: Yale University Press, 2004.

MENEGUELLO, R. **Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

ODERSHOOK, P. Individual Preference and Individual Choice. In: **Game Theory and Political Theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

PEREIRA, C; MUELLER, B. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil. **Dados**, 46 (4): 735-771, 2003.

RIKER, W. H. **The Theory of Political Coalitions**. New Haven: Yale University Press, 1962.

SANDES-FREITAS, V. E. V. **Alianças partidárias nos estados brasileiros: das coligações às coalizões de governo**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), UNICAMP, 2015.

SHEPSLE, K; BONCHEK, M. **Analyzing Politics. Rationality, Behaviour and Institutions.** New York: Norton, 1997.

_____; WEINGAST, B. R. (1987). The Institutional Foundations of Committee Power. **American Political Science Review**, 81: 85-103, 1987.

SHUGART, M; CAREY, J. M. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics.** Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

STEPAN, A; SKACH, C. Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism Versus Presidentialism. **World Politics**, 46: 1-22, 1993.

STROM, K. **Minority Government and Majority Rule.** Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1990,

THIES, M. F. Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments. **American Journal of Political Science**, vol 45, n. 3, pp. 580-598, 2001.

TSEBELIS, G. **Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada.** São Paulo: EdUSP, 1998.

WEINGAST, B. R; SHEPSLE, K; JOHNSEN, C. The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics. **Journal Of Political Economy**, 89 (4): 642-664, 1981.

_____; MARSHALL, W. J. The industrial organization of Congress; or, why legislatures, like firms, are not organized as markets. **Journal of Political Economy**, 96 (1): 133-63, 1988.

WOLINETZ, S. Beyond the catch-all party: approaches to the study of parties and party organization in contemporary democracies. In: Gunther, R.; Montero, J. R.; Linz, J. (eds). **Political parties: old concepts and new challenges.** Oxford: Oxford Univ. Press, 2002.

Recebido em: 16/05/2016
Aprovado em: 10/06/2016