

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**“GOVERNOS DE COALIZÃO E RESULTADOS
DE SOMA POSITIVA EM MINAS GERAIS E NO
RIO GRANDE DO SUL 1999-2006”**

Felipe Nunes

Belo Horizonte
2009

Felipe Nunes

**“GOVERNOS DE COALIZÃO E RESULTADOS
DE SOMA POSITIVA EM MINAS GERAIS E NO
RIO GRANDE DO SUL 1999-2006”**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito para obtenção do Título de Mestre em Ciência Política.

Linha de Pesquisa: Instituições Políticas e Democracia

Orientadora: Profa. Dra. Fátima Anastasia

Co-orientadora: Profa. Dra. Monica Mata Machado Castro

Belo Horizonte
2009

Felipe Nunes

**GOVERNOS DE COALIZÃO E RESULTADOS DE SOMA POSITIVA EM
MINAS GERAIS E NO RIO GRANDE DO SUL 1999-2006**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação em Ciência Política da
Universidade Federal de Minas Gerais,

Belo Horizonte, 24 de julho de 2009

Banca Examinadora:

Fátima Anastasia

Monica Mata Machado de Castro

Magna Maria Inácio

Octavio Amorim Neto

Minha história? Entre influências e parcerias, vitórias e derrotas, escolhas e oportunidades, fui compondo minha pequena, mas valiosa, formação. Menos que reclamar, coloquei-me à disposição para o conhecimento. Agora, a hora é de juntar tantos fragmentos dispersos, oxalá semeados, ao longo destes anos e conferir-lhes sentido. Retomar o fio, ou antes, construí-lo, afinal, rumo a uma identidade profissional, uma cidadania plena no mundo dos adultos, das pessoas sérias. Crescer, enfim. Virar gente grande... talvez!

Agradecimentos

Gostaria de expressar minha gratidão e dívida para com as professoras Fátima e Monica. Foi com elas que compartilhei minhas piores e melhores idéias ao longo da redação deste trabalho. Nesse período, elas me ensinaram que rigor e firmeza não são incompatíveis com dedicação e compreensão. Foi o mérito delas como orientadoras que garantiu a conclusão deste texto: irrequietas, generosas e sofisticadas, Fátima e Monica constituíram, mesmo sem saber, as grandes incentivadoras da minha carreira acadêmica. Vou sentir saudades!

Ao professor Jorge, agradeço pela amizade e pela formação metodológica. Nas páginas desse trabalho há muito do que aprendi com ele, dentro e fora da sala de aula.

Aos colegas do Centro de Estudos Legislativos, o meu agradecimento pelo ambiente fraterno e intelectualmente estimulante. Aos companheiros de mestrado agradeço pela intensidade com que vivenciaram esse período. Foi um privilégio compartilhar cada momento com vocês! Agradeço ainda às diversas instituições que, de diferentes formas, apoiaram este trabalho: à FAPEMIG eu agradeço pela bolsa para a realização do mestrado, ao corpo técnico dos Governos e Assembléias Legislativas de Minas Gerais e Rio Grande do Sul pela ajuda na coleta e organização dos dados e à UFMG por oferecer boas condições de trabalho.

Mãe, pai e Henrique, sem a confiança de vocês, nada seria possível. Gabi, sem seu amor, sua paciência e seu constante encorajamento esta dissertação jamais seria escrita. André, Cássio, Eliéser, Daniel, Fabrício, Fredinho, Fred, Guilherme, Luis, Rafael, Thiago e Vitinho, vocês foram meus melhores amigos nos piores momentos. A essa família maravilhosa, meus sinceros agradecimentos!

Resumo

O objetivo geral do estudo foi contribuir para a compreensão dos processos decisórios no âmbito dos estados no período pós-1994 e ampliar a abrangência dos estudos sobre os poderes estaduais no Brasil. O argumento geral é que resultados de soma positiva não são obtidos de maneira espontânea, mas construídos a partir de negociação entre os governantes. Nesta direção, afirmou-se que a dinâmica dos governos subnacionais brasileiros não segue uma constante de ultrapresidencialismo: há variação no tipo de relacionamento entre Executivo e Legislativo e entre governo e oposições a depender do nível de desenvolvimento institucional e do grau de estruturação dos subsistemas partidários. Os resultados mostraram que essa variação é ainda mais forte a depender do tipo de coalizão governativa. Vale destacar, primeiro, que o tipo de coalizão composta depende de características do subsistema partidário. Em segundo lugar, que *quanto mais coalescente uma coalizão de governo, menor é o volume de resultados de soma positiva e quanto mais contígua uma coalizão de governo, menor é o volume de resultados de soma positiva*. E terceiro, que mais do que contrapor a explicação que ressalta a importância dos partidos e dos líderes à explicação que reforça o papel da arena eleitoral na determinação do comportamento dos legisladores, seja importante examinar a combinação estratégica dessas arenas e a variedade de padrões que podem ser observados.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Governador e cadeiras obtidas pela coligação eleitoral nas urnas, 1999-2006.....	16
Tabela 2: Grau de Sucesso dos governadores nos estados, MG e RS (medida tradicional), 1999-2006	42
Tabela 3: Grau de Sucesso dos Governos Estaduais, MG e RS (medida proposta), 1999-2006	42
Tabela 4: Grau de Sucesso nos Estaduais por Governo, MG e RS (medida tradicional), 1999-2006	43
Tabela 5: Grau de Sucesso nos Estaduais por governo, MG e RS (medida proposta), 1999-2006	43
Tabela 6: Qual a estratégia mais eficaz para obtenção de apoio Legislativo	59
Tabela 7: Coligações majoritárias nas eleições estaduais em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul, 1999-2006	60
Tabela 8: Composição Partidária da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, 1999-2006	62
Tabela 9: Composição Partidária da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, 1999-2006.....	62
Tabela 10: Coalizões governativas de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, 1999-2006.....	67
Tabela 11: Atributos das coalizões governativas do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais, 1999-2006	72
Tabela 12: Gabinetes estaduais, composição, bancada legislativa, taxa de coalescência e duração - Rio Grande do Sul e Minas Gerais , 1999 a 2006.....	91
Tabela 13: Gabinetes estaduais, duração, contiguidade, número de aliados e homogeneidade ideológica - Rio Grande do Sul e Minas Gerais , 1999 a 2006 ..	93
Tabela 14: Regressão Logística Binária, Var. Dependente: tipo de resultado legislativo (soma positiva=1).....	98

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Proporção de matérias aprovadas e rejeitadas por tipo de resultado	44
Gráfico 2: Proporção de matérias aprovadas e rejeitadas por tipo de resultado e por governo	45
Gráfico 3: Correlação entre Contingente Legislativo do Governador e NEP por ano, 1999 a 2006.....	64
Gráfico 4: Composição Ideológica da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, 1999-2006	66
Gráfico 5: Composição Ideológica da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, 1999-2006.....	66
Gráfico 6: Correlação entre Fragmentação partidária e número de parceiros por coalizão, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, 1999 a 2006.....	69
Gráfico 7: Correlação entre Contingente Legislativo do Governador e o NEP por coalizão, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, 1999 a 2006.....	70
Gráfico 8: Correlação entre Contingente Legislativo do Governador e o número de cadeiras por coalizão: Minas Gerais e Rio Grande do Sul, 1999 a 2006.....	71

ÍNDICE

Introdução.....	10
Capítulo 1: O Sucesso dos Governadores	19
Introdução.....	19
As medidas de Sucesso Presidencial	22
Sucesso Legislativo: motivações na arena eleitoral e parlamentar	29
As Assembléias Legislativas estaduais como sistemas de comitês.....	35
Considerações Finais.....	46
Capítulo 2: As coalizões legislativas estaduais.....	48
Introdução.....	48
Presidencialismo e resultados legislativos	50
Presidencialismo e coalizões	53
É possível falar em “coalizões estaduais”?	55
Considerações finais	73
Apêndice	74
Capítulo 3: Determinantes do sucesso legislativo: como explicar os resultados de soma positiva?	77
Introdução.....	77
Sucesso legislativo, coalizões de governo e gabinetes de coalizão	80
Taxa de Coalescência estadual ponderada	86
Decurso de mandato e ativos institucionais	95
Resultados.....	96
Considerações finais	100
Considerações Finais	102
Referências.....	108

Introdução

Esse trabalho analisa a produção de decisões nos estados brasileiros sob a ótica da obtenção de resultados de soma positiva. Ao longo deste trabalho o leitor verificará que o consenso legislativo, menos considerado pela literatura, é um importante resultado para os governos e observará como os partidos, muitas vezes analisados como atores marginais na política brasileira, desempenham papel fundamental na conformação de governos nos estados.

Mas por que interessa explicar os resultados de soma positiva? Por que razão uma “derrota” legislativa mereceria atenção? Porque a maioria dos analistas acredita que o motor das ações dos governantes é a aprovação da agenda do governo, sendo que é muito instigante perceber que as vitórias, assim com as derrotas, podem se dar em contextos muito diferentes. O exemplo seguinte ilustra a importância e frequência dos resultados de soma positiva em legislativos com alto grau de desenvolvimento institucional e partidário, reforçando a relevância desse estudo no campo da política.

Em 2007, um fato curioso chamou a atenção dos interessados na política mineira. Tido como quase unanimidade para a população de Minas Gerais¹, o governador Aécio Neves “sofreu” uma derrota inédita na Assembléia Legislativa. Tudo começou quando dois deputados estaduais do PMDB – que fazem parte da base aliada formal do governo Aécio Neves (PSDB) – resolveram tentar aprovar uma medida que blindasse judicialmente quase duas mil autoridades - dentre eles, deputados, secretários, magistrados e conselheiros do Tribunal de Contas, vice-governador e advogado geral do Estado - contra a atuação do Ministério Público Estadual. O projeto tramitou em todas as instâncias da Assembléia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) e foi ao plenário para votação nominal.

O resultado foi pela aprovação da matéria com cinquenta e três votos favoráveis (onze do PSDB, sete do PMDB, oito do DEM, três do PV, cinco do PDT, três do PP, quatro do PPS, três do PSB, três do PSC, dois do PTB, e um do PHS, PMN, PR, e PRTB), sete contrários (seis do PT e um do PCdoB) e dezessete ausências (seis do PSDB, quatro do PV, três do PT, dois do PMDB e dois do PP). Diante deste primeiro movimento parece claro que a bancada do governo – composta por PSDB, PMDB, DEM, PDT, PP, PPS e PTB – pretendia aprovar a

¹ Resultados de pesquisas de opinião mostram avaliação alta do governo Aécio Neves em comparação, inclusive, com demais governadores. Dados do DATAFolha, divulgados pelo jornal “Folha de São Paulo” em 19 de dezembro de 2007, mostram que, após 5 anos de gestão tucana em Minas Gerais, Aécio Neves recebeu a maior média dentre os governadores dos 10 principais estados em termos econômicos do Brasil: 7,7 numa escala que varia de 0 a 10.

matéria. Dos 77 deputados estaduais, 60 estiveram presentes à votação e 88,3% deles votaram a favor da matéria.

Mas, ao contrário do que parecia indicar o comportamento das bancadas da situação, o projeto foi vetado pelo Governador numa manifestação clara de discordância com o seu conteúdo. Naquele momento a repercussão do projeto na mídia foi a pior possível. A iniciativa da ALMG foi repudiada oficialmente pela Associação dos Magistrados do Brasil (AMB), Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), ONG Transparência Brasil, Conselho Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) e Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça (CNPJ). Os principais veículos de comunicação do país noticiavam e repercutiam as possíveis consequências da sanção do projeto.

Na véspera da decisão de Aécio, o presidente da ALMG, Alberto Pinto Coelho (PP), aliado incontestado do governador, declarou para o jornal da Assembléia que, se a justificativa do veto fosse branda, poderia soar para a base aliada como uma senha para sua derrubada. No dia seguinte, no entanto, o veto do governador foi mantido.

A estratégia da base aliada foi, então, modificada. A proposta foi incorporada como emenda ao projeto que tramitava na Casa, o PLC 17/2007², de autoria do procurador-geral de Justiça de Minas Gerais, indicado pelo governador. Mais uma vez a matéria tramitou no Legislativo e foi aprovada, tendo recebido algumas emendas, a maioria delas da situação, e enviada ao governo. Nesse segundo momento, se colocou a pergunta: como o Governador reagiria a uma proposta de autoria de um indicado seu, com muitas emendas aprovadas pela situação e que beneficiava diretamente muitos dos seus aliados políticos?

Nesse contexto, há duas preferências possíveis: o governador concorda com o conteúdo da matéria ou discorda. Diante desse quadro, as opções estratégicas para o governador pareciam ser: se concorda (1) sanciona o projeto apostando que a repercussão seria mínima ou não seria negativa, uma vez que o benefício para as autoridades estaria incorporado como substitutivo a projeto que versava sobre tema distinto; ou (2) veta o projeto e permite que a decisão final,

² O projeto original tinha como objetivo a criação de uma gratificação de até R\$ 3.316 e de uma indenização, de valor a ser definido pelo procurador-geral. A gratificação e a indenização têm o objetivo de facilitar a oferta de serviços da instituição em todos os municípios do Estado. O ponto mais debatido do projeto está contido no artigo 8º, que transferiu a prerrogativa, dos promotores para o procurador-geral de Justiça, para instaurar procedimento investigatório e de promover inquérito civil relativos a atos praticados pelo vice-governador, advogado-geral do Estado, secretários, deputados, magistrados, promotores ou conselheiros do Tribunal de Contas.

ou que os custos da tomada de decisão, sejam todos do Legislativo? Se discorda, (1) veta o projeto e negocia com o Presidente da Assembléia a não apreciação do veto do Governador; ou (2) não aprecia a matéria e deixa que o prazo constitucional seja ultrapassado de forma a que seu efeito prescreva.

Dentre todas as alternativas, a que pareceu “melhor” para o governador, talvez para o governo, tendo em vista que foi a escolhida por ele, foi vetar totalmente a matéria. Nesta situação, o Legislativo teve a prerrogativa de dar o veredicto final. Constitucionalmente, em Minas Gerais³, a palavra final é da Assembléia: se o Governador não sanciona a lei exatamente como foi aprovada no Legislativo, esse é obrigado a apreciar novamente a matéria⁴. Essa regra pode trazer benefícios, do ponto de vista estratégico, pois permite que, num jogo interativo, o Legislativo barganhe com o governador até o último momento. Mas pode implicar, também, prejuízos, pois põe nas mãos da Assembléia todo o custo público sobre decisões que não são coordenadas com o Executivo.

O Executivo pode se valer tanto do veto total quanto do parcial. No primeiro caso, o instrumento impede a mudança da legislação. No segundo, o chefe do Executivo promulga os artigos do projeto que são consensuais e remete para reconsideração do Legislativo somente as partes que foram vetadas. Embora esses sejam instrumentos de iniciativa do Executivo, a última palavra, nos dois casos, é dos deputados. Tanto o veto total quanto o parcial podem ser derrubados pelo Legislativo, desde que por maioria absoluta. Nesses termos, a permanência do veto indicaria que prevaleceu a vontade do Executivo. A derrubada, por sua vez, expressaria sua derrota.

O resultado final do caso aqui tratado foi à opção da ALMG pela derrubada do veto do governador.

Usando somente as ferramentas analíticas da literatura, essa proposição seria computada como “derrota” para o Executivo. No entanto, alguns detalhes devem ser observados com cuidado: dos 51 votos necessários para a derrubada do veto, 49 vieram de aliados; com nenhuma ausência do PSDB. Nos holofotes da mídia, os deputados nunca criavam polêmicas e eram entusiastas, sem ressalvas, da liderança de Aécio. Por delegação, os resultados legislativos no período mostram que Aécio aprovou as leis que quis. Sempre teve maioria na Assembléia e uma oposição quase insignificante (NUNES, 2009). Por que então

³ Tal regra é muito comum nos legislativos subnacionais, assim como na Câmara dos Deputados.

⁴ Há outras estratégias disponíveis como, por exemplo, vetar a matéria e desconsiderar a reação da assembléia quanto a esta decisão, mas menos prováveis, tendo em vista que a matéria obteve repercussão na mídia e que havia aliados com preferências intensas sobre a aprovação da mesma.

não conseguiu obter “sucesso” nesse processo? Ou, por que não utilizou o veto parcial, que aumentaria os custos da decisão do Legislativo, uma vez que ele teria de apreciar as partes polêmicas em destaque?

A interpretação, aqui defendida, é a de que o governador vetou totalmente o projeto porque obteria o “melhor dos mundos” com essa decisão: a matéria foi aprovada integralmente, os aliados foram beneficiados, a Assembléia – como corpo coletivo – arcou com custos baixos de decisão e o governador saiu ileso do processo: afinal, perante o público ele vetou, por duas vezes, matéria tão mal quista pela opinião pública. O sucesso, nesse caso, está exatamente na utilização estratégica dos mecanismos institucionais e na habilidade política dos atores. Sugere-se que o governador do PSDB e, conseqüentemente, o governo queriam ver aprovado o projeto, mas preferiram utilizar recursos que reduziriam os custos na operação. O que leva a tal conclusão é que o PSDB, partido do governador, que sempre votou a favor da aprovação da matéria de maneira coesa, foi o principal responsável pela derrubada do veto e não confrontou publicamente o chefe do Executivo em momento algum.

O caso descrito acima sugere, em especial, a necessidade de se repensar as relações entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo no nível subnacional, assim como a avaliação e mensuração do sucesso legislativo dos governos. O objetivo desse trabalho é mostrar a relevância dos resultados de soma positiva no interior de coalizões de governo formadas com base partidárias em alguns estados brasileiros. O que sugere, portanto, a revisão da tese do ultrapresidencialismo estadual e a ampliação do foco sobre o eixo analítico que revela a relação entre governo e oposições no interior dos sistemas democráticos.

Pretende-se contribuir para a compreensão dos processos decisórios no âmbito dos estados no período pós-redemocratização (desde 1988), discutindo os fatores que incentivam os deputados estaduais, reunidos em bancadas partidárias, juntamente com o Executivo, a conduzir a agenda política em pauta. Neste sentido, o trabalho se insere no debate acerca do “governismo”⁵ (ANDRADE, 1998; COUTO, 1998; ABRÚCIO, 1998; SANTOS, 2001; ABRÚCIO, 2002) sob governos presidencialistas **unicamerais**, na tentativa de qualificar tal padrão que, segundo Abrúcio (2001), é encontrado “em quase todos os deputados estaduais” estudados por ele no Brasil. O objetivo aqui traçado é o de qualificar a idéia do governismo, por meio da discussão crítica da tese do

⁵ Segundo Abrúcio (1998), “governismo” pode ser definido como o padrão de atuação dos deputados que, formal ou informalmente participando da bancada do governo, votam com o Executivo; visto que eles não podem sobreviver politicamente sem usufruir dos recursos do Executivo.

“ultrapresidencialismo”. Seria tal conceito a expressão de uma tese ultrapassada?

Além de discutir a relevância do conceito para o contexto democrático recente, o objetivo complementar é ampliar a abrangência dos estudos sobre os poderes estaduais no Brasil, contribuindo para o conhecimento mais acurado de tal realidade, por meio da construção de modelos hipotético-dedutivos a serem contrastados às evidências empíricas recolhidas *in locu*.

O problema de pesquisa a ser investigado pode ser resumido nos seguintes termos: por que os governos são bem sucedidos na produção de resultados legislativos? Ou ainda, de que maneiras as estratégias de formação de coalizões utilizadas pelos governadores afetam o apoio dos deputados estaduais aos projetos de autoria do governo, implicando mais sucesso legislativo? De maneira geral, o que se procura conhecer é o modo como variadas estratégias (1) de formação de maiorias e (2) de cooptação, atração ou satisfação de interesses de minorias e/ou oposições podem resultar em diferentes formas de apoio Legislativo ao governo estadual.

Esta pesquisa foi desenvolvida tendo como corte temporal o período de 1999 a 2006 em dois legislativos estaduais brasileiros, a saber: a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) e a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (ALRS).

Dentro do período supracitado os dois casos se assemelham pelo contingente legislativo controlado pelas coligações eleitorais vitoriosas, pelo número e amplitude dos poderes proativos e reativos à disposição dos governadores, pelo grau de desenvolvimento institucional das assembleias legislativas e pelo tamanho da burocracia do estado. Todos esses fatores, então, são controlados neste trabalho. Mas o posicionamento ideológico dos governadores, a dinâmica político-partidária dos estados e os tipos de governos formatados são distintos, de forma que esses fatores serão mobilizados para tentar explicar as diferenças e as variações aferidas na variável dependente.

A escolha dos dois estados pesquisados foi feita a partir do estabelecimento dos seguintes critérios:

(a) Semelhança no percentual de cadeiras obtidas pela coligação eleitoral do Governador eleito – neste caso, escolheu-se controlar os efeitos das estratégias adotadas pelo governo para obter apoio Legislativo pela necessidade de ampliação da base aliada. O principal objetivo dessa ampliação é atender à exigência regimental e/ou constitucional de maioria absoluta ou qualificada para aprovação de uma determinada matéria de seu interesse. Isto é, partindo

do pressuposto de que o Governo quer alcançar resultados por meio de procedimentos de soma positiva, seja qual for a estratégia adotada por ele, ela tem que ser orientada para a obtenção de maiorias legislativas (Tabela 1).

(b) Semelhança no grau de desenvolvimento institucional – estudos sobre os Legislativos estaduais (Santos, 2001) mostram que cada Casa Legislativa tem um grau diferenciado de desenvolvimento institucional⁶. No Brasil, as Assembléias de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul são consideradas como as que têm o maior e melhor arcabouço institucional para a operação dos trabalhos legislativos. Com a escolha destes dois estados, fica controlada a possibilidade de se observar o “governismo” apenas por conta da fragilidade institucional dos Legislativos. Isto é, isola-se o efeito espúrio de tal padrão de comportamento arquitetado em bases institucionais, deixando-se mais espaço para a explicação dos efeitos das variáveis exógenas ligadas ao contexto das eleições e das escolhas estratégicas⁷.

(c) Semelhança nos poderes proativos e reativos garantidos ao Governador – assume-se neste trabalho que as prerrogativas institucionais garantidas ao Executivo, como por exemplo, a nomeação e destituição dos membros do Gabinete, garantem moeda de troca estratégica a tal ator para a construção de sua base aliada. Como Minas e Rio Grande do Sul apresentam características parecidas de distribuição de tais poderes, então, os efeitos de diferentes graus de prerrogativas do Governador são isolados.

(d) A semelhança na organização burocrática dos estados – para a observação da variável independente mais importante deste trabalho, o padrão de distribuição de cargos, é fundamental controlar o potencial de distribuição de poder que cada ente federativo possui. Tanto RS quanto MG possuem um potencial de indicação política grande. São estados extensos geograficamente, que necessitam de um volume considerável de funcionários públicos e que possuem empresas estatais estratégicas para a condução das políticas de cada governo⁸.

⁶ Desenvolvimento institucional é entendido como o grau de organização da Casa e de acesso a recursos que fortaleçam e qualifiquem o seu trabalho. Há uma série de itens que podem ser avaliados como ampliadores do desenvolvimento institucional de um Legislativo: existência de Escola do Legislativo, assessoria e consultorias técnicas efetivas, informatização dos processos legislativos, publicização dos resultados legislativos via internet, dentre outros.

⁷ “Estratégia” é entendida aqui como na definição do dicionário Houaiss: a “arte de aplicar com eficácia os recursos de que se dispõe ou de explorar as condições favoráveis de que porventura se desfrute, visando ao alcance de determinados objetivos”.

⁸ Diferentemente do que aconteceu na maioria dos estados brasileiros, Minas e Rio Grande do Sul mantiveram suas empresas estatais sob a custódia do estado. As privatizações aconteceram no período analisado nesta pesquisa, mas não atingiram esses estados por conta da intervenção dos governadores na ocasião.

(e) Distinção na posição ideológica dos governos – pressupõe-se aqui que cada governo tenha uma estrutura de preferências específica em relação às políticas que gostaria de implementar. Sendo assim, escolheu-se estudar governos de partidos diferentes no que se refere às preferências por políticas⁹ (agendas diferentes) e em contextos em que o governador não conseguiu reeleger-se (Tabela 1). A Tabela 1 traz as informações sobre os quatro casos que serão analisados nesse trabalho.

Tabela 1
Governador e cadeiras obtidas pela coligação eleitoral nas urnas
1999-2006

	Minas Gerais		Rio Grande do Sul	
	Governador	Cadeiras da coligação eleitoral	Governador	Cadeiras da coligação eleitoral
1999-2002	Itamar (PMDB)	18/77 (23,38)	Dutra (PT)	13/55 (23,63)
2003-2006	Aécio (PSDB)	20/77 (26,8)	Rigotto (PMDB)	13/55 (23,63)

FONTE: Tribunal Superior Eleitoral, 2008.

(f) Diferenças na dinâmica político-partidária nas eleições – em relação a essa dimensão, a escolha foi no sentido de observar estados com diferentes graus de competição político-partidária nas eleições. Presume-se que graus maiores de competição geram mais incentivos para a não-cooperação legislativa já que é avistada com maior clareza a possibilidade de se vencer a disputa eleitoral na próxima rodada¹⁰.

Com relação ao corte temporal, a escolha levou em conta três critérios:

(a) A alternância no poder estadual – supõe-se a importância de se observar o comportamento dos parlamentares controlando-se pela alternância de poder e pelas possíveis mudanças na conjuntura de cada governo¹¹.

(b) A necessidade de ampliar o fator temporal nas análises sobre os Legislativos sub-nacionais – até agora, a caracterização do “ultrapresidencialismo” como

⁹ Por mais que as preferências possam ser consideradas próximas, como é o caso da passagem do governo das mãos do PMDB para as do PSDB em Minas Gerais, assume-se que elas têm, pelo menos, algum grau de diferença.

¹⁰ Em todas as eleições observadas o resultado só foi alcançado no segundo turno. A exceção foi a vitória do Governador Aécio Neves em 2002 com 57% dos votos. Vale lembrar que em todos os pleitos o número de candidatos passou de 4.

¹¹ Apenas a título de exemplo, nesse período houve três eleições para governador. Em Minas o PSDB venceu as eleições para governador em 1994 e em 2002, mas perdeu para o PMDB a eleição de 98. Porém, o padrão de relacionamento entre Executivo e Legislativo em Minas não pode ser analisado tendo como pano de fundo apenas tal alternância de poder, pois durante o governo do PMDB, o então governador Itamar Franco teve sérios problemas com sua base aliada, o que, obviamente, afetou o padrão de comportamento da mesma.

fenômeno histórico foi examinado apenas entre o período de 1991 e 1994 (Abrúcio, 2002)¹². Poucos trabalhos foram desenvolvidos sobre o intervalo subsequente, ainda que, valha lembrar, o cenário tenha sido radicalmente modificado no período que se inicia com o governo FHC (1994-2002), principalmente com o aprofundamento do plano de estabilização econômica que, como lembra Santos (2001), enfraqueceu de forma significativa o poder dos governadores, trazendo implicações para seu relacionamento com as Assembleias.

(c) A alternância no poder federal – entre as duas legislaturas que serão analisadas houve uma importante mudança no cenário político nacional. O candidato Luis Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores (PT) venceu as eleições presidenciais em uma disputa com o candidato governista José Serra do PSDB inaugurando o primeiro governo considerado de esquerda no país. Será que o tipo de governo adotado no nível nacional (esquerda ou centro, coalizão ampla ou mínima) modifica as relações no nível subnacional? Tal recorte se justifica pelo fato de que o federalismo é um fator que tem impactado significativamente a forma de se fazer política no Brasil há muitos anos.

Desta forma, há necessidade de estudos mais densos e sistemáticos para o conhecimento da realidade subnacional. O grande desafio a ser enfrentado parece ser o da elaboração de modelos explicativos multivariados que dêem conta dos padrões empíricos observados. Para tanto, o desenho de pesquisa comparativa, como a que é proposta aqui, parece ser a melhor estratégia.

Podem-se sintetizar as preocupações deste trabalho e a relevância desta vertente de estudos no seguinte trecho de Anastasia (2001),

Importante ressaltar que os padrões encontrados de interação entre Executivo e Legislativo no âmbito estadual não autorizam, sem mais, a reiteração da hipótese do ‘ultrapresidencialismo estadual’ (Abrucio, 2002). Tais padrões não autorizam, ademais, a desconsideração das diferenças e das diversidades que atravessam esse conjunto de instituições, as quais poderiam ser encontradas através de uma análise mais aprofundada” (Anastasia, 2001).

Anastasia torna clara, ao tratar dos poderes Executivo e Legislativo no âmbito dos estados da federação, a diversidade institucional encontrada nos Legislativos subnacionais e, com isso, recoloca o desafio lançado por Lima Jr. (1983) de compreender o funcionamento dos subsistemas políticos estaduais.

¹² As análises focam, sobretudo, no estado de São Paulo. Abrúcio (1998) amplia a pesquisa para 14 estados, mas não apresenta evidências empíricas suficientes de tal padrão.

Esta dissertação está organizada em três capítulos. No primeiro, apresenta-se o sucesso legislativo dos Governadores de Minas Gerais e Rio Grande do Sul propondo-se a construção de um indicador de sucesso que supere algumas das debilidades apontadas na literatura a respeito dos indicadores comumente utilizados. No segundo, passa-se à descrição e análise da lógica de funcionamento das coalizões legislativas nos dois estados. Mostra-se que não é a cooptação e o governismo que definem o legislador estadual. Por fim, hipóteses são testadas acerca da relação entre a composição de coalizões governativas por meio da distribuição de cargos políticos e obtenção de resultados de soma positiva.

Capítulo 1

O Sucesso dos Governadores

"O político brasileiro' ensinou o barão de Itararé, 'é um sujeito que vive às claras, aproveitando as gemas e sem desprezar as cascas" (Sebastião Nery no livro Folclore Político em 1976)

Introdução

Boa parte do debate contemporâneo na área de estudos legislativos foca a atenção sobre o grau de sucesso (ou de fracasso) na aprovação de uma determinada agenda governamental e sobre os principais fatores responsáveis pelas variações desse fenômeno¹³. Neste capítulo, o objetivo é apresentar uma definição operacional alternativa para o conceito de sucesso legislativo que auxilie a análise desse fenômeno no âmbito subnacional. Embora haja um extenso debate sobre o tema aplicado aos casos nacionais, interpretações complementares, que se concentrem nos estados da federação, ainda parecem possíveis.

Será analisada a taxa de sucesso legislativo dos governos estaduais de Minas Gerais e Rio Grande do Sul entre 1999 e 2006, com ênfase no processo legislativo nos dois estados. O argumento aqui apresentado e desenvolvido é o de que, para analisar o sucesso legislativo de um determinado governo, deve-se considerar, também, a dinâmica política resultante do embate entre os atores em competição. Assim, para distinguir a natureza e o escopo da agenda aprovada pelos Governos e, conseqüentemente, extrair daí implicações sobre o grau de poder desses atores, se faz necessário incluir, na noção de sucesso, as possibilidades estratégicas de

¹³ Não faz parte dos objetivos deste texto discutir o pressuposto que está por detrás da noção de estabilidade e governabilidade em democracias presidencialistas. No entanto, vale anunciar o ponto de divergência entre a perspectiva que se pretende desenvolver neste texto e a que é comumente trabalhada pela literatura especializada. Tendo em vista os objetivos de um sistema democrático acredita-se impertinente o desejo normativo que sustenta a afirmação de que o Presidente deve aprovar sua agenda. Essa afirmação, fortemente influenciada por princípios majoritários, se esquece de que o Presidente, embora seja o principal ator de um governo, não é o único relevante. Além de seus interesses, há muitos outros que precisam ser incorporados a agenda política por serem a expressão dos anseios de parte, algumas vezes considerável, de cidadãos de determinado país. Para uma visão geral sobre a produção teórica nessa área no Brasil ver Santos (2009).

ação e bloqueio à disposição dos atores, sobretudo, durante o processo de tomada de decisão.

O debate sobre os mecanismos causais que levariam ao sucesso legislativo contrapõe duas importantes vertentes analíticas: (a) a primeira resulta dos argumentos e proposições teóricas do trabalho seminal de Neustadt (1960) e enfatiza como variáveis explicativas as habilidades pessoais daquele que ocupa o principal cargo do Executivo, a Presidência; (b) a segunda vertente chama atenção para as instituições e as estruturas políticas como as principais responsáveis pelo maior ou menor grau de aprovação da agenda de um governo (CAMERON, 2000; JONES, 1994; PETERSON, 1993; BOND E FLEISCHER, 1990). Partindo de pressupostos e argumentos distintos, ambas reconhecem que o sucesso legislativo do Executivo depende de algum mecanismo de negociação que ocorre, principalmente, durante a tramitação dos projetos no Legislativo.

Na perspectiva centrada nas habilidades pessoais, a negociação dá-se através da persuasão, e o sucesso depende da capacidade individual do presidente de conduzir bem esse processo. Para a perspectiva institucional, o poder presidencial ou a capacidade para definir uma determinada política não é resultado somente das qualidades individuais. Atributos pessoais têm influência sobre o sucesso legislativo do governo, mas esses operam dentro de limites específicos e de circunstâncias estratégicas. Compreender o sucesso legislativo de um governo passa por identificar o poder presidencial, atentando para os jogos estratégicos dos diversos atores políticos e, para isso, é necessário que o analista identifique os instrumentos de negociação que estão à disposição de cada lado desse jogo.

Há um ponto de convergência entre as duas vertentes que necessita de análise mais sistemática por realçar o ponto central da obtenção do sucesso: o processo de negociação para obtenção de acordos políticos entre os diversos atores em competição. Nesse sentido, considera-se que, na visão do chefe do Executivo, tão importante quanto obter uma vitória no Legislativo, é conduzir bem essa vitória¹⁴.

A condução da agenda de governo de forma eficaz está associada aos resultados que apresentam baixos custos políticos na relação com o Legislativo e, mais particularmente, na relação com a oposição¹⁵. Isso se dá tanto porque as

¹⁴ A análise dos mecanismos causais da variação no sucesso legislativo dos governadores será tratada de forma detida no segundo capítulo desta dissertação.

¹⁵ Na visão apresentada neste capítulo, mais do que analisar a relação entre os poderes, Executivo e Legislativo, busca-se entender a dinâmica da competição entre governo e oposição. Como será desenvolvido mais adiante, não se enfatiza a existência de conflitos entre os poderes,

repercussões de disputas com altos custos podem ser negativas e impactar a avaliação que os eleitores farão do trabalho do governo¹⁶, como porque o sistema político arquitetado no Brasil gera incentivos para que adversários do passado possam vir a ser aliados no futuro¹⁷. Se a avaliação do sucesso legislativo de um governo não depende apenas do resultado final das matérias, então, o foco analítico deve recair sobre o processo de produção legislativa expresso nos procedimentos escolhidos para a tomada de decisão. Acredita-se possível classificar o tipo de resultado obtido pela forma como uma decisão é decidida.

A questão que se coloca, então, é *como avaliar o desempenho do governo com referência à condução da agenda política*. Para julgamento do desempenho dos governos norte-americanos, os analistas consideram, em geral, indicadores de sucesso legislativo focados no início e no final da tramitação de cada matéria. Há três medidas propostas. A primeira considera o número das votações nominais em matérias sobre as quais a Presidência toma posição¹⁸. A segunda mede a proporção de projetos com o apoio do Presidente que foram aprovados em um determinado período. A terceira trata do tamanho, da consistência e da durabilidade do apoio de cada parlamentar ou grupo de parlamentares aos projetos de interesse do governo.

É consenso na literatura que as tentativas de medir o sucesso legislativo, embora promissoras, devem ser aprimoradas. O primeiro indicador citado apresenta, na visão de Jones (1994), problemas para a avaliação do desempenho presidencial já que não considera os projetos votados simbolicamente, ou os rejeitados, ou não apreciados nas comissões. O autor critica ainda o fato de que as votações nominais, em geral, referem-se a temas específicos da pauta de discussões.

O segundo indicador é criticado por não considerar a importância ou o peso que cada matéria tem para a agenda e, como consequência, sobreestima ou

mas a disputa entre os “lados” diferentes, ou seja, daqueles que compõem o governo e a oposição.

¹⁶ O pressuposto em que se baseia tal assertiva é o de que os atores políticos têm como objetivo maximizar sua permanência na política. Se não for buscando sua reeleição, será almejando outro cargo político (eletivo ou não).

¹⁷ Refere-se aqui ao multipartidarismo associado à representação proporcional de lista aberta que dificultam a formação de governos majoritários nas urnas, levando os atores políticos a se associarem na composição de um governo multipartidário.

¹⁸ Vale ressaltar que os Presidentes americanos não podem iniciar diretamente matérias no Legislativo. Por isso, o método utilizado para medir o sucesso só considera as matérias em que o Presidente se pronuncia publicamente. Diferentemente dos EUA, os Presidentes brasileiros não só podem iniciar legislação, como tem exclusividade de iniciativa legislativa em áreas como orçamento público.

subestima o sucesso obtido. O terceiro, por sua vez, desconsidera a estratégia abstencionista usada por parlamentares como forma de evitar os custos de assumir uma determinada posição publicamente (COHEN E NOLL, 1991).

Na tentativa de responder à pergunta – *como avaliar o desempenho do governo com referência à condução da agenda política* –, este trabalho buscará analisar quais as principais dimensões que importam no desempenho do governo na condução de sua agenda. E, ainda, apresentar uma alternativa para medir o sucesso legislativo. Antes, porém, serão revisadas as principais definições teóricas e operacionais desse conceito, assim como as críticas feitas na literatura.

O texto está organizado da seguinte maneira: na primeira seção apresentam-se os principais indicadores de sucesso legislativo utilizados na literatura especializada, seus alcances e limitações. Com isso, as possibilidades de revisão dos pressupostos e dos conceitos utilizados na mensuração do sucesso aparecem com mais evidência. Na segunda seção, é defendido o argumento de que o sucesso legislativo não é um atributo satisfatoriamente mensurável tendo como referência, exclusivamente, as pontas inicial e final do processo. As concepções ‘sartorianas’ de resultados de soma positiva e soma zero são mobilizadas. Na terceira e, última seção, as justificativas para a composição do indicador e são apresentados os resultados obtidos, quando se utiliza a definição proposta para medir o sucesso nos governadores de Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

As medidas de Sucesso Presidencial

Há muitos obstáculos para se estudar a relação entre Executivos e Legislativos em Presidencialismos. O primeiro deles, como lembrado por alguns autores, é como definir teórica e operacionalmente o “sucesso legislativo¹⁹”. Para Edwards (1985: 668)

A questão fundamental [...] é se nós estamos interessados em explicar (1) a influência ou liderança presidencial explicando o apoio legislativo a suas propostas ou simplesmente (2) o sucesso presidencial obtido através da tramitação da legislação apresentada por ele (traduziu-se)

Bond e Fleicher (1990: 53), por sua vez, perguntam: “a [...] questão central nos estudos sobre a relação entre o Presidente e o Congresso, portanto, é: Como devemos medir o sucesso presidencial no Congresso?” (*traduziu-se*) Na mesma direção, Lockerbie, Stephenborrelli e Hedger (1998: 156) afirmam que

¹⁹ Ou “sucesso legislativo do Presidente”.

[o] problema em avaliar as pesquisas publicadas sobre a relação entre Executivo e Legislativo, além da sua falta de complementaridade com outras áreas, é a carência de consenso sobre a medida apropriada da variável dependente: os resultados das interações entre Presidente e Congresso e quão favoráveis eles [os projetos] são para o Presidente (traduziu-se)

Saiegh (2004: 13) completa o grupo de pesquisadores interessados na compreensão do sucesso legislativo do Presidente argumentando que

[há] pelo menos dois problemas que tornam a literatura existente [sobre o sucesso dos governos] insatisfatória. Primeiro, muitas contribuições da literatura analisam poucas observações. [...] Segundo, esses estudos frequentemente fazem uso de definições diferentes do sucesso legislativo do governo

O reconhecimento de todos os autores da dificuldade em apreender teórica e operacionalmente o sucesso legislativo de um governo leva-os a duas conclusões.

Primeiro, que a decisão de adotar uma definição e, conseqüentemente, uma medida, deve ser avaliada considerando qual é a questão que se está tentando responder. Como sumarizado por Lockerbie *et alli* (1998) se a questão é

[q]uanto sucesso os presidentes têm em promover suas políticas no congresso? Então, a medida apropriada deve ser o percentual de matérias iniciadas pelo Presidente que é aprovado pelo Congresso (conhecido "*presidential box score*").[...] Se estivermos interessados na frequência com que vários tipos de deputados apóiam as posições presidenciais, nós devemos usar alguma variação do "*presidential support score*".

Segundo, que os indicadores utilizados necessitam de aprimoramento metodológico, já que dimensões importantes para a análise do sucesso legislativo não são levadas em conta, questão que será tratada a seguir.

Antes de tudo, faz-se necessário assumir que definições operacionais envolvem decisões arbitrárias que podem tornar a medida mais ou menos rica, fecunda,

útil. Além disso, importa considerar que a falta de fontes documentais apropriadas muitas vezes limita as possibilidades de medida dos conceitos. Neste sentido, o exercício deste capítulo é o de apresentar um indicador que (a) minimize alguns dos problemas presentes atualmente e (b) permita a comparação sistemática de tal dimensão no tempo e no espaço.

A definição operacional de um conceito tem de ser avaliada em termos de duas dimensões: a validade e a confiabilidade da medida. Avaliar a validade implica examinar se, de fato, a medida refere-se àquilo que se pretende medir: avaliar se os indicadores dos conceitos expressam, de fato, o conceito, se há congruência entre a definição operacional e o significado do conceito. Confiabilidade refere-se, por sua vez, à consistência e à estabilidade da medida: a questão é se, em todas as vezes que se usa uma definição operacional, ela funciona da mesma maneira (ROSE e SULLIVAN, 1993).

No caso de um indicador de sucesso legislativo, como lembram Bond e Fleischer (1990), sua utilidade dependerá, ainda, do desenho da pesquisa. Se o trabalho é realizado com uma amostra, ela deve ser representativa do universo em análise. Nos casos em que os projetos de lei e/ou a legislação sancionada são analisados, é muito comum a utilização de todo o universo em questão. É preciso estar atento, no entanto, para casos em que uma amostra é selecionada: todas as recomendações para as análises estatísticas devem ser cumpridas nesse caso.

Afirma-se, ainda, que a medida deve ser capaz de diferenciar matérias mais e menos relevantes, assim como as diferentes naturezas dos projetos. Nesse caso, talvez um dos mais difíceis de ser atendidos, ainda há o desafio de se criar um indicador que fuja dos perigos subjetivos e/ou normativos do analista e que dê conta dessa dimensão do processo. E, por fim, a medida deve permitir que o pesquisador analise o comportamento dos diferentes tipos de parlamentares para captar as fontes de apoio e oposição presentes no Congresso.

A literatura tem trabalhado com três principais indicadores de sucesso legislativo do Presidente, a saber:

- (1) *Presidential box score* [PBS]
- (2) *Effective presidential support* [EPS]
- (3) *Roll-call votes* [RCV]

A primeira medida indica o percentual de propostas apoiadas ou de autoria²⁰ do presidente que são aprovadas pelo congresso. Segundo Limongi (2006a),

²⁰ Ver nota 6.

essa seria a medida mais apropriada de “sucesso legislativo do Presidente”. A segunda medida indica o percentual de apoio, durante um período específico, que cada deputado dá ao Presidente em votações nominais em que o chefe do Executivo expressa sua posição. O terceiro e último indicador mais utilizado mede o sucesso Presidencial através do percentual de cada bancada partidária que vota disciplinadamente com o governo nas votações nominais. Esse é também chamado de indicador de disciplina partidária.

Como as críticas aos dois primeiros indicadores já são bastante conhecidas dos especialistas (ver quadros 1, 2 e 3 no apêndice do capítulo)²¹ explorar-se-ão principalmente os desdobramentos ligados ao RCV. Antes, no entanto, é preciso defini-lo mais precisamente.

O indicador que utiliza as votações nominais como fonte para captar o grau de apoio que o Executivo tem na condução de sua agenda política é calculado a partir do comportamento mais ou menos disciplinado dos partidos políticos²². Sendo assim, a unidade de análise são as bancadas partidárias, embora o cálculo da disciplina leve em conta a forma como cada deputado se comportou individualmente. A primeira informação necessária para calcular o RCV é o modo como cada parlamentar posicionou-se nas votações: se votou sim ou não, absteve-se ou ausentou-se do plenário. Depois é preciso saber como o Presidente, os líderes partidários e o líder do governo posicionaram-se, ou mais do que isso, encaminharam a votação para as suas bancadas. A lógica da mensuração do RCV é captar se os parlamentares seguiram a indicação de seus líderes, pois quanto maior for a taxa de congruência entre os aliados e o governo, maior será o grau de disciplina partidária e, conseqüentemente, de sucesso do governo em obter apoio às matérias de seu interesse. Esse indicador é muito utilizado para analisar se as coalizões governativas arquitetadas nos gabinetes sustentam-se efetivamente no plenário.

Os autores que trabalham com esse indicador sabem que tal medida de sucesso presidencial não incorpora casos que não chegaram ao plenário. Há, por exemplo, os projetos que ainda estão em tramitação, os que foram vetados nas comissões ou os que não foram colocados na pauta de votação pelo Presidente do Legislativo. Todavia, o argumento para justificar a utilização do RCV é o de que, reconhecer que parte importante das interações entre Congresso e

²¹ Vale fazer referência aos trabalhos de Edwards (1985), Bond e Fleisher (1990) e Saiegh (2004) para um detalhamento deste ponto.

²² Faz-se referência aqui ao cálculo do RCV para as votações que acontecem na Câmara dos Deputados no Brasil. Há variações importantes na forma como o indicador é medido. Isso se dá, principalmente, pela variação nas regras que organizam os trabalhos legislativos e a relação entre os dois Poderes. Para uma explicação cuidadosa e crítica do processo de criação do RCV nos EUA ver Morgenstern (2004).

Presidente e governo e oposições ocorre em períodos e espaços diferentes do plenário, não elimina a possibilidade de captar os conflitos expressos por meio das votações.

A defesa do RCV se dá, principalmente, com os seguintes argumentos:

(1) uma votação nominal pode não ser o único momento importante de tomada de decisão, mas é um dos mais importantes. A maioria das políticas que são importantes para a vida dos cidadãos tem obrigatoriamente de ser aprovadas por votação nominal. Esse é o caso, no Brasil, das Medidas Provisórias, das Emendas Constitucionais e dos Projetos de Lei Complementar;

(2) nas votações nominais é possível observar as preferências tanto do chefe do Executivo quanto dos membros do Legislativo. Neste momento da tramitação, os legisladores e o Presidente são obrigados a expressar publicamente suas posições a favor ou contra um tema;

(3) tal medida permite analisar as taxas de derrota e vitória que o Presidente obteve como fruto do comportamento das bancadas partidárias instaladas no Legislativo;

(4) é possível identificar qual partido ou parlamentar votou com o governo, qual a consistência deste apoio no tempo e quais as variações quanto aos tipos de projetos e períodos de tempo; e

(5) como cada votação acontece em uma data específica, é possível analisar se um movimento anterior impacta positiva ou negativamente o resultado observado em votações específicas.

Além disso, a literatura adota um recorte analítico que precisa esclarecido, pois é fundamental para a compreensão da análise proposta. O indicador de RCV amplamente utilizado não inclui os resultados de todas as votações nominais que ocorreram no período analisado. Opta-se por analisar, apenas, aquelas votações em que menos de 80% dos líderes ou dos parlamentares se posicionou da mesma forma, ou seja, votou do mesmo modo. Essas são as chamadas “votações conflituosas”. Essa escolha justifica-se pelo fato de estar-se buscando analisar a fidelidade da coalizão de partidos à agenda do governo. Segundo os pesquisadores, se forem incluídas todas as votações há o risco de obterem-se resultados enviesados e perde-se a capacidade de olhar para os momentos críticos da interação entre Legislativo e Executivo e Governo e Oposição.

Tais justificativas, logicamente válidas e empiricamente sustentadas, desconsideram, no entanto:

(A) que as diferentes opiniões podem chegar ao processo final já consensuadas pelas negociações, acordos ou mesmo deliberação que ocorreram anteriormente entre líderes e entre parlamentares ou frentes parlamentares com preferências intensas. É alto, por exemplo, o volume da legislação aprovada que é decidida por quase a unanimidade dos presentes nas Casas Legislativas brasileiras. Esse dado, que não pode ser desconsiderado, fornece evidência de que o processo de tramitação pode ser capaz de resolver a maioria das discórdias no interior do Legislativo. Se a literatura está buscando compreender a lógica de produção de legislação e de sucesso presidencial, o olhar adequado é sobre o procedimento padrão e não sobre o residual²³. É preciso chamar atenção para o fato de que as votações consensuais não são tratadas, em nenhum momento, pelos autores. Elas são simplesmente excluídas da análise. Tal procedimento acaba por considerar o consenso como algo natural e não fruto de um processo de negociação que pode ocorrer no interior do Legislativo, da coalizão, ou até mesmo do gabinete. Se o consenso é observado no final da tramitação, é ingênuo pensar que ele é sempre encontrado, também, na sua origem. Defende-se o argumento de que o resultado legislativo observado é fruto de uma construção política que passa tanto pela negociação intra como pela negociação extra coalizão.

Feitas essas considerações, poder-se-ia querer justificar a escolha metodológica desses casos afirmando que, mesmo não majoritária, há parte considerável da legislação que chega ao processo final em conflito, ou seja, menos de 80% de cada partido presente no legislativo, em média, vota do mesmo modo. Para isso, seria preciso acreditar no suposto de que há duas agendas em jogo, uma de autoria do Executivo e outra do Legislativo. A perspectiva defendida neste trabalho é de que existem duas agendas complementares: uma que é disputada entre o Executivo e o Legislativo e outra que é fruto da competição entre governo e oposição²⁴. Se isso está correto, não faz sentido observar a falta de consenso no Legislativo como um todo, mas apenas dentro de cada um destes grupos. Afinal, se o governo consegue dirimir suas diferenças durante a tramitação do processo, parece possível esperar que parte dos deputados não

²³ Trabalhos sobre Legislativos mostram claramente que a maior parte das matérias é decidida por quase a unanimidade dos parlamentares. Isso é mais evidente quando observamos que, no Congresso Nacional brasileiro, grande parte da legislação é decidida em comissões ou mesmo por votação simbólica no plenário. Ver Amorim Neto e Santos (2003), Figueiredo e Limongi (1999) e Cox e McCubbins (1993).

²⁴ Sobre esse ponto a referência é o trabalho de Inácio (2006).

concorde com o projeto em análise pelo Legislativo e vá em busca de um acordo²⁵.

(B) Que há a possibilidade do Deputado ausentar-se ou abster-se. Estudos têm mostrado que tal estratégia é recorrente (COHEN e NOLL, 1991), também, nos legislativos subnacionais (NUNES, 2006). Os custos de uma tomada de decisão expressa publicamente por um deputado geram incentivos para que, em momentos de conflito de interesse entre sua base eleitoral e o governo, o parlamentar possa preferir não manifestar sua preferência. Um dado curioso é o padrão abstencionista na Câmara dos Deputados em votações nominais de interesse do governo; outro é o montante de ausências em Minas Gerais, entre 1995 e 2005, nas votações de autoria do Governador (NUNES, 2006). Sendo assim, só por meio da análise do resultado das votações nominais não se pode entender o jogo de barganhas que está por trás de cada escrutínio²⁶.

(C) Votar com o Presidente não significa, necessariamente, que o parlamentar o apóie. As mudanças na matéria por via do emendamento podem configurar um cenário em que o “sim” dado é resultado da própria alteração que a matéria sofreu durante o trâmite legislativo²⁷.

Outro problema da utilização do indicador de RCV

(D) as decisões são fruto de um contexto decisório específico que se expressa nas votações. No caso das Medidas Provisórias, por exemplo, o custo a ser assumido pelo Legislativo, se ele rejeitar uma matéria com força de lei no ato de sua apresentação, é muito alto. Rejeitar a proposta que já está em vigor representaria a alteração de um *status quo* já modificado. Entre a apresentação de uma MP e a apreciação da matéria pelo Legislativo, acomodações e modificações nas relações entre os cidadãos e nas relações entre eles e o poder público podem ter ocorrido, com repercussões positivas para o governo. Uma rejeição, nesse caso, pode gerar reprovação popular para os parlamentares.

²⁵ Isso porque não são em todas as matérias que os parlamentares têm preferências intensas. O resultado observado pode ser efeito de negociações que superam o momento da votação observada e alcançam a legislatura como um todo.

²⁶ O trabalho de Cohen e Noll (1991) é muito interessante por possibilitar uma visão mais dinâmica do processo de tomada de decisão. A ausência é interpretada tanto como possibilidade de fugir dos custos eleitorais, como dos custos políticos. Essa interpretação também pode ser encontrada, em outros termos, em Arnold (1990).

²⁷ O que reforça essa crítica é o achado de Lamounier (2006) sobre a recorrência, no Brasil, de eventos em que o Executivo veta projetos de sua autoria após tramitação no Legislativo. O que parece à primeira vista incoerente, pode ser visto como estratégia para bloquear os interesses oposicionistas, que conseguiram aprovar emendas aos projetos do chefe do Executivo, no Legislativo.

Tais críticas não conduzem à exclusão do indicador RCV, mas à incorporação de outras dimensões analíticas para refinar a medida do conceito. A primeira solução seria combinar os três indicadores mais utilizados. Tal operação consideraria tanto o volume de legislação aprovada, quanto a consistência do apoio agregado no tempo. Mas o principal problema permaneceria: o de manter a análise restrita ao resultado final observado. Resultados que expressariam fracasso com a utilização dos indicadores discutidos anteriormente podem representar sucesso sob outra perspectiva: aquela que tem como foco o modo de condução dos projetos. É essa proposição que será desenvolvida nas próximas seções.

Sucesso Legislativo: motivações na arena eleitoral e parlamentar

A disputa política nos Estados Unidos apresenta até hoje um debate muito particular sobre quem foi o maior presidente norte-americano do final da década de 1970 até o final da década de 1980: entre 1977 e 1980 Jimmy Carter, do partido democrata, esteve à frente do Executivo; foi sucedido pelo Presidente Ronald Reagan, do partido republicano, que governou entre 1981 e 1989. Na contabilidade do total de matérias aprovadas pelo total de projetos apoiados por ele, Carter seria considerado o presidente com o maior “sucesso”: obteve 76% de vitórias contra 62% de Reagan. Entretanto, os republicanos afirmam que Reagan obteve mais sucesso que Carter utilizando como critério a relevância das matérias aprovadas por ele, por exemplo, a *budget and tax cuts*. Os democratas, no entanto, atribuem à Carter o título de maior sucesso uma vez que ele teria obtido resultados positivos em temas polêmicos que dividiam os partidos.

No exemplo acima fica evidente a utilização de outros critérios, ademais do volume de propostas aprovadas, na análise do grau de sucesso dos governos: a relevância das matérias e a falta de consenso público. Mas afinal, *o que importa quando se analisa a trajetória de um governo? O que o eleitor procura observar para tomar decisão na próxima eleição? E os partidos, o que procuram quando estão no governo? Qual o significado de “sucesso” quando o assunto é a disputa pública pela escolha dos melhores meios para a obtenção dos fins almejados por um grupo político?*

O pressuposto básico para a análise do comportamento estratégico dos atores políticos é que todos são racionais e estão em busca da maximização de suas preferências. Nesse sentido, as preferências dos atores estão diretamente relacionadas aos resultados que eles esperam obter no jogo em disputa.

Segundo Rockman (1984), o conceito de “sucesso presidencial” é, ao mesmo tempo, multidimensional e freqüentemente inextricável. Há, para ele, pelo menos, quatro significados plausíveis neste contexto teórico: (a) sucesso

legislativo, (b) reputação retrospectiva, (c) aprovação pública e (d) gerenciamento satisfatório de decisões que solucionam crises e problemas (ROCKMAN, 1984, 190-194). A distinção teórica das dimensões do sucesso presidencial e a condição inextricável e multidimensional do termo levantam a questão de que, ao buscar aprovar seus projetos, ou seja, o sucesso legislativo, o Executivo não pode desconsiderar que a opinião pública e os demais atores políticos estão atentos²⁸ aos acontecimentos. Sendo assim, a forma como um resultado legislativo é obtido é relevante para o cômputo do que o ator político, no caso o chefe do Executivo, está buscando maximizar. É neste sentido que a própria noção de sucesso legislativo precisa ser revista.

Segundo a definição do dicionário Houaiss, “sucesso” significa “conseguir bom resultado; êxito, triunfo”. Tal definição suscita a seguinte pergunta: bom resultado para quem? A noção de sucesso precisa ser considerada, sempre, em relação ao contexto e às preferências de quem está protagonizando a ação. No caso da política, as preferências dos atores em competição podem ser muito distintas, e passam por diversas dimensões: o foco do ator pode se encontrar na sua carreira, em algum princípio político, em disputas regionais ou nacionais, e até mesmo em interesses econômicos dos que financiaram as campanhas eleitorais²⁹. Sendo assim, para tratar de “sucesso” é preciso, antes, considerar qual o objetivo que o presidente ou o governador pretendem maximizar.

Embora a literatura venha separando, para fins analíticos, as motivações que envolvem o comportamento dos atores no Legislativo e no Executivo, acredita-se que os pressupostos que conduzem essas escolhas não podem ser dissociados, já que se trata da carreira política de atores, embora em locais distintos.

Levando em conta o comportamento dos parlamentares, Mayhew (1974) afirma que eles têm a disposição três estratégias principais para alcançarem a reeleição ou manterem sua carreira política³⁰: (1) obtenção de recursos para a sua base

²⁸ Embora não seja o objetivo desse trabalho, vale ressaltar que há variações no comportamento e atitude dos atores políticos sob regimes democráticos. Como Arnold (1990) chamou atenção, há públicos atentos e desatentos fazendo parte do jogo. Essa variação na capacidade de percepção dos problemas políticos pode impactar as estratégias dos parlamentares, bem como do governo.

²⁹ Deve ficar claro que todos estes interesses podem ser compatibilizados de alguma maneira. Não se trata de eleger um interesse para cada jogador, mas sim, identificar o que está mais premente para ele.

³⁰ Tendo em vista as diferenças nos sistemas eleitorais dos EUA (voto majoritário em distritos uninominais) e Brasil (voto proporcional em distritos multinominais), considerar-se-á como objetivo parlamentar o sucesso eleitoral e não, somente, a reeleição. Isto se dá por conta dos incentivos de carreira a disposição dos deputados. Como já mostrado por Samuels (2003), dentre outros, o padrão de carreira no Brasil não segue uma lógica estática, mas dinâmica.

eleitoral, (2) obtenção de crédito político por decisões tomadas (*credit claim*) e (3) obtenção de crédito político pelo fato de terem se posicionado em relação a questões com as quais o eleitorado se identifica (*position taking*). Ao conectar o objetivo eleitoral à atuação política cotidiana, o autor dá pistas para pensar o problema aqui enfrentado. Se a busca do resultado eleitoral passa pelo trabalho de construção de reputação política, sucesso, do ponto de vista dos deputados, passa pela estratégia de um bom desempenho no que se refere ao dia-a-dia da atuação política.

O pressuposto do sucesso eleitoral é incorporado por todas as diferentes vertentes preocupadas em explicar a governabilidade em democracias representativas. No entanto, os desdobramentos são distintos. O arquiteto da teoria informacional, Krehbiel (1991), por exemplo, sustenta que tal fim trará incentivos para que os Legislativos se organizem em comissões especializadas de modo a produzir decisões que reduzam os custos de transação entre os atores, tendo como resultado a formulação e a aprovação de legislação que atenda aos melhores interesses do corpo de representados. As decisões informadas, para usar o termo próprio da vertente, gerarão condições para que os eleitores reconheçam nos deputados os representantes adequados para defender seus interesses. O resultado final esperado, nesse caso, é o sucesso político. Mesmo discordando da interpretação de Mayhew, Krehbiel concorda que os meios para obtenção do sucesso são importantes, já que o resultado final pode ser comprometido se os membros do parlamento, por exemplo, não desempenharem um papel condizente com as expectativas dos eleitores quando as matérias estão tramitando nas comissões especializadas. Tal papel, para a teoria informacional, diz respeito à produção de conhecimento sólido a respeito dos benefícios e dos prejuízos que a aprovação ou não de determinada matéria pode vir a trazer para os cidadãos³¹.

Em diálogo com tais propostas teóricas, os analistas da teoria do cartel defendem que os legislativos estão organizados de forma a garantir ao partido majoritário o acesso exclusivo aos postos de controle da agenda legislativa, garantindo aos atores o poder de restringir a entrada na pauta de discussões de projetos que possam vir a dividir os parlamentares e gerar derrotas para o governo (COX e MCCUBBINS, 2005). Do mesmo modo que os distributivistas e os informacionais, os defensores da teoria partidária dão ênfase à análise do processo decisório e não apenas de seus resultados. Mais do que conseguir

³¹ Não se pode desconsiderar que a oposição também tem interesses em substituir o governo na próxima rodada eleitoral. Então, qualquer prejuízo que tal grupo possa vir a gerar para o governo pode ser entendido como sucesso, mas sob outro ângulo. Tal temática não será abordada neste texto, já que o objetivo principal é discutir o sucesso dos governos.

aprovar, o sucesso é obtido pelo bloqueio do que divide o governo³². A teoria do cartel apresenta, por sua vez, a possibilidade de pensar que o sucesso, apesar de olhar para o final da tramitação, não está necessariamente na aprovação, mas sim na manutenção da disciplina do governo – um meio estratégico. Ou seja, mais do que afirmar que a obstrução é uma estratégia das oposições (Inácio, 2006), propõe-se pensar que o governo pode ‘obstruir’ algumas matérias para garantir o seu sucesso legislativo.

Diante de tais questões, cabe a seguinte pergunta: *se o pressuposto para analisar o comportamento dos parlamentares é o de que tais atores buscam maximizar seu sucesso eleitoral, por que, para os ocupantes dos cargos majoritários, o interesse mais importante a ser maximizado é o da aprovação de uma agenda?* Talvez a resposta óbvia esteja baseada na própria função que cada um dos atores exerce. Isto é, dado que o Presidente tem a função de coordenar os trabalhos de um governo, então, sua preferência seria aprovar a agenda em questão. Ao aceitar tal suposição de imediato, o analista desconsidera que a carreira política dos ocupantes de cargos majoritários também pode seguir outras etapas, ou melhor, não se encerrar com o alcance do Executivo (SAMUELS, 2003). Isto fica mais evidente quando o direito da reeleição é introduzido nas prefeituras, governos de estado e presidência. Defende-se, neste trabalho, que a aprovação da agenda do executivo pode ser interpretada como meio pelo qual o sucesso eleitoral ou a manutenção da carreira política podem ser alcançados, também pelos chefes do Poder Executivo. Afinal, o que os eleitores analisam para recompensar ou punir um político, ademais de todas as questões que envolvem a imagem dos candidatos, são os resultados que ele consegue obter à frente do governo. Pressupõe-se que a produção de políticas públicas de maneira eficaz terá repercussões para a vida política daquele que é o responsável direto pela administração pública num determinado momento.

Esse argumento merece um pouco mais de atenção. As três visões interpretativas do comportamento parlamentar norte-americano, diferentes no desenvolvimento, mas muito parecidas na base de sustentação, influenciaram sobremaneira os estudos sobre a política brasileira. Além do comportamento dos deputados, os debates sobre governabilidade e sobre a relação entre os dois poderes, Executivo e Legislativo, e entre os dois campos de poder, Governo e Oposições, também foram tratados à luz do debate americano. De um lado, estão os que estudam as instituições políticas brasileiras e afirmam que elas tendem a estabelecer relações conflituosas entre os Poderes Executivo e

³² O fato de um governo obter bons resultados em relação à taxa de aprovação de propostas enviadas por ele pode ser um indicador de que as matérias que dividem são vetadas antes de chegarem ao plenário, mas isso não nos garante que a estratégia aqui explicitada foi vitoriosa. Para isso, devem-se observar as votações procedimentais, pois, se a teoria do cartel se sustenta, nelas é que o governo tentará barrar a possibilidade de que haja indisciplina em sua base.

Legislativo e que os governos apresentam baixos índices de eficácia na implementação de sua agenda (SHUGART e CAREY, 1992; MAINWARING e SHUGART, 1997; AMES, 2003). De outro, estudando a produção legislativa do Congresso e os resultados das votações nominais no período pós-redemocratização, estão os autores que argumentam não haver conflito estrutural de interesse que seja insolúvel entre a Presidência e o Congresso, e que o Executivo é ator central na produção legislativa, com expressivas taxas de dominância e sucesso legislativos (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; SANTOS, 1997). O primeiro grupo dá subsídios teóricos para o argumento do distributivismo como fundamento para a compreensão da lógica legislativa brasileira (PEREIRA e MUELLER, 2003; PEREIRA e RENNÓ, 2007). O segundo grupo, que utiliza o modelo partidário para entender o funcionamento das Casas legislativas no Brasil, baseia-se nas comparações empíricas disponíveis sobre o Congresso³³.

A crítica ao primeiro grupo funda-se no fato de que os resultados de sucesso presidencial observados no Brasil não evidenciam a combinação explosiva reclamada por aqueles autores. Embora sejam sistemas muito diferentes, os resultados legislativos dos presidentes brasileiros se assemelham aos das democracias europeia e americana. Ao comparar o número de propostas aprovadas sobre o número de propostas enviadas pelo Executivo ou apoiadas publicamente por ele em 13 países parlamentaristas, Limongi (2006a) mostra que os resultados “não são radicalmente diferentes” aos observados no Brasil³⁴. Os poderes legislativos e de veto do Presidente associados à centralização do processo decisório nas mãos dos líderes partidários no interior do Legislativo, garantiriam o ambiente institucional propício à solução dos problemas de paralisia decisória no Brasil. Já os críticos aos trabalhos do segundo grupo tendem a ressaltar que o sucesso do Executivo estaria sobrevalorizado, em razão de os estudos empíricos não contemplarem as propostas que a Presidência teria interesse em aprovar e que não chegaram a ser transformadas em lei. Haveria uma agenda “não aprovada” que indicaria justamente o grau de conflito entre os poderes (AMES, 2003).

Parece, no entanto, que a lógica causal na conexão entre meios a fins está inadequadamente arquitetada. A crítica à tese da “paralisia decisória” se

³³ A teoria informacional começa a ser explorada pela literatura brasileira. A melhor indicação é o trabalho de Santos e Almeida (2005)

³⁴ Vale a referência ao trabalho de Saiegh (2004) que nos apresenta resultados de sucesso legislativo que variam significativamente entre os tipos de sistemas: presidencialistas, parlamentaristas e semi-parlamentaristas. A questão é que, embora diferentes, os resultados não são tão disparees a ponto de dizer que haveria no Brasil um problema institucional. O que há, e isso parece claro, diferenças na estruturação do arranjo democrático e nas estratégias utilizadas pelos governos para obter sucesso, o que gera variações importantes nos resultados.

sustenta. Observa-se, ademais, que os governos brasileiros, apesar de todas as características institucionais pouco propícias, apresentam graus elevados de governabilidade. E, mesmo que não se tenha condição de saber exatamente qual é o desejo do Presidente vis-à-vis a agenda que ele apresenta, observa-se que uma agenda é aprovada. Sendo assim, o problema parece estar na maneira como os analistas abordam a questão.

A literatura sustenta que chefes de governos pretendem maximizar a aprovação das respectivas agendas. Esse pressuposto desconsidera que os Governadores, por exemplo, podem preferir auferir resultados eleitorais favoráveis a aprovar medidas com alto custo político-eleitoral. Se for assim, parece razoável supor que se as matérias apresentam custos concentrados e benefícios difusos, os chefes de Executivo podem vir a preferir sua rejeição ou sua não-apresentação, a arriscar a continuidade de sua carreira política. Tal opção metodológica, iniciada nos estudos pioneiros sobre o Congresso Nacional realizados por Figueiredo e Limongi (1999), foi seguida sem maiores cuidados por estudos subseqüentes. Se a idéia era, além de pensar os efeitos do sistema eleitoral e partidário, também conhecer a ‘terra incógnita’ – a Câmara dos Deputados – exagerou-se na dose ao eliminar o papel exercido pela arena eleitoral nesse processo. Parece que o desafio é pensar estratégias analíticas que combinem as arenas e, conseqüentemente, o tipo de estratégias empreendidas pelos atores nesses espaços.

Ao estruturar a análise dessa maneira, depara-se com o seguinte cenário: (1) o chefe do Executivo está imbuído da função de coordenar os trabalhos de um governo – daí porque, entre outras coisas, compõe coalizões governativas, fala em nome de uma equipe, incorpora demandas de diversos segmentos; (2) concomitantemente, busca afirmação político-eleitoral – quer ver os índices de avaliação pública positivos e quer obter reputação diante dos seus pares; enfim, (3) a combinação destes dois elementos, ou melhor, destes jogos aninhados (TSEBELIS, 2000), gera incentivos para que o governo utilize sua atuação na primeira arena para alcançar os resultados na segunda. Nesse sentido, o modo como o chefe do Executivo conduz a agenda em pauta pode ser interpretado como um meio para a maximização do seu sucesso eleitoral no próximo pleito. Aprovação legislativa não significa, necessariamente, aprovação pública ou reputação política: são dimensões distintas do sucesso do governo. Mas a continuidade de uma carreira política executiva depende, nesses termos, do modo como os jogos nas múltiplas arenas são compatibilizados.

Diante dessa controvérsia, defende-se a posição de que a arena eleitoral é fundamental para a análise do sucesso legislativo dos governos, já que tem impacto tanto sobre as carreiras quanto sobre as estratégias escolhidas para buscar a aprovação da agenda do governo. Sendo assim, falta apresentar uma

interpretação do processo decisório que se sustente a luz das suposições e afirmações defendidas nessa seção.

As Assembléias Legislativas estaduais como sistemas de comitês

Ao revisitar a teoria democrática para propor um modelo analítico para a compreensão do processo decisório, Sartori (1994) postula que toda decisão tem custos internos, para os próprios tomadores de decisão, e riscos externos, para os que estão submetidos às decisões tomadas.

Quando o autor passa a analisar a forma de tomada de decisão em si, não apenas com respeito às regras segundo as quais as decisões são tomadas, mas, sobretudo com respeito à natureza de seu resultado, ele apresenta a seguinte questão: “como se decide [o processo de tomada de decisão], com que resultado(s)?” Para responder, além de ter em mente as conseqüências teóricas de se pensar os custos internos, os riscos externos e os problemas ligados às regras para a tomada de decisão, Sartori introduz três novos elementos (a) tipo de resultado; (b) contexto decisório; e (c) intensidade de preferências.

No que diz respeito ao tipo de resultado, Sartori nos apresenta duas possibilidades: os jogos de soma zero e os jogos de soma positiva. No primeiro, a alternativa é simplesmente ganhar ou perder. No segundo, *um jogo tem soma positiva quando todos os jogadores podem ganhar*. Sartori salienta que suas definições de jogos de soma zero e soma positiva são formas de jogar ou formas de entender o jogo, não estruturas fixas. Isso é importante porque possibilita olhar para a “partida” a ser analisada com um olhar mais dinâmico.

O contexto decisório pode assumir dois valores: descontínuo ou contínuo. O contexto é descontínuo quando decisões são tomadas por grupos formados *ad hoc*. É o que ocorre nos referendos e nas eleições. O contexto decisório é contínuo quando grupos são encarregados de uma corrente ou fluxo de decisões, como é o caso dos órgãos decisórios. Esse segundo contexto decisório é típico, nas palavras de Sartori, a um comitê que é um grupo pequeno de interação face a face, durável e institucionalizado, que gera resultados em relação a um fluxo de decisões.

Ao definir um comitê dessa maneira, Sartori abre espaço para que seja proposto um entendimento particular do funcionamento de Assembléias Legislativas. De maneira objetiva, o que se está propondo é que os Legislativos subnacionais sejam compreendidos como sistemas de comitês: um corpo de parlamentares com preferências intensas distintas que tem como característica predominante tomar decisões em que todos os participantes podem ganhar.

Para completar o escopo analítico que se começa a esboçar é preciso deter-se sobre o terceiro elemento apontado por Sartori: a intensidade de preferências. Esse fator leva a considerar o fato de que toda questão desperta um grau diferente de afeto, de envolvimento ou de desinteresse nos atores políticos em competição. Assim, é imprescindível atentar para o fato de que em todo processo decisório se está diante de intensidades desiguais de preferências individuais. Nas palavras de Sartori (1994), “as preferências não variam apenas por serem diferentes, mas também por serem fortes ou fracas” (1994, 300).

Diante de intensidades diferentes de preferências, porque em democracias se recorre ao princípio da maioria como critério para a tomada de decisão?

Esse problema foi tratado originalmente por Dahl (1989)³⁵. Ele afirma que a solução encontrada por Madison para o problema da correlação entre maiorias e minorias não resiste a críticas elaboradas, mas persiste nas democracias reais porque é a única regra processual compatível com a conciliação entre igualdade política e defesa dos direitos das minorias. Segundo Sartori (1994), a regra da maioria persiste porque é razoável supor que as pessoas sempre terão preferências distintas em número e grau e o critério mais indicado para superar tal impasse é adotar como regra que o que é preferido por um número maior deve prevalecer sobre a preferência do número menor.

Na falta de um critério mais justo que equilibre intensidades e números³⁶, a manutenção da regra da maioria levou os tomadores de decisão a pensar em uma organização que, por meio de um contexto iterativo, tenha por característica a redução dos custos de transação. Ou seja, se num primeiro momento a intensidade desigual de preferências é tida como um obstáculo ao princípio da maioria, num contexto decisório contínuo o fato das intensidades se distribuírem de maneiras diferentes também pode ser uma vantagem. Nas palavras de Sartori (1994),

se as preferências de todas as pessoas sempre fossem igualmente muito intensas sobre todas as questões, como qualquer órgão decisório poderia chegar a um acordo? Na verdade, chega-se aos acordos exatamente porque seus membros não são igualmente intensos com respeito a todas as questões. Em síntese, o

³⁵ Para o autor, dadas as várias possíveis distribuições de intensidades diferentes entre uma minoria e uma maioria, várias delas aparentemente não criam problemas importantes para a teoria da democracia, mas uma em especial traz questões interessantes: quando uma minoria intensa prefere uma alternativa combatida por uma maioria apática. Ou seja, o problema das intensidades distintas só não se equaciona em um caso específico.

³⁶ Vale lembrar que as variações nos tipos de regras da maioria (simples, qualificada, entre outras) se constituem como tentativa para solucionar tais problemas.

mecanismo do acordo no grupo consiste, em grande parte, em que os não-intensos cedem aos intensos (1994: 304).

O que se está postulando aqui é que os Legislativos estaduais podem ser analisados como organizações tipicamente de comitês, onde o mecanismo do acordo opera na maior parte das decisões. No interior de um Parlamento, mais que votar, buscam-se acordos em torno das matérias em pauta.

Os legislativos brasileiros são duráveis, institucionalizados e tomam decisões em fluxo contínuo. Talvez, os únicos critérios que não se encaixem perfeitamente à definição sartoriana de comitês sejam os (1) do tamanho e (2) do modo de decidir.

Com referência ao tamanho, Sartori (1994) afirma que o

o tamanho eficiente máximo de um comitê é estabelecido, com efeito, por seu código operacional. Na prática, significa que os comitês em geral vão de 3 a, digamos, 30 membros. É claro que trinta é uma aproximação muito vaga. Um comitê pode atuar mal com dez membros e ter um desempenho excelente com 40 – tudo depende de seus membros concordarem inteiramente com o modo de operação (1994: 304).

Pode-se propor, então, que os grupos internos aos Legislativos reunidos com frequência e que aceitam o código operacional podem decidir como comitês.

No Brasil, têm-se dois critérios constitucionais para se definir o número de deputados estaduais das Assembléias Legislativas: (1) a proporcionalidade relativa ao tamanho da população do estado e (2) os limites máximos e mínimos para não subestimar ou sobreestimar o papel dessas Casas. Com base nos dois critérios, observa-se no Brasil um padrão de distribuição que vai de 24 deputados nas Assembléias Legislativas de Acre, Tocantins e Mato Grosso passando por 40 ou 41 deputados, nos casos de Pará, Goiás e Santa Catarina, até uma Casa com 94 deputados, no estado de São Paulo. Se para Sartori o número 30 é vago, e mesmo um grupo de 40 tomadores de decisão pode funcionar bem, acredita-se possível, sob esse critério, analisar as Casas Legislativas dos estados brasileiros como sistemas que operam sob a lógica dos comitês.

Tentar-se-á defender a idéia de que mesmo as maiores Assembléias, os casos de Minas Gerais – com 77 deputados –, Rio Grande do Sul – com 55 deputados e São Paulo funcionam sob a lógica de um sistema de comitês. Ao escolher as

Assembléias Legislativas de Minas Gerais e Rio Grande do Sul como objeto de estudo, procurou-se contemplar o problema do tamanho para a realização do teste empírico.

Falta, no entanto, analisar o modo de funcionamento das Casas Legislativas. Segundo Sartori (1994), nos comitês as decisões em geral não são postas em votação. Quando são, o voto costuma ser *pro forma*, na maior parte das vezes, as decisões são unânimes. Em geral, isso acontece porque cada ator espera que aquilo que ele concede seja retribuído em outra questão.

O autor sustenta que, no interior dos comitês, opera a lógica da conciliação, ou seja, pode-se lutar muito tempo por uma questão e acabar em solução de meio termo. Mas o peculiar aos comitês é que seus membros envolvem-se em trocas que vão além do momento presente: o que Sartori denomina de princípio de “compensação recíproca retardada” (1994: 306).

Com esses critérios parece que o argumento ganha mais força. É possível pensar em que tipo de coletividade se espera que as decisões fujam do padrão conciliatório. Considerando apenas o número de tomadores de decisão³⁷, arrisca-se a propor que quanto maior esse número, maior a probabilidade de que se esteja diante de um quadro muito heterogêneo de intensidades de preferências. Se for assim, a probabilidade de que uma decisão seja consensual é menor, se comparada a contextos com um número menor de tomadores de decisão. De onde se segue que, sem consenso, a regra da maioria será mobilizada para que uma decisão seja produzida.

Esse raciocínio parece razoável, mas ele se aplica aos dois casos aqui estudados? Espera-se, por exemplo, que a maioria das decisões na Assembléia Legislativa de Minas Gerais – que é composta de 77 membros – seja tomada por meio de votações nominais no plenário, onde cada um dos deputados manifesta sua opinião individual sobre o tema debatido. O que se observa, entretanto, é que o número de decisões tomadas dessa forma, entre 1995 e 2006, não passa de 190, em um total de cerca de 20.000 proposições – entre Projetos de Lei, Projetos de Lei Complementar, Projetos de Emenda Constitucional e Requerimentos. Um número tão baixo de votações nominais não pode ser desconsiderado; especialmente baixo se comparado, por exemplo, ao cenário nacional no mesmo período: segundo os dados de Figueiredo e Limongi (1999), entre 1998 e 2004, houve 951 votações no plenário da Câmara dos Deputados. Parece que essa

³⁷ Aqui se reconhece que o número não é a única nem a mais importante variável a ser considerada para a produção do consenso, mas por ser facilmente mensurável permite o estabelecimento de alguns postulados e a reflexão de algumas conseqüências lógicas em processos de tomada de decisão. Ademais, essa seção do texto está sendo elaborada a partir da reflexão do problema do tamanho de comitês e assembléias.

evidência é forte o suficiente para se afirmar que o padrão de tomada de decisão observado na Assembléia Legislativa de Minas Gerais não se caracteriza pelo uso da regra da maioria em plenário. E mais, das proposições que foram decididas em plenário, apenas 23,15% foram realizadas por solicitação dos parlamentares, não pelo estabelecido no regimento ou na constituição. Ou seja, a minoria das proposições é votada nominalmente³⁸.

E como entender o caso do Rio Grande do Sul, o terceiro maior legislativo do país em número de tomadores de decisão (55), onde todas as decisões passaram a ser tomadas por voto nominal no plenário, por meio de uma mudança regimental ocorrida em 2003. A resposta está na observação dos resultados das votações. Como lembra Sartori, no comitê, as decisões que vão para votação são quase todas *pro forma* e acabam sendo unânimes. Entre 2000 e 2006, ocorreram no Rio Grande do Sul 2.836 votações nominais, mas destas, apenas 24,7% tiveram menos de 80% da casa votando de forma convergente. Isso indica que, mesmo decidindo por votação nominal, na maioria das votações o resultado final é obtido com o acordo da quase a totalidade dos 55 deputados.

Parece, então, ser possível sustentar que o funcionamento desses dois Legislativos subnacionais segue o padrão observado no que Sartori definiu como um sistema de comitês. De onde se pode deduzir que as decisões tomadas são, majoritariamente, de soma positiva. Dada a 'disposição negociadora' permitida por intensidades desiguais, os comitês sustentam suas decisões por meio da projeção dos retornos futuros aos seus membros.

Seria ingênuo, no entanto, acreditar que não há conflitos nessas instituições. Provavelmente, nenhuma harmonia preestabelecida preside a distribuição de preferências e é raro que os ganhos sejam distribuídos por igual. Como saliente Sartori (1994: 307), às vezes, "também os comitês têm de por as cartas na mesa, isto é, têm realmente de decidir por um voto majoritário".

No complemento desse argumento, Sartori afirma que sob regras majoritárias os votantes são de certa maneira forçados a expressar sua primeira preferência. Inversamente, "as decisões tomadas pelos comitês permitem claramente os ordenamentos de preferências e, na verdade, encoraja os acordos baseados em segundas ou terceiras preferências" (1994: 308).

³⁸ Poderia reforçar o argumento o fato de que dentre as votações nominais ocorridas, apenas 20% não foram decididas de maneira consensual no plenário – acordo de menos de 80% dos deputados.

A possibilidade de reordenar as preferências em contextos decisórios contínuos permite que a função utilidade dos atores políticos possa ser maximizada, tendo por referência seus objetivos possíveis.

Nessa situação, pode-se pensar que o governo – o Executivo - não apresenta propostas “prontas” para decisão, mas que, como salientam Cox e Morgenstern (2002), o que opera é um padrão de *veto game bilateral*: um jogo em que o Executivo se move primeiro, mas já sabendo que o Legislativo vai discutir e emendar sua proposta original a partir dos interesses representados no Legislativo.

Se os Legislativos subnacionais podem ser interpretados como sistemas que têm uma maneira de chegar a decisões semelhante à de um comitê, interessa analisar as proposições que dão origem a resultados de soma positiva onde o governo apresenta suas preferências, e a oposição, por meio de vetos garantidos regimentalmente, protege as preferências que representam no Legislativo. Nessa interpretação, as regras de tomada de decisão são fundamentais. O fato de o Legislativo eleger regras de maioria qualificada, simples, ou absoluta faz toda a diferença na avaliação de qual foi o resultado obtido. Ao garantir os direitos da minoria, o Legislativo permite que os resultados sejam favoráveis ao governo e, ao mesmo tempo, não-desfavoráveis para a oposição – o que caracterizaria o jogo de soma positiva no processo decisório.

Tendo como base esse modelo teórico, sustenta-se que o sucesso legislativo do governo nos estados deve ser definido a partir do número de matérias em que o Executivo chega a uma decisão (aprovação ou não) sem que o mecanismo da regra da maioria seja acionado. A definição se arquiteta, assim, porque as decisões por regra majoritária dão origem a resultados de soma zero, o que pode comprometer a estratégia aninhada que o governador possa ter em termos de sua carreira política, de médio ou longo prazo. Quanto mais se aprova sem a necessidade de uso de votações nominais, maior é o sucesso legislativo de soma positiva do Governador.

A partir desses supostos, propõe-se, então, que a análise do grau de sucesso dos governos subnacionais seja feita a partir da análise dos procedimentos utilizados para a produção de decisões coletivas. Ou seja, é a interação entre procedimentos e resultados que vai informar qual é o tipo de decisão produzida. São seis as interações possíveis de serem observadas:

- (1) Decisões internas às comissões
- (2) Decisões por votações simbólicas
- (3) Decisões por votações nominais obrigatórias sem conflito
- (4) Decisões por votações nominais requeridas sem conflito
- (5) Decisões por votações nominais obrigatórias com conflito
- (6) Decisões por votações nominais requeridas com conflito

A partir dos pressupostos apresentados, os quatro primeiros tipos de decisões darão origem a resultados de soma positiva: todas as decisões se dão por meio de acordos expressos nos resultados aferidos. As decisões 5 e 6, ao contrário, serão classificadas como as que dão origem a resultados de soma zero, pois apenas o escrutínio individual no plenário foi capaz de encerrar o conflito apresentado naquela matéria. Observe-se que não interessa se se tratam de proposições aprovadas ou rejeitadas, mas da forma como o resultado é obtido. Isso é importante para o argumento aqui defendido, porque se está analisando a relação entre poderes e entre posições políticas, valorizando o papel do debate e da negociação no jogo político. É nesse sentido que se defende que as arenas eleitorais e legislativas se combinam. Afinal, uma proposta não aceita no legislativo pode expressar a rejeição daquela matéria para o conjunto de interesses representados no parlamento. Isso não é insucesso de um governo, mas a prova de que decisões são produzidas por meio da interação de atores que competem por *issues* que interessam aos seus representados.

Para se ter uma noção melhor do que se está propondo, apresentam-se, a seguir, os resultados da taxa de sucesso legislativo – utilizando-se o indicador tradicional de produção legislativa apresentado e criticado anteriormente – e da taxa de resultados de soma positiva dos Governadores de MG e RS entre 1999 e 2006.

Considerando apenas os Projetos de Lei, os Projetos de Emenda Constitucional e os Projetos de Lei Complementar³⁹, observa-se que, de 1999 a 2006, o Executivo de MG é responsável por 9,2% (602/6516) das proposições apresentadas. No RS esse percentual chega a 32% (950/2968). Já é possível afirmar que o Legislativo apresenta mais proposições que o Governador. A seguir é possível observar a comparação dos resultados das duas medidas. A reclassificação do sucesso legislativo dos governos estaduais como proposta

³⁹ As demais proposições não serão analisadas porque não comprometem parte substantiva da agenda do governo. As proposições como convênios, requerimentos e projetos de resolução são, na interpretação da literatura especializada, pouco expressivos e significativos dos interesses mais proeminentes do governo.

neste trabalho, revela que a forma como as decisões são tomadas nos estados não pode ser desconsiderada⁴⁰.

Tabela 2
Grau de Sucesso dos governadores nos estados, MG e RS (medida tradicional)
1999-2006

	RS	MG
Aprovado	85,9	71,8
Rejeitado	14,1	28,2
Total	100 (949)	100 (602)

FONTE: Banco de dados de produção Legislativa MG e RS

Tabela 3
Grau de Sucesso dos Governos Estaduais, MG e RS (medida proposta)
1999-2006

	RS	MG
Soma Zero	6,8	2,3
Soma Positiva	93,2	97,7
Total	100 (810)	100 (430)

FONTE: Banco de dados de produção Legislativa MG e RS

Com a utilização do indicador tradicional, os Governadores mineiros são classificados, entre 1999 e 2006, como obtendo 72% de vitórias. O indicador aqui proposto mostra que, das decisões tomadas em Minas, 98% geram resultados de soma positiva. No caso do Rio Grande do Sul, das decisões produzidas, 93% deram origem a resultados de soma positiva, mesmo considerando a mudança regimental ocorrida no estado, em 2003, obrigando que todas as decisões se dessem por votações nominais.

O que chama atenção nesses resultados é a possibilidade de se caracterizar a produção legislativa das Assembléias de Minas Gerais e Rio Grande do Sul como processos que tem como resultado decisões por soma positiva. Vale lembrar que um resultado de soma positiva, como aqui entendido, pode ser, inclusive, uma matéria rejeitada. Se a aprovação de matérias parece alta nos dois casos analisados, a observação de que os resultados de soma positiva são maiores ainda trazem indagações sobre por que em tais estados se opta por esse tipo de decisão. Apesar das diferenças intrínsecas aos dois casos, o padrão encontrado entre eles é muito semelhante. Ou seja, ao desagregar o conjunto de

⁴⁰ Todos os PL, PLC e PEC entre 1999 e 2006 apresentados pelo Executivo e que tiveram a chance de ser analisados pelo plenário foram examinados. Os projetos foram classificados como de soma zero se houve uma votação nominal (regimental ou não) conflituosa. O restante foi considerado como de soma positiva. Exceto, as matérias em tramitação, arquivadas ou anexadas que não foram analisadas.

proposições apresentadas pelo Executivo e tramitadas na Assembléia, encontramos um padrão de decisão tipicamente cooperativo. A grande maioria das matérias aprovadas e/ou rejeitadas no Legislativo foi decidida por meio de procedimentos que incentivam sucessos não-conflituosos.

Pensando na estratégia adotada pela literatura para analisar a produção nos Legislativos e os resultados até aqui obtidos, parece possível afirmar que o conflito evidenciado no plano nacional é marginal nos estados analisados, quando se adota, como estratégia de análise, a classificação do sucesso legislativo do governo tendo como referência os resultados de soma positiva. Se for replicada a estratégia de pesquisa adotada no plano nacional para o estudo dos casos estaduais, corre-se o risco de não se evidenciar que a maioria das decisões ocorre, de fato, pela utilização de votações simbólicas ou de decisões nas comissões com poder terminativo. Ou ainda, pode-se aventar a hipótese de que as decisões que chegam ao plenário sem acordo, ou sem consenso, resultam de ineficiência do governo para discutir e negociar com os legisladores uma forma de atender às demandas dos interesses ali representados.

Tabela 4
Grau de Sucesso nos Estaduais por Governo, MG e RS (medida tradicional)
1999-2006

	Dutra	Rigotto	Itamar	Aécio
Aprovado	77,8	91,0	67,2	73,9
Rejeitado	22,2	9,0	32,8	26,1
	100	100	100	100
Total	(369)	(580)	(189)	(403)

FONTE: Banco de dados de produção Legislativa MG e RS

Tabela 5
Grau de Sucesso nos Estaduais por governo, MG e RS (medida proposta)
1999-2006

	Dutra	Rigotto	Itamar	Aécio
Soma Zero	0	10,7	6,2	0,7
Soma Positiva	100	89,3	93,8	99,3
	100	100	100	100
Total	(294)	(516)	(130)	(300)

FONTE: Banco de dados de produção Legislativa MG e RS

Considerando as informações por governo, os resultados são os seguintes: em MG o Governador Itamar Franco (PMDB) aprova 67,2% (127/189) das propostas que apresenta e o Governador Aécio Neves (PSDB) aprova 73,9% (298/403). No RS o Governador Olívio Dutra (PT) obteve vitória em 77,8% (287/369) das proposições apresentadas, e o Governador Germano Rigotto, 91% (529/580).

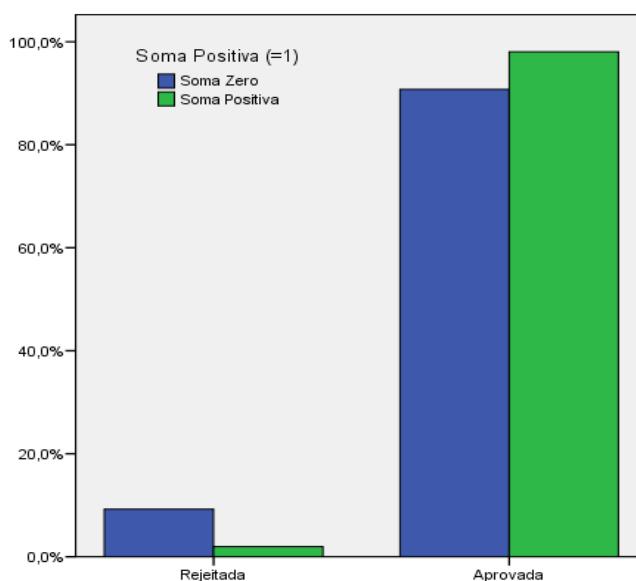
Os dados desagregados por governo também revelam que a reclassificação do grau de sucesso torna mais clara a análise do padrão de relacionamento com o

legislativo, estabelecido pelos governadores. O que chama atenção é que os governos Dutra (PT) e Aécio (PSDB) não produzem resultados de soma zero, enquanto Rigotto e Itamar, ambos do PMDB, apresentam cerca de 10% de decisões de soma zero. O caso do Rio Grande do Sul merece destaque, pois os padrões encontrados são completamente distintos. Enquanto o governo do PT não produz nenhum resultado de soma zero, o governo do PMDB convive com a maior taxa de resultados de soma zero dentre os casos aqui comparados. Novos estudos comparados poderão indicar se esse padrão é replicado em outros estados e quão distante são esses resultados do resto do país. Mas o fato é que há variação entre e dentro dos estados que merece atenção e precisa ser explicada.

A predominância dos resultados de soma positiva só foi identificada pela desagregação do sucesso legislativo em categorias que determinam se os resultados obtidos são de soma zero ou soma positiva. Se utilizando o indicador tradicional, o agregado de aprovações não permitia indicar a forma como a decisão foi tomada. Ao se medir o sucesso legislativo com a preocupação de distinguir os resultados de soma positiva dos de soma zero, chega-se a um padrão mais claro de tipificação das proposições.

Vale, por fim, observar se a aprovação das matérias está relacionada ao padrão decisório estabelecido nos casos analisados. No gráfico abaixo é possível observar a relação entre tipo de resultado e aprovação, no geral e por estado.

Gráfico 1
Proporção de matérias aprovadas e rejeitadas por tipo de resultado



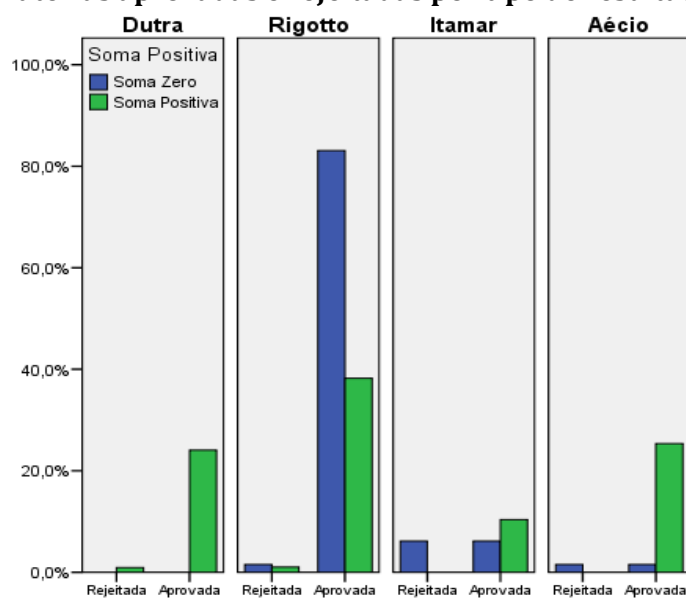
FONTE: Banco de dados de produção Legislativa MG e RS

Embora a diferença entre matérias aprovadas e rejeitadas seja muito grande, é interessante notar que entre as matérias aprovadas, a maioria é de soma

positiva, enquanto que entre as matérias rejeitadas, a maior parte é de soma zero. Esses resultados podem fornecer algumas pistas para se explicar o elevado grau de aprovação das decisões. As questões que chegam ao plenário sem acordo, necessitam do embate pelo voto individual e são decididas de maneira conflituosa, tendem a ser rejeitadas pelo legislativo. Talvez porque o governo não tenha sido capaz de “ir ao plenário” e discutir com os partidos a política que melhor atenda aos interesses dos legisladores, talvez porque o governo não tenha arquitetado uma coalizão suficientemente coordenada que seja capaz de tomar as decisões voltadas para seus interesses.

Se a comparação é feita entre os governos (Gráfico 2), evidencia-se o fato de que a aprovação, no governo Rigotto, diferentemente do restante dos casos, tenha como característica principal os resultados de soma zero. Será valioso conhecer a forma como esse governador lidava com os recursos a sua disposição, para identificar o efeito da utilização estratégica desses recursos nesses resultados.

Gráfico 2
Proporção de matérias aprovadas e rejeitadas por tipo de resultado e por governo



FONTE: Banco de dados de produção Legislativa MG e RS

Se a variação aqui observada exige uma reflexão sobre o que, em termos de ações de governo, leva a padrões distintos de governabilidade, parece razoável afirmar que desagregar o indicador de sucesso tradicional nas duas categorias supracitadas, leva a análise do sucesso legislativo dos governos estaduais a resultados mais sensíveis em termos do padrão de relacionamento entre governo e oposição, entre os dois poderes e no que concerne à dinâmica no interior do Legislativo.

Os dados deixam claro que há padrões diferentes de resultados ao longo do tempo e entre os estados. Sendo assim, o esforço a partir de agora é o de

identificar os nexos que conectam meios (estratégia de governo) a fins (sucesso legislativo) sob a ótica dos Governadores.

Considerações Finais

Este capítulo discutiu o sucesso legislativo de governos estaduais em contexto institucional presidencialista, multipartidário, unicameral. O argumento apresentado é o de que a literatura tem direcionado sua atenção sobremaneira para os resultados se esquecendo do processo. Toda a discussão sobre sucesso passa por duas suposições muito fortes: (1) a de que há duas agendas a serem implementadas, uma do Executivo e outra do Legislativo; e (2) a de que o sucesso dos Presidentes é observado na capacidade ou eficácia que ele tem para implementar sua agenda.

Defendeu-se neste texto, no entanto, que as duas agendas em competição passam também por outra clivagem, a saber: governo e oposição. Sob tal perspectiva, o Executivo não é visto como um ator unitário, mas como um dos braços, em alguns casos o mais forte, do governo. Porém, há ainda os interesses do legislativo que precisam ser considerados.

Afirmou-se que, além de competir pela aprovação, o que orienta o trabalho do governo é se valer de procedimentos que levem a resultados de soma positiva. A preferência a ser maximizada pelos atores políticos é a de manutenção de suas carreiras políticas, via Legislativo ou via Executivo. Sendo assim, o trabalho dos políticos não passa somente pela afirmação da capacidade de implementar uma determinada agenda, mas pela afirmação da capacidade de utilizar os melhores meios para que a aprovação tenha os menores custos de transação possíveis e assim, gerem resultados de soma positiva.

A redefinição do conceito de sucesso levou à reestruturação da medida. Em diálogo direto com a literatura que trabalha com tal temática, este capítulo apresentou os alcances e os limites dos indicadores por ora utilizados e propôs uma nova medida. Como em toda proposta, é preciso reconhecer também, que as falhas e perguntas sem respostas podem ser grandes. Todavia, um desafio analítico se coloca, para que as críticas que se avolumam em torno do tema sejam canalizadas para a construção de nova medida.

O texto apresentou um indicador com duas categorias que desagregaram o sucesso do governo em relação aos projetos no interior do Legislativo e que expressam o jogo competitivo diário entre o governo e a oposição nos dois âmbitos, Legislativo e Executivo. Foi possível mostrar que (1) a maioria das decisões Legislativas são obtidas por meio de resultados de soma positiva e (2) mesmo assim, há variações nos resultados legislativos dos Governadores, entre

os governos e dentro dos governos, que merecem ser explicados. Sendo assim, é justificável manter o questionamento a respeito do que gera tais variações já que o padrão identificado por Abrucio (1998) nos estados não é constante quando se fazem variar os governos e os estados.

No próximo capítulo, discorrer-se-á sobre as possíveis causas das variações observadas tanto entre os estados quanto dentro dos estados. Para tanto, hipóteses apoiadas na composição das coalizões governativas e, conseqüentemente, na composição de gabinetes multipartidários serão mobilizadas.

Capítulo 2

As coalizões legislativas estaduais

“Política é o seguinte, você busca convergências, mas não pode achar que ela vem por gravidade. É preciso **trabalhar** para que ela exista” (Senador José Arruda - DEM à Folha de São Paulo, em 13 de março de 2009).

Introdução

O objetivo deste capítulo é analisar as estratégias dos governadores para compor maiorias no interior de legislativos estaduais. A partir dos resultados observados no nível nacional e ademais das semelhanças institucionais com o plano nacional, é possível falar em coalizões governativas em subsistemas partidários, ou seja, no nível estadual de governo? Pretende-se responder a essa pergunta para, se possível, caracterizar as coalizões montadas no nível subnacional – estadual – a partir da distribuição de forças e preferências políticas nos estados. Interessa compreender o padrão de composição, as semelhanças e diferenças em termos da duração das coalizões, do número e tipo de aliados em cada um dos governos analisados.

A composição de coalizões governativas se transformou na saída mais eficiente para os problemas de governabilidade inerentes ao sistema presidencialista multipartidário. No Brasil se arriscou adjetivar o sistema de governo denominando-o de “presidencialismo de coalizão”, embora LIMONGI (2006b), dentre outros, tenham mostrado que a busca por coalizões não é um traço particular do sistema político brasileiro.

Ao apresentar a teoria do “ultrapresidencialismo estadual”, Abrucio (2002) incentivou os interessados nesse nível de análise a pensar sobre os limites e os alcances de se identificar a operação de presidencialismo de coalizão nos estados brasileiros. Ele estimulou esse debate quando afirmou que os estados combinam características de elevada concentração de poderes nas mãos dos Governadores, o que autorizava denominá-los de “barões da federação”. Por causa dos poderes de agenda, dos recursos políticos e orçamentários e da fragilidade institucional do Legislativo estadual, os Governadores cooptavam deputados utilizando os recursos a sua disposição – recursos esses que são indispensáveis para a manutenção das carreiras políticas dos parlamentares.

Assim, mais do que negociar, barganhar, discutir, ou deliberar, o que caracterizava o relacionamento entre Executivo e Legislativo, para Abrúcio (2002), era o “pacto homologatório”: os deputados aprovam as políticas de interesse do governo e abdicam do papel de fiscalizá-lo em troca de benefícios particularistas.

Santos (2001) desencoraja a passagem direta da lógica da análise da política observada na Câmara dos Deputados (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999) para os estados da federação. Para ele, “existe uma variedade significativa de experiências políticas em nível estadual no que tange às relações Executivo-Legislativo, à produção legal das assembleias, bem como à organização interna desses órgãos representativos” (SANTOS, 2001: 289). Sendo assim, o diagnóstico de Abrúcio apresenta a limitação de ter sido feito em um momento histórico específico, logo após a redemocratização, no qual os governadores tiveram papel decisivo e do qual saíram fortalecidos. Entretanto, a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, quando foram implementadas reformas voltadas para o enfraquecimento dos estados, os governadores viram reduzidas as possibilidades de utilizar seu principal trunfo para a construção de suas amplas bases de apoio: os recursos dos bancos estaduais⁴¹.

Tais mudanças, no entanto, não autorizam o pesquisador a dizer que os governadores não desempenham papel importante no cenário estadual, mas implica relativizar a tese do “ultrapresidencialismo estadual”. Afinal, algumas das mais importantes condições assinaladas por Abrúcio para a existência do fenômeno não mais existem. Se, como afirma o autor, uma das origens do poder dos governadores no período de 1991-1994 era a fragilidade institucional dos legislativos estaduais, é razoável esperar que o esforço de modernização realizado em algumas assembleias estaduais, após esse período, tenha contribuído para alterar o quadro descrito pelo autor, dotando os legislativos estaduais de maiores capacidades para o exercício de sua função.

É nesse sentido que se espera encontrar variação no padrão de relacionamento entre os poderes. Se, como mostrado no capítulo anterior, a maioria das decisões gera resultados de soma positiva, parece plausível hipotetizar que, embora haja variação no tipo de relação entre os poderes nos diversos estados brasileiros, particularmente em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul – os legislativos considerados mais desenvolvidos institucionalmente no país –, encontrar-se-á um relacionamento que transita da cooptação para a coalizão.

⁴¹ Deve-se ressaltar, também, a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) a partir de 2000, no governo FHC. Ela estabelece normas voltadas para a responsabilização na gestão fiscal e para a manutenção do equilíbrio, do controle e da transparência das contas públicas.

Ou ainda, observa-se uma prevalência de negociações partidárias para a composição de coalizões governativas.

Entender que há variações entre os estados, não significa concordar que não seja possível encontrar regularidades. Sendo assim, as características institucionais dos dois estados levam a crer que eles apresentarão um padrão diferenciado do observado por Abrucio, não só pelas mudanças estruturais já citadas, mas, sobretudo, porque os dois estados são exemplos de desenvolvimento institucional no sentido de fortalecer o controle e a fiscalização dentro do Brasil (ANASTASIA, 2001; GROHMANN, 2001; SANTOS, 2001).

O texto está organizado da seguinte forma: na primeira sessão apresenta-se o debate sobre sistemas de governo com foco no presidencialismo e seus resultados em termos de estabilidade e governabilidade; em seguida, passa-se a justificar teoricamente a possibilidade de que haja, nos governos estaduais, a exemplo do que se observam em sistemas presidencialistas multipartidários, coalizões estáveis de governo. Por fim, passa-se à descrição da dinâmica de governo nos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, comparativamente, tentando observar se a estrutura da competição estadual gera governos de coalizão com características que se relacionam com os subsistemas partidários e com a distribuição de forças e preferências políticas, como é observado no nível nacional.

Presidencialismo e resultados legislativos

Há muitas maneiras de se definir o Presidencialismo, todas elas, todavia, em contraposição ao Parlamentarismo⁴². Dentre as opções discutidas pela literatura, a que parece mais satisfatória é a que estabelece como Presidencialismo o sistema de governo em que (a) o chefe de governo é eleito por voto direto da população; (b) com mandato fixo; (c) com a prerrogativa de instituir e destituir seu ministério e (d) com poderes legislativos (MAINWARING E SHUGART, 1993).

Tal sistema de governo apresenta, na visão de alguns autores, uma série de desvantagens em relação ao Parlamentarismo. Em relação à sua composição, afirma-se que eleições independentes entre Executivo e Legislativo tenderiam a gerar impasses legislativos que têm a ver com a identificação da legitimidade da agenda do governo: os dois poderes podem reivindicar autonomia já que sua legitimidade foi cimentada no voto. Tal comportamento poderia levar o sistema a crises institucionais. O Parlamentarismo não sofreria desse tipo de

⁴² Para uma revisão sobre as definições de Presidencialismo ver Amorim Neto (2006: 21-26).

problema, já que o Executivo é composto a partir do Legislativo. Afirma-se, ainda, que o Presidencialismo tem alta probabilidade de produzir crises de paralisia decisória por conta da presença de mandatos fixos. Em uma eventual disputa entre agendas concorrentes, o resultado pode ser, afirmam os autores, a paralisação do funcionamento do governo até que novas eleições aconteçam. Sob o Parlamentarismo, a solução seria dada pela dissolução de um gabinete e a composição de outro (LINZ, 1994; MAINWARING E SHUGART, 1993).

As críticas ao sistema Presidencialista foram aplicadas, principalmente, aos países Latino-Americanos. Diferentemente do governo dos EUA, os Presidencialismos da América do Sul apresentariam o que a literatura denominou de “combinação explosiva” (MAINWARING, 1993). Além do sistema Presidencialista, a presença do sistema de representação proporcional de listas abertas, com multipartidarismo e federalismo configuraria um cenário perfeito para a baixa institucionalização dos partidos políticos e, conseqüentemente, a operação de um sistema político pouco estabilizado e sem capacidade de gerar resultados em termos de políticas públicas.

Tais afirmações, no entanto, não foram sustentadas com evidências empíricas suficientes. Como se mostrou acima, opera no Brasil um “Presidencialismo de coalizão”: um sistema de governo estável, capaz de gerar resultados possíveis de serem estimados por meio do comportamento dos partidos no interior do Legislativo. Segundo esses autores, o Presidencialismo em vigência no país apresenta algo muito peculiar, se comparado ao modelo norte-americano. No Brasil, o Presidente da República não só está munido de recursos políticos (possibilidade de indicar seus ministros e demais cargos da burocracia do Estado), mas também de poderes legislativos (poder de decreto, de veto e de urgência). A explicação para a governabilidade no Brasil estaria no fato de que o Presidente se tornou o centro do poder no processo de tomada de decisão. Ele não só controla recursos de importância para os partidos, como domina a agenda legislativa e dita seu ritmo de tramitação. Nesse contexto decisório, portanto, observam-se práticas de negociação e barganha entre os partidos e o Executivo que lembram os padrões associados ao Parlamentarismo (SANTOS, 1997; FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999).

Se as primeiras conclusões apontavam para uma relação inequívoca entre Presidencialismo e baixo sucesso legislativo, os trabalhos acima citados revelaram a necessidade de repensar as conexões que ligam os sistemas políticos, suas estratégias governativas e os resultados políticos observados.

As primeiras tentativas nessa direção trabalharam com a hipótese de que o Presidencialismo associado ao multipartidarismo possui menor capacidade de gerar governos majoritários, o que, por conseqüência, possibilita deduzir que

seria de se esperar menores taxas de sucesso legislativo. Os resultados mostraram que essa suposição estava equivocada, em duas direções. Primeiro, observaram-se muitos Presidencialismos com alto sucesso legislativo (SAIEGH, 2004; LIMONGI, 2006b). Segundo, independentemente do tamanho da coalizão, as taxas de sucesso legislativo de Presidentes são tão altas quanto às observadas em sistemas Parlamentaristas (CHEIBUB, PRZEWORSKI, SAIEGH, 2004).

As análises empíricas sobre as conexões entre as coalizões e os resultados políticos esbarraram, primeiro, na necessidade de descrever a relação entre o tamanho do governo e os resultados obtidos por ele. Rikker (1962) foi quem primeiro descreveu o problema ligado às “coalizões minimamente vitoriosas”. Segundo sua teoria, após vencer as eleições com poder minoritário no Legislativo, o Presidente se envolveria no desafio de compor um governo com aliados suficientes para aprovar a agenda legislativa referendada nas urnas. O valor definido como necessário, no entanto, dependeria do tipo de agenda em pauta e da configuração das regras que orientam o processo de tomada de decisão. É também por essa interdependência que o primeiro movimento do Presidente, segundo Rikker, é recheado de incertezas. Como os acordos podem ser quebrados dependendo da função de custos e benefícios disponível para cada um dos atores em competição, a probabilidade de que um aliado se torne opositor existe e em grau elevado. Sendo assim, o autor afirma que, como medida preventiva de uma eventual derrota, o Executivo buscará aliar-se ao maior número possível de atores.

Qualificações desse argumento surgiram com a introdução de outra dimensão importante no processo de construção de coalizões: a distribuição das preferências. Na visão dos autores dessa perspectiva (AXELROD, 1970; LIJPHART, 2003), além do tamanho necessário e suficiente para a aprovação da agenda do Presidente em condições institucionais específicas, é preciso considerar a distância entre as preferências dos atores que se tornarão parceiros de coalizão. O tamanho da coalizão deve ser entendido como um fator que opera em consonância com o padrão de distribuição de preferências por políticas no interior do Legislativo. Segundo os autores, tal operação se justifica pelo fato de que quanto maior a heterogeneidade ideológica de uma coalizão, maiores tendem a ser os problemas de coordenação enfrentados pelo Presidente.

Laver e Schofield (1990) vão além. Eles mostram que o ponto crítico do sucesso de uma coalizão são os atores “pivotais” dispostos no plenário. Para eles, o Presidente obterá maior sucesso legislativo se buscar o apoio dos atores que estão mais próximos dele a depender da agenda em discussão. O extremismo de Laver e Schofield desconsidera algo que Krehbiel (1997) alguns anos depois destacaria. Um ator pivotal numa decisão que envolve um conteúdo X sob um

tipo de regra Y, não é o mesmo em outra decisão de conteúdo X sob um tipo de regra Z. Krehbiel mostrou que a definição dos atores pivotais depende da estrutura de preferências daqueles que estão competindo e das regras decisórias em cada contexto; portanto, eles não são estáticos.

O trabalho de Inácio (2006) qualifica esse debate, apresentando resultados que indicam a necessidade de olhar para a disputa entre Executivo e Legislativo, mas considerando a competição entre governo e oposições. Ao estabelecer esse outro eixo analítico, a autora estabelece as conexões entre coalizões e resultados políticos. Ao chamar atenção, sobretudo, para a importância das oposições para a análise dos resultados legislativos do Executivo, Inácio afirma que é o tipo de coalizão arquitetada pelo Presidente que vai conduzir a resultados melhores ou piores para ele.

Como se pode observar, a transposição de um tipo de governo X em um resultado legislativo Y não é algo simples e direto. A cadeia causal que leva de X a Y não pode ser reconstituída pelo analista sem a preocupação com o tipo de estratégia decisória empreendida pelo governo e pela definição e observação das arenas, dos recursos, das preferências e das regras em operação (TSEBELIS, 2003). Parece claro, no entanto, que mais do que peculiaridades ligadas ao Presidencialismo, principalmente o brasileiro, são os atributos das coalizões montadas sob um sistema Presidencialista, multipartidário e de representação proporcional que levam a variação nos resultados legislativos. O padrão de coalizão merece, portanto, maior atenção por parte da literatura.

Presidencialismo e coalizões

Segundo boa parte da literatura especializada, Presidentes minoritários tendem a sofrer dificuldades para governar caso não busquem, depois das eleições, a conformação de uma coalizão majoritária. Os analistas supõem que, sem maiorias estáveis, as chances de sucesso legislativo do Presidente são reduzidas.

Os resultados de Strom (1990), Cheibub, Przeworski e Saiegh (2004) e Mayhew (1991), no entanto, permitem dizer que essas afirmações não têm sustentação empírica. Se a composição de coalizões governativas não é uma exigência necessária para que governos funcionem, por que o padrão observado nos países Presidencialistas multipartidários é, cada vez mais, marcado pela composição de alianças formais entre partidos em um gabinete multipartidário?

Segundo Inácio (2006), a recorrência de coalizões sob condições de dispersão de poder é explicada, em boa medida, pela maneira como o poder está distribuído entre os atores efetivos em competição. No caso brasileiro, vale destacar, tal afirmação é ainda mais relevante. Afinal, as coalizões são fruto de um sistema

eleitoral que tem como constante um grau elevado de incerteza quanto aos resultados do pleito para os legislativos. E o desenvolvimento de pesquisas nessa área conseguiu revelar que o fenômeno é ainda mais complexo. Na verdade, como atestaram Lupia e Strom (2005), parece haver uma interação entre poderes, recursos, preferências e regras que dão ao jogo observado uma dinâmica que varia no tempo e no espaço.

Saiegh (2004) apresentou resultados que indicaram que, ao contrário do que pensavam Linz e seus colegas, as incertezas geradas pelos sistemas que dispersavam muitos poderes tendiam a incentivar a composição de coalizões. Cientes de que não haveria um governo eleito com maioria legislativa, os partidos, desde as eleições, compunham alianças e fechavam acordos que seriam reiterados com a distribuição dos recursos no momento da instalação do governo. Mas, por que um partido se disporia a ser coadjuvante em um governo? Ou melhor, quando e com quais objetivos um partido ou um grupo de atores políticos decide fazer parte de um governo de coalizão?

Segundo Strom (1991), isso depende da relação entre custos e benefícios calculada pelos atores em competição. Supondo que os políticos querem atender às demandas de suas bases eleitorais e que fazem isso por meio da busca de resultados políticos, a probabilidade de que um político, ou um partido, faça parte de um governo dependerá do volume de oportunidades que terá no governo, vis-à-vis às chances oferecidas a ele se optar pela oposição. Se os custos da entrada no governo forem altos e os benefícios baixos, os partidos optarão pelo isolamento. Caso contrário, a estratégia ótima é se alinhar ao governo. Um exemplo disso é a disposição que os partidos com grandes chances eleitorais têm de liderar o movimento oposicionista nos Legislativos. Se os resultados eleitorais mostram a um partido que suas chances de vencer o próximo pleito são grandes o suficiente para que seus componentes deixem de atender às demandas de suas clientelas, vale mais, para esse conjunto de atores, enfrentar o custo de não receber recursos do governo, naquele momento (PRZEWORSKI, 1994).

Esse raciocínio é válido desde que se considere a variação no poder de barganha controlado pelos partidos em cada um dos contextos analisados. No cálculo dos custos e dos benefícios considera-se o poder que cada um dos negociadores controla. Quer-se dizer com isso que não é qualquer ator em competição que poderá obter os recursos desejados: isso será uma função do seu poder de barganha no contexto decisório. Nesse sentido, a identificação dos atores pivotais (KREHBIEL, 1990) no interior do Legislativo é ação estratégica que pode reduzir os custos de coordenação do governo, mas que pode, por outro lado, elevar as incertezas quanto aos resultados – já que os atores pivotais tendem a variar sua posição de decisão para decisão. Sob a ótica dos aliados,

por exemplo, ser pivotal eleva o poder de barganha em uma negociação de interesse do governo e pode render benefícios significativos para esse conjunto de atores.

Nesse contexto, o caso brasileiro tem sido interpretado como aquele em que as coalizões são mantidas pelo atendimento mútuo dos interesses dos atores. Ou seja, o governo tem recursos valiosos a oferecer (políticas, cargos e verbas), os deputados – em geral – mantêm suas bases eleitorais mobilizando os recursos controlados pelo governo, os líderes partidários são responsáveis pela negociação dos recursos com o governo, seu poder de barganha é maior quanto mais disciplinado são seus correligionários, e o governo obterá mais sucesso quanto melhor for seu poder de negociação e de distribuição de recursos entre os potenciais aliados (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999; AMORIM NETO, 2006; INÁCIO, 2006). No Brasil, então, as chances de sucesso legislativo de um governo variam de acordo com as preferências dos atores em competição, com a disposição do governo para negociar, com o poder de barganha dos partidos, principalmente, os pivotais, e com o tamanho e o grau de recursos disponíveis para as oposições.

É possível falar em “coalizões estaduais”?

Como mostrado, sob o Presidencialismo multipartidário criticado por Mainwaring (1993), os países Latino-Americanos lograram superar, por meio de coalizões governativas, o desafio da estabilidade democrática⁴³. No caso brasileiro, em particular, tem se afirmado que a governabilidade é resultado da composição de coalizões governativas por meio de alianças partidárias e do controle, por parte do Presidente, da agenda de governo (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999; AMORIM NETO, 2006). Esses argumentos têm sido qualificados no sentido de se entender que não basta compor uma coalizão governativa para que o sucesso legislativo seja observado. Há uma dimensão interveniente nessa conexão causal, referida ao tipo de coalizão que é obtida e ao *timing* de construção da mesma (SAIEGH, 2004; INÁCIO, 2006; ANASTASIA E INÁCIO, 2008).

É possível afirmar que essas características também são observadas nos estados brasileiros? Focado no caso paulista, Abrucio (2002) mostrou que o padrão de relacionamento entre Executivo e Legislativo seguia (entre 1991 e 1994) o que ele denominou de “ultrapresidencialismo estadual”. Ao analisar o período de

⁴³ Mesmo com o aumento da fragmentação partidária nos países latino-americanos, o que se observa é uma crescente preocupação com o aperfeiçoamento de outros atributos democráticos: representatividade e accountability. O problema institucional e a estabilidade parecem resolvidos em muitos dos países desse continente.

governo estadual de 1991 a 1994 em 14 estados brasileiros (ABRUCIO, 1998), o autor afirma, novamente, que a esfera estadual de governo se caracteriza por um ultrapresidencialismo já que está marcada por dois traços singulares: (1) o governador é o agente principal no processo de governo; e (2) os mecanismos de controle do Poder Público são pouco efetivos. Para Abrúcio (2002), o Executivo estadual mantém sua centralidade no processo de governo inibindo os *checks and balances*, característicos de sistemas presidencialistas, cooptando seus potenciais fiscalizadores: o Legislativo e o Judiciário. Para o autor, “a formação de uma maioria governista sólida nas Assembléias foi a arma fundamental utilizada pelos governos estaduais para controlar o processo decisório” (ABRÚCIO, 2002). Se a isso se acrescenta o fato de que as Assembléias Legislativas funcionam com baixo grau de especialização e profissionalização, configura-se um cenário em que o poder dos governadores se impõe sem contestação. Com esses incentivos, restaria aos Deputados, na avaliação de Abrucio, a estratégia governista.

Embora trabalhos sobre o padrão de relacionamento entre os poderes tenham mostrado que o governismo persiste em alguns casos (COSTA E OLIVEIRA, 1998; NUNES, 2009), é preciso qualificar essas conclusões. Não parece razoável supor a existência do governismo em todos os casos. Assim, é preciso identificar quais as dimensões que contribuem para a passagem de um padrão de governo de cooptação para um governo de coalizão.

Como mostrado por Pereira (2001), embora o Executivo nos estados se mantenha predominante sobre o Legislativo, nas palavras do autor, “os custos de sua vitória são diferentes” no tempo e entre os estados, dependendo das forças políticas formadas e do tipo de agenda em discussão. Como ele chamou atenção,

“enquanto alguns casos [CE, ES, SP] sustentam a imposição do Executivo, outros indicam uma maior independência do Parlamento [MG e RJ], tendo a experiência do RS o mérito de mostrar como os pratos da balança podem pender para um lado ou para o outro” (Pereira, 2001: 247).

Afirmar a existência geral do governismo implica desconsiderar os contextos políticos diferentes nos estados. Se for possível encontrar, em pelo menos algumas áreas, ou em alguns estados, legisladores com poder institucional para fazer valer sua força legítima como representantes, por que não sugerir um modelo analítico em que, ao invés de cooptação, como preconiza Abrucio (2002), se observe negociação e delegação?

Vale lembrar que os contextos institucionais e políticos foram bastante modificados desde o período analisado por Abrucio. A privatização dos bancos

estaduais (SANTOS, 2001), a diminuição das atribuições do estado perante municípios e União (TOMIO E RICCI, 2008) e a conseqüente redução da arrecadação fez com que o poder dos Governadores fosse diminuído em relação ao período anterior a 1994 (SOUZA E DANTAS NETO, 2006). Com isso, o volume de recursos à disposição do Governador sofreu uma queda acentuada, o que, com certeza, reduziu sua capacidade de imposição e aumentou o poder de chantagem e barganha do Legislativo.

Não se quer com isso ignorar o traço centralizador dos chefes de Executivo, característica que parece marcar o sistema político brasileiro como um todo. Presidentes e Governadores são os capitães das naus para as quais foram eleitos, são os responsáveis pela coordenação de seus governos, mas mesmo assim precisam negociar, em maior ou menor grau, apoio político com os atores em competição no Legislativo. Assim, tanto o Executivo não é sinônimo de governo, como o Legislativo dele não está excluído.

A partir desse arcabouço analítico parece razoável esperar que Minas Gerais e Rio Grande do Sul já tenham passado pela transição de governos baseados exclusivamente na cooptação dos deputados para um padrão predominante de negociação entre partidos. Para fundamentar esse argumento, vale lembrar o trabalho de Couto (1998) em que se propõe uma tipologia para classificar os estados, quanto aos padrões de interação entre Executivo e Legislativo, a partir de três dimensões: (1) estratégia, (2) modalidade e (3) elementos de troca. Nas palavras do autor,

Quanto à estratégia, a interação poderá ser basicamente cooperativa ou conflitiva; quanto à modalidade poderá ser estável (coalizões/oposições rígidas) ou instável (negociações pontuais) e, enfim, quanto à moeda de troca poderá ser programática ou alocativa/fisiológica (Couto, 1998, 45).

A partir desses critérios, o autor identifica seis possíveis padrões de governo: (1) coalizão programática de governo, (2) coalizão fisiológica de governo, (3) negociação pontual sem conteúdo, (4) negociação pontual alocativa, (5) diferenças programáticas irreduzíveis e (6) ausência reiterada de barganha alocativa. Esses cenários variam da formação de uma bancada de sustentação do Executivo na Assembléia que se dá com base na costura de um programa comumente aceito, de cuja conformação os parlamentares participaram, até a inexistência de decisões coordenadas na relação dos dois poderes.

Minas Gerais e Rio Grande do Sul, seriam os casos, no Brasil, em que os padrões 1 e 2 seriam observados de forma mais clara. Primeiro, porque se

espera observar, nesses casos, a formação de uma bancada estável de sustentação do Governador e, segundo, porque a costura dessa base parece se dar por meio de um programa comumente aceito pelos componentes do governo ou com base na troca de recursos de patronagem com os partidos e/ou deputados.

A questão parece ser, então, a respeito *do quê* e de *como negociar*, considerando os recursos de patronagem à disposição dos governadores. A esse respeito, os dados do *survey* com as elites parlamentares estaduais em 12 unidades da federação, realizado entre 2007 e 2008, podem ser úteis. No questionário havia duas questões que tratavam especificamente da relação entre os poderes na produção de apoio legislativo. A primeira tratava das iniciativas do governador para ser mais eficiente na obtenção de apoio Legislativo⁴⁴. A segunda tratava dos recursos mobilizados pelo governador para obter apoio⁴⁵. Essas duas variáveis foram recodificadas dando origem a uma única variável (Tabela 5). O primeiro procedimento foi recodificar as variáveis internamente agrupando categorias. As categorias “negociação com líderes partidários” e “negociação com líderes partidários da situação” da variável P71 foram recodificadas em uma única categoria: “negociação com partidos”. Dessa forma, a variável criada possui três alternativas de resposta: negociação com partidos, negociação com deputados ou outros. Na variável P72, agregaram-se as categorias “distribuição de cargos aos partidos” e “distribuição de cargos aos legisladores” dando origem à categoria “distribuição de cargos”. Assim, restaram três opções de resposta à pergunta sobre os recursos a serem negociados: distribuição de emendas, distribuição de cargos ou outros. Em seguida, as variáveis P71 e P72 recodificadas foram combinadas para dar origem a variável “estratégias de negociação” que possui cinco categorias: negociação de cargos com partidos, negociação de cargos com deputados, negociação de emendas com partidos, negociação de emendas com deputados ou outros. A distribuição desta nova variável está apresentada na tabela 6.

⁴⁴ P71. “Na opinião do(a) Sr(a), qual das iniciativas abaixo é a mais eficiente para o Poder Executivo conquistar o apoio dos legisladores para suas propostas? Negociar com as lideranças partidárias em geral, negociar com as lideranças partidárias da situação, negociar diretamente com os legisladores”

⁴⁵ P72. “E quais são, na sua opinião, os recursos mais importantes que o Poder Executivo utiliza para obter tais apoios? Execução das emendas orçamentárias dos legisladores, distribuição de cargos aos partidos, distribuição de cargos aos legisladores”

Tabela 6
Qual a estratégia mais eficaz para obtenção de apoio Legislativo

	%
Negociar cargos com partidos	22,8
Negociar cargos com deputados	10,5
Negociar emendas com partidos	29,6
Negociar emendas com deputados	16,0
Outros	21,1
Total	100 (513)

FONTE: Survey "Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em seis unidades da Federação".

Como se pode observar há variação significativa no que se refere à estratégia mais eficiente para se obter apoio legislativo nos 12 estados estudados. Mas a maior parte dos parlamentares afirma que a estratégia mais eficiente para que o Governador obtenha apoio legislativo seja a negociação com os partidos. Independentemente do tipo de recurso utilizado, a opção pelos partidos é a mais lembrada (52,4%). Se esses dados são reportados apenas para os estados de MG e RS, os resultados são muito semelhantes. Em Minas, cerca de 60% dos parlamentares acredita que a melhor estratégia é a negociação com partidos, no Rio Grande do Sul essa opinião chega aos 45%. O fato é que a resposta dos parlamentares serve como evidência de que os partidos têm um papel importante, também nos estados. Isso pode, portanto, servir como indício de que é possível a constituição de coalizões partidárias nas unidades da federação.

Como se verá adiante, o esforço empreendido, aqui, é o de explicar como coligações eleitorais minoritárias são transformadas em coalizões governativas efetivas no contexto estadual de governo.

Os casos de Minas Gerais e Rio Grande do Sul

As negociações para a composição de governos nascem no momento pré-eleitoral. As coligações, ainda permitidas pelas regras que organizam a competição eleitoral no Brasil, são o primeiro indicativo de quais serão os aliados do governo a ser formado. Há, também, a possibilidade de reordenar os pactos políticos, ainda no contexto eleitoral, quando ocorre segundo turno. A terceira possibilidade aparece com a posse do chefe do Executivo e a indicação de seus aliados para o Gabinete. A partir desse momento, todo o processo de configuração é artificial – não é dado pelo voto: o mandatário do Poder Executivo pode alterar ou reformar sua base a qualquer momento, mas sempre atento, espera-se, aos problemas de coordenação, às suas preferências, e aos resultados almejados por seu governo.

No plano nacional, a capacidade de construir coalizões e reformá-las ao longo do mandato tem sido apontada como a grande responsável pela obtenção de sucesso legislativo. No nível estadual, será possível falar em coalizões partidárias, construídas a partir da distribuição dos cargos à disposição dos governadores? Para responder a essa questão é preciso descrever a formação e a dinâmica da composição dos gabinetes nos dois estados estudados. Para tanto, três aspectos que parecem diferenciar os casos serão analisados: tamanho, heterogeneidade e contiguidade ideológica.

A literatura tem concordado com a afirmação de que as coligações eleitorais dão origem às coalizões governativas. Portanto, é nelas que se deve colocar mais atenção inicialmente. Como se sabe, as coligações eleitorais são permitidas no Brasil tanto para o pleito majoritário quanto para o pleito proporcional. Ademais, elas não precisam ser coincidentes, podendo variar na composição ideológica e numérica. Essa não necessária coincidência aponta para o uso estratégico dessa ferramenta. Enquanto os candidatos a deputado estadual podem compor coligações que tentam beneficiar os maiores partidos e garantir a sobrevivência dos pequenos, os Governadores podem pensar no alinhamento com os partidos das principais lideranças do estado. Essa combinação de estratégias possibilita a expansão das alianças majoritárias a partir das alianças constituídas para as eleições legislativas.

Tabela 7
Coligações majoritárias nas eleições estaduais em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul: 1999-2006

		Número de Candidatos	Partido Vencedor	Partido Derrotado	% votos perdedor (1)	% votos vencedor (2)	Coligação Vitoriosa
1998	MG	6	PMDB	PSDB	38,3	57,6	PMDB / PST / PSL / PTN / PT do B / PMN / PRTB / PAN / PPS / PL / PSC
	RS	7	PT	PMDB	46,4	50,8	PT / PC do B / PSB / PCB
2002	MG	7	PSDB	PT	30,7	-*	PPB / PSL / PTN / PFL / PAN / PRTB / PHS / PV / PSDB
	RS	12	PMDB	PT	37,3	52,7	PMDB / PHS / PSDB

*Em 2002 o governador Aécio Neves (PSDB) foi eleito no primeiro turno com 57,7% dos votos válidos

(1) Primeiro turno / (2) Segundo turno

FONTE: TSE, 2009.

Tanto em Minas Gerais (MG) quanto no Rio Grande do Sul (RS), as coligações foram utilizadas como mecanismo para agregar forças eleitorais. Mas, nesse aspecto, há uma diferença interessante entre os dois estados que pode fornecer uma pista para a análise. Como se pode observar na tabela 6, as coligações mineiras vitoriosas são, no período analisado, muito maiores do que as

coligações gaúchas. A coligação que elegeu Itamar Franco (PMDB) em 1998 contava com a presença de 11 partidos e a que elegeu Aécio Neves (PSDB) contava com 9. No RS, Olivio Dutra (PT) foi eleito em uma coligação de 4 partidos e Germano Rigotto (PMDB) com uma de apenas 3.

A diferença fica ainda mais evidente quando se olha para o aspecto ideológico. No RS o padrão observado é de homogeneidade e contigüidade ideológica, ao contrário do que ocorre em MG, onde as coligações são caracterizadas por heterogeneidade e descontinuidade ideológica. Dutra vence as eleições com o apoio⁴⁶ de partidos de esquerda e Rigotto com o apoio de partidos de centro. Itamar é eleito por uma combinação de partidos de centro e de direita e o mesmo acontece com Aécio.

Chama atenção, ainda, o fato de que, em apenas um caso – o de Aécio Neves –, o Governador é eleito em primeiro turno. Nos outros três governos analisados, o percentual de votos obtidos pelo segundo candidato mais votado supera os 30%, chegando a 47% no RS, em 1998. Isso é característico de contextos políticos competitivos. Isso se nota na eleição gaúcha de 2002 que mesmo com 12 candidatos ao governo do estado, o segundo colocado recebe, no primeiro turno, 37,3% dos votos válidos.

A condução das disputas para o segundo turno se mostra fundamental para as democracias multipartidárias por ser responsável pela organização dos dois campos competitivos que terão espaço no Legislativo: o governo e a oposição. Na tabela 6 pode-se observar a manutenção dos partidos adversários em campos antagônicos ao longo das duas eleições aqui analisadas: no RS o PT e o PMDB lideram a disputa nos dois pleitos; em MG, PMDB, PSDB e PT revezam a disputa do segundo turno. Os dados mostram que os grandes partidos nacionais conduzem as disputas regionais, pelo menos nesses dois estados. Isso é fortemente incentivado pelo fato de que o segundo turno consegue acomodar as disputas fragmentadas, típicas de um sistema multipartidário. No caso do RS chama à atenção a regularidade de PMDB e PT mesmo no contexto de muitos candidatos ao governo do estado. O resultado dessa regularidade é observado, também, nas urnas para o Legislativo.

⁴⁶ Vale lembrar que esses dados foram retirados do TSE. No entanto, não foi possível identificar o apoio que é dado pelos partidos derrotados no primeiro turno aos partidos que disputam no segundo. Essas informações seriam essenciais para se observar o tamanho e a consistência ideológica das coligações informais que conduzem ao governo vencedor.

Tabela 8
Composição Partidária da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul:
1999-2006

	Olívio Dutra (PT)				Germano Rigotto (PMDB)			
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PP	20,00	20,00	20,00	20,00	18,18	18,18	18,18	18,52
PDT	12,73	12,73	12,73	12,73	12,73	10,91	12,73	12,96
PT	21,82	20,00	20,00	20,00	23,64	23,64	23,64	24,07
PTB	18,18	18,18	18,18	18,18	10,91	10,91	10,91	12,96
PMDB	18,18	18,18	9,09	9,09	16,36	18,18	18,18	16,67
PL	0,00	0,00	0,00	0,00	1,82	1,82	1,82	0,00
PPS	0,00	0,00	10,91	10,91	5,45	5,45	1,82	1,85
PFL	3,64	3,64	3,64	3,64	1,82	1,82	3,64	3,70
PSB	1,82	1,82	0,00	0,00	1,82	1,82	1,82	1,85
PSDB	3,64	3,64	3,64	3,64	5,45	5,45	5,45	5,56
PC do B	0,00	1,82	1,82	1,82	1,82	1,82	1,82	1,85
Total	55 (100)	55 (100)	55 (100)	55 (100)	55 (100)	55 (100)	55 (100)	55 (100)

FONTE: TSE, 2009.

A tabela 8 mostra que, no RS, dos 5 maiores partidos no Legislativo, 2 (PP e PTB) não participam das coligações vitoriosas entre 1999 e 2006. O PT mantém cerca de 22% das cadeiras controladas ao longo do período e o PMDB cerca de 16%. Juntos, os partidos que lideram as duas disputas para o governo do estado, controlam algo próximo de 40% da casa.

Tabela 9
Composição Partidária da Assembléia Legislativa de Minas Gerais:
1999-2006

	Itamar Franco (PMDB)				Aécio Neves (PSDB)			
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PDT	10,4	10,4	10,4	10,4	6,49	6,49	6,49	7,79
PFL	7,79	9,09	9,09	9,09	6,49	6,49	9,09	10,4
PL	6,49	5,19	6,49	13	18,2	10,4	5,19	2,6
PMDB	14,3	16,9	15,6	13	10,4	11,7	13	11,7
PP	6,49	6,49	6,49	7,79	6,49	6,49	7,79	7,79
PPS	3,9	3,9	2,6	3,9	2,6	3,9	5,19	6,49
PSB	2,6	2,6	5,19	3,9	2,6	2,6	0	0
PSD	7,79	7,79	7,79	2,6	0	0	0	0
PSDB	18,2	18,2	16,9	15,6	19,5	20,8	19,5	23,4
PT	9,09	7,79	7,79	9,09	19,5	19,5	20,8	20,8
PTB	7,79	7,79	7,79	9,09	6,49	6,49	6,49	2,6
Outros	5,2	3,9	3,9	2,6	1,3	5,2	6,49	6,5
Total	77 (100)	77 (100)	77 (100)	77 (100)	77 (100)	77 (100)	77 (100)	77 (100)

FONTE: TSE, 2009.

Em MG (tabela 9), dos 9 partidos efetivos no governo Itamar, apenas 2 participaram da coligação vitoriosa; e dos 8 partidos efetivos no governo Aécio, apenas 3 estiveram na coligação que venceu as eleições. No que diz respeito ao volume de cadeiras controladas pelos partidos que lideram a disputa majoritária, no governo Itamar, o PMDB controla cerca de 15% das cadeiras durante o mandato e o PSDB 17%. No governo Aécio tanto o PSDB quanto o PT controlam cerca de 21% dos assentos legislativos. Também em MG os dois principais partidos do governo e da oposição controlam cerca de 40% do Legislativo. A partir desses dados três observações podem ser feitas:

(1) Observe-se que, apesar do número elevado de legendas presentes nas coligações mineiras na comparação com as coligações gaúchas, o número de grandes partidos em cada uma das coligações é muito parecido nos dois estados. O padrão mineiro é o de um grande partido, cercado de legendas pequenas, já no caso gaúcho os pequenos partidos são alijados das coligações vitoriosas. Sabendo que a fragmentação partidária observada em MG é muito maior do que a presente no RS, esse diferente padrão de composição de coligações pode representar a tentativa, por parte do governador, de garantir o apoio de possíveis atores pivotais. Essa dispersão maior de poder entre as legendas aumenta as chances de que uma decisão se torne dependente de um ou dois grupos de parlamentares reunidos em pequenas bancadas.

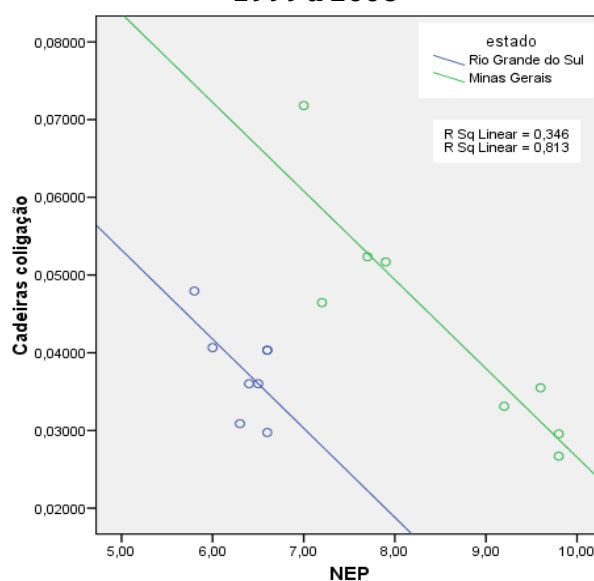
(2) O volume de cadeiras controladas pelos dois principais partidos do governo e da oposição garante que o partido derrotado se mantenha na oposição durante o mandato, já que suas chances de vencer as eleições, na próxima rodada, são claras. A força legislativa obtida nas urnas os credencia como potenciais adversários no próximo pleito. Com isso, os subsistemas partidários de MG e RS parecem estar consolidados em torno de três importantes legendas: PT, PSDB e PMDB. Essa disposição em atuar como oposição, por causa do poder eleitoral recebido, fatalmente impacta o padrão de coalizão encontrada nos estados.

(3) Chama atenção, ainda, o fato de que, a partir das coligações eleitorais, os governos Dutra e Rigotto obtêm apoio legislativo de cerca de 23% dos deputados. No caso mineiro, as coligações eleitorais que elegem Itamar e Aécio controlam, durante o mandato, uma média de 29% e 36% das cadeiras legislativas, respectivamente. Isso lhes obriga a avançar, em maior ou menor grau, para o terceiro passo na composição de coalizões: a busca de apoio legislativo após as eleições. De todos os Governos analisados, o de Aécio Neves parece ser o que tem maior vantagem numérica. Para aprovar medidas de seu interesse, basta conseguir apoio de 15% dos deputados, o que, em um total de 77, significa 11 deputados. O caso de Itamar é o mais grave já que precisa

convencer 17 deputados a votar em sua agenda. No RS, tanto Dutra quanto Rigotto precisaram complementar sua base aliada com 14 deputados.

As análises comparadas na América Latina mostraram que, sob regimes presidencialistas multipartidários, é comum que governos saiam das urnas minoritários (MORGENSTERN, 2004). Mostrou-se, ainda, que há uma alta associação negativa entre o contingente legislativo do Presidente (CL) e o número efetivo de partidos (NEP) (JONES, 1994; CHASQUETTI, 2001). O mesmo parece acontecer no caso dos estados aqui analisados. Considerando apenas o contingente legislativo obtido pelos Governadores a partir das coligações eleitorais, pode-se notar uma correlação negativa entre essa variável e o NEP. Os gráficos abaixo mostram os valores da correlação para MG e RS. Também para o nível subnacional o tamanho da maioria observada está associado ao número e ao tamanho dos partidos no interior do Legislativo.

Gráfico 3
Correlação entre Contingente Legislativo do Governador e NEP por ano
1999 a 2006



FONTE: Banco de dados coalizões governativas em MG e RS.

Como já mencionado, as coalizões são formatadas artificialmente, depois da posse dos representantes. Ao fazer isso, os governos estão buscando alinhar atores eleitos para representar os interesses de cidadãos que possuem preferências distintas. O resultado pode ser positivo para a democracia, se se considera que os conflitos políticos decorrentes da heterogeneidade estrutural das sociedades estão sendo processados institucionalmente; mas pode ser negativo se o nível de coordenação política exigida por parte do Governador for muito grande, frente às preferências que podem ser muito distintas. Nesse caso, além do problema numérico, o Governador tem que lidar com a diversidade ideológica dos aliados.

Após a formação das coligações eleitorais e a reformatação do apoio eleitoral no segundo turno, os Governadores enfrentam o desafio de agregar os 50% mais um, necessários para aprovar sua agenda ordinária⁴⁷. Para isso é preciso atentar para a forma como o número de cadeiras é combinada com o posicionamento ideológico dos partidos no Legislativo. Dependendo do volume de apoio necessário pelo Governador e da distância das preferências dos atores a disposição dele, o chefe do Executivo pode optar por estratégias distintas (INÁCIO, 2006).

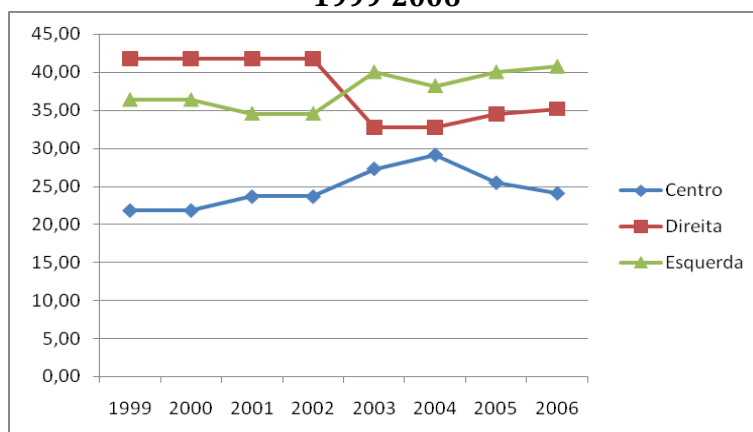
Como exemplo, pode-se imaginar um candidato de partido de esquerda eleito para ocupar o Executivo de um estado brasileiro onde o Legislativo eleito apresenta a seguinte composição: 20% de cadeiras da esquerda, 50% do centro e 30% da direita. Nesse caso, o Governador preferirá se coalizar com partidos do centro, o que já lhe garante maioria. Mas se o Legislativo apresentar 20% de partidos de centro e 50% de partidos de direita, o Governador será obrigado a negociar com alguns setores da direita, já que ela terá o poder de vetar qualquer matéria que não seja de seu interesse. Nesse segundo caso, a possibilidade de se chegar a acordos sobre a agenda que será colocada em pauta é remota. Esse exemplo simples serve para mostrar que o número não é o único elemento importante nas negociações para a composição da coalizão; a distribuição de preferências também importa⁴⁸.

Nos casos de MG e RS, o padrão de distribuição de preferências ideológicas é muito distinto. Conforme pode ser observado nos gráficos 4 e 5, a Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul apresenta ao longo do tempo uma polarização entre partidos de esquerda e direita, ficando os partidos de centro sempre em terceiro lugar. Em Minas não há um padrão claro. Somente a esquerda não consegue obter maioria de cadeiras no legislativo ao longo do período. O centro e a esquerda apresentam tendência de crescimento, enquanto que a direita diminui consideravelmente de tamanho, desde 2002.

⁴⁷ Isso porque não se está considerando que a aprovação de PECs, por exemplo, necessita de 2/3 do plenário para ser aprovado.

⁴⁸ Para um estudo sistemático desse tipo de problema ver Cheibub, Przeworski e Saiegh (2004).

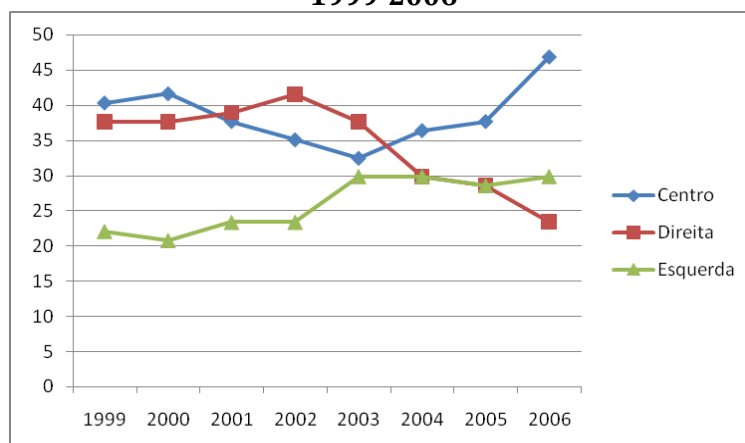
Gráfico 4
Composição Ideológica da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul:
1999-2006



*Esquerda: PCdoB, PT, PDT e PSB / Centro: PMDB, PPS, PSDB / Direita: PFL, PTB, PL e PP
FONTE: TSE, 2009.

Interessante observar, ainda, que a variação do percentual de cadeiras dentro e entre os campos ideológicos no interior dos mandatos é maior em Minas Gerais. A migração partidária no Rio Grande do Sul quase inexistente o que indica um subsistema partidário forte. A queda da direita mineira ao longo do governo Aécio chega a ser impressionante: esse campo inicia o mandato com 37% das cadeiras e, em 2006, chega a 24%. Tendo a esquerda se estabilizado nesse período, está claro que os deputados migrantes optaram por partidos de centro como destino.

Gráfico 5
Composição Ideológica da Assembléia Legislativa de Minas Gerais:
1999-2006



*Esquerda: PCdoB, PT, PDT e PSB / Centro: PMDB, PPS, PSDB, PSC, PMN, PV, PSN e PHS / Direita: PFL, PTB, PL, PP, PST e PSD
FONTE: TSE, 2009.

A partir dos resultados descritos, espera-se que o componente ideológico, combinado ao tamanho do contingente legislativo do Governador vitorioso nas urnas, implique padrões distintos de coalizão. A hipótese é de que os Governadores consideram dois aspectos para decidir sua estratégia

coalizcionista: (a) o campo ideológico do seu principal adversário nas eleições, e (b) o contingente legislativo do seu campo ideológico. Com relação ao primeiro aspecto, as coalizões formatadas podem ser de dois tipos: (a) de contigüidade ideológica, (b) de heterogeneidade ideológica. Na coalizão contigua ideologicamente os partidos estão ordenados sem nenhum vazio ideológico (INÁCIO, 2006). A coalizão homogênea ideologicamente é aquela em que todos os partidos aliados pertencem ao mesmo campo ideológico. Então a heterogênea é aquela em que há pelo menos dois partidos pertencentes a campos ideológicos distintos. Quanto ao número de aliados há dois tipos de governos: (a) uni partidários e (b) coalizão.

Se o argumento é o de que dependendo desses dois aspectos tem-se uma estratégia ótima a ser adotada pelos chefes do Executivo, os Governadores tenderiam, então, a adotar as seguintes opções, caso se observem as condições estabelecidas: (a) governo de coalizão heterogêneo não-contíguo, (b) governo de coalizão heterogêneo contíguo, ou (c) governo de coalizão homogêneo contíguo⁴⁹.

Tabela 10
Coalizões governativas de Minas Gerais e Rio Grande do Sul:
1999-2006

Coalizões	Partidos	Período	Cadeiras (%)*	Secretarias**	NEP
Dutra I	PT - PSB - PDT	jan/99 - nov/99	36,4	21	5,80
Dutra II	PT - PSB	dez/99 - dez/00	21,8	21	6,00
Dutra III	PT - PSB - Pcdob	jan/01 - dez/02	21,8	22	6,60
Rigotto I	PMDB - PSDB - PDT - PP - PTB	jan/03 - fev/06	64,2	22	6,50
Rigotto II	PMDB - PTB	mar/06 - dez/06	29,6	19	6,30
Itamar I	PMDB - PDT - PFL - PSB	jan/99 - jan/99	35,1	19	9,80
Itamar II	PMDB - PDT - PFL - PSB - PT	fev/99 - abr/00	45,5	19	9,50
Itamar III	PMDB - PDT - PFL - PT	mai/00 - mar/02	43,6	21	9,50
Itamar IV	PMDB - PFL - PT	abr/02 - dez/02	31,2	21	9,60
Aécio I	PSDB - PP - PL - PSB - PTB - PDT	jan/03 - jun/04	56,5	18	7,60
Aécio II	PSDB - PP - PL - PTB - PPS - PMDB - PFL PSDB - PP - PL - PTB - PPS - PMDB - PFL -	jul/04 - jan/05	66,3	18	7,90
Aécio III	PDT	fev/05 - fev/06	72,7	18	7,70
Aécio IV	PSDB - PP - PPS - PMDB - PDT	mar/06 - dez/06	57,2	18	7,00

* Média de cadeiras no período / **Máximo de secretarias no período

FONTE: Banco de dados coalizões governativas em MG e RS.

⁴⁹ O desenvolvimento desse argumento é feito no apêndice do capítulo. É importante ressaltar que se trata de um modelo de tipo ideal: na realidade, as possibilidades acabam por conjugar os diversos padrões, em diferentes medidas simultaneamente, muito embora seja possível determinar quais são as formas predominantes nos casos particulares. A prevalência de cada uma dessas formas terá, porém, conseqüências práticas para o tipo de governo montado. Embora as opções (4) governo uni partidário e (5) governo de coalizão homogêneo não-contíguo possam ocorrer, não parece plausível, sob as condições estabelecidas acima, que elas apareçam no quadro estadual brasileiro.

Para verificar se a classificação acima se sustenta, foi preciso, antes, definir como os governos seriam analisados. Optou-se pela divisão dos períodos, levando-se em conta a composição dos gabinetes. Sabendo-se que um dos atributos do regime presidencialista é a possibilidade de que o chefe do Executivo indique e demita seu secretariado sem grandes restrições, optou-se por classificar os quatro governos analisados tendo em vista a dinâmica de composição, ingresso e saída dos partidos das Secretarias de Estado, em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul. O critério adotado para a distinção do número de coalizões compostas no período foi a entrada ou a saída de um partido do primeiro escalão das secretarias. Nesse caso, não interessa quanto ou o quê cada partido tem dentro do governo, mas, somente, se ocupa alguma secretaria⁵⁰. Essa dinâmica tem impacto direto sobre o contingente legislativo coordenado por determinada coalizão. Supõe-se, portanto, que o volume de apoiadores com que pode contar o Governador é diretamente proporcional ao tamanho dos partidos que ocupam postos de secretaria nos respectivos governos. Sendo assim: (1) para ser considerado partido aliado esse tem que, necessariamente, ocupar um posto na secretaria de estado, (2) se o partido X controla 20% das cadeiras no Legislativo e ocupa uma secretaria, espera-se que o governo possa contar, na maior parte do tempo, com esses 20% de apoio e (3) o partido do Governador será sempre considerado como parte da coalizão de governo⁵¹.

Obteve-se como resultado três coalizões no governo Dutra, dois no período Rigotto, e quatro nos governos Itamar e Aécio. As acomodações de segundo turno e as negociações após as eleições levam, de um modo geral, a coalizões que mantêm os partidos que participaram das coligações e incluem outros que se aproximaram para garantir cadeiras legislativas próximas à maioria. Em todos os casos, as primeiras coalizões de cada governo são as coligações vitoriosas ampliadas. O número de secretarias de cada estado também é semelhante, variando de 18 a 21 em ambos os casos.

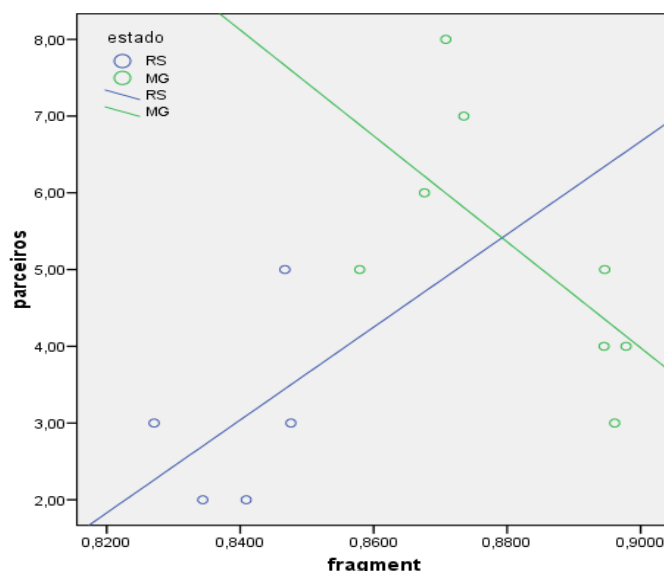
Quanto à composição das coalizões, os dados parecem mostrar variação na relação entre a dispersão de poder entre os partidos e o número de atores a ser considerado na composição das coalizões. Nesse aspecto os dois estados se diferenciam completamente. A média de aliados no RS é de 3, enquanto que em MG é de 5,25. Quando se compara a fragmentação estadual e o número de

⁵⁰ No capítulo seguinte a classificação dos gabinetes levará em conta também o volume de recursos controlados pelos partidos. A referência no que diz respeito a esse tema é Amorim Neto (2006).

⁵¹ Esse último critério é importante de ser evidenciado porque Itamar Franco enfrentou sérios problemas com o seu partido durante o mandato. Deixou o partido, logo no início do mandato, por não concordar com o fato do PMDB apoiar o governo FHC, então presidente. O partido no legislativo mineiro, no entanto, embora tenha ficado “rachado” continuou operando na base de apoio de Itamar, como mostrou Nunes (2008).

parceiros por coalizão (Gráfico 6) observa-se uma associação positiva entre número de partidos no estado e o número de atores pertencentes à coalizão de governo no RS (0,18), e uma associação negativa em MG (0,43). Essa variação, parece estar associada ao tipo de sistema partidário existente em cada estado. No RS, grandes partidos mas poucos; em MG muitos partidos, mas pequenos.

Gráfico 6
Correlação entre Fragmentação partidária e número de parceiros por coalizão:
Minas Gerais e Rio Grande do Sul, 1999 a 2006

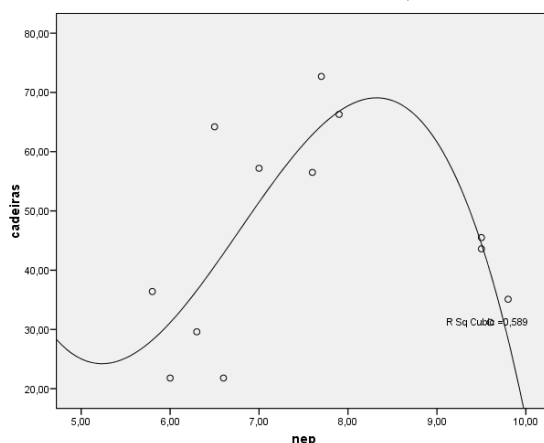


FONTE: Banco de dados coalizões governativas em MG e RS.

Dos 13 governos analisados, 5 contaram com o apoio de mais de 50% do legislativo, sendo 3 com apoio de mais de 3/5 do parlamento, 4 com apoio entre 35% e 46% e 4 com suporte legislativo entre 22% e 31%. Como mostrado anteriormente, o contingente legislativo do Governador vitorioso nas urnas está negativamente associado ao NEP resultante das eleições. No processo eleitoral, o número de partidos efetivos coligados ao governador é pequeno, tendo em vista que os grandes partidos tendem a lançar candidaturas próprias, mesmo que seja somente para negociar apoio político num eventual segundo turno (MELO, 2005). Durante o mandato, no entanto, espera-se que a relação seja em outra direção e de natureza distinta. Quando o sistema se torna mais competitivo – e há muitos partidos parlamentares efetivos –, o poder de chantagem dos mesmos aumenta. Desse modo, a possibilidade de que partidos efetivos façam parte do governo é elevada, mas até certo ponto. Espera-se que, a partir de um determinado nível, incluir partidos efetivos no governo gere custos elevadíssimos. Por exemplo, pode se tornar muito custoso compartilhar cargos de secretaria com os partidos que tem grande contingente legislativo se o Governador já possui maioria. O resultado da associação entre o contingente legislativo médio do mandato e o NEP, no gráfico 7, mostra isso. Obtém-se uma relação cúbica, ou seja, o aumento do NEP tende a elevar o contingente

legislativo do governador, mas só até certo ponto. A tendência observada em governos com NEP maior do que 8 é a queda no contingente Legislativo do Governador.

Gráfico 7
Correlação entre Contingente Legislativo do Governador e o NEP por coalizão:
Minas Gerais e Rio Grande do Sul, 1999 a 2006



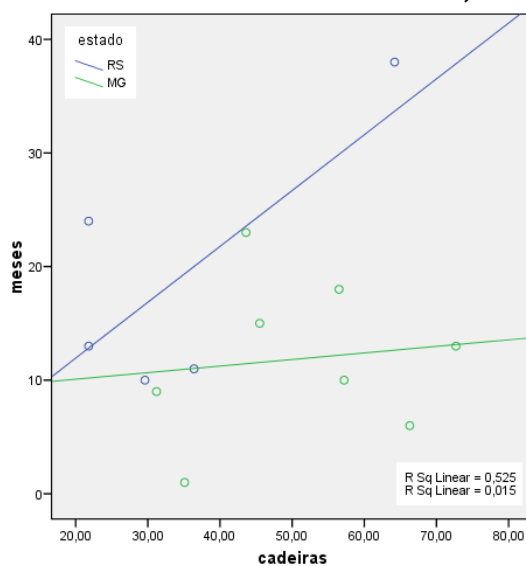
FONTE: Banco de dados coalizões governativas em MG e RS.

O que dizer sobre a duração das coalizões⁵²? Segundo as pesquisas sobre o tema, em contextos presidencialistas, quanto mais complexas são as condições de negociação para a formação das coalizões e para produzir decisões, menor tende a ser sua durabilidade (DEHEZA, 1998; ALTMAN, 2000; LAVER, 2003). Nessa direção, Amorim Neto (2006: 96) mostrou que “executivos majoritários, administrações unipartidárias e gabinetes altamente partidarizados são atributos que – independentemente - maximizam a sobrevivência dos governos”. Então, há variações entre as coalizões também com referência à sua duração.

No caso dos estados aqui estudados, as coalizões mineiras duram, em média, menos (11,9 meses) do que as coalizões gaúchas (19,2 meses). A coalizão de menor duração é encontrada em MG (Itamar I) e a maior no RS (Rigotto I). Isso pode estar referido ao volume de cadeiras controladas pelos governos em cada estado. Como mostra o gráfico 8, o aumento do contingente legislativo do Governador eleva a duração das coalizões apenas no RS. Em MG a associação é quase nula.

⁵² É importante lembrar que esse não é um tema central deste trabalho. Interessa, apenas, como característica das coalizões analisadas. Por isso, não serão feitos testes de hipóteses ligados à questão. Para uma análise acurada do tema, ver Altman (2000) e Amorim Neto (2006).

Gráfico 8
Correlação entre Contingente Legislativo do Governador e o número de cadeiras por coalizão: Minas Gerais e Rio Grande do Sul, 1999 a 2006



FONTE: Banco de dados coalizões governativas em MG e RS.

Falta saber, ainda, como se distribuem ideologicamente as coalizões. Elas são homogêneas ou são contíguas? No RS, apenas uma coalizão não é contígua (Rigotto II); em MG, ao contrário, apenas nos casos de Aécio II e III elas são contíguas. Essas informações mostram, reproduzindo o que é observado no nível nacional (INÁCIO, 2006), que a fragmentação legislativa impacta negativamente a contigüidade das coalizões ($r^2 = -0,58$). Apenas as coalizões Dutra apresentam homogeneidade ideológica. Nesse caso, a fragmentação legislativa também parece gerar esse efeito: afinal, quanto maior é o número de atores no legislativo, menor é a chance de que o Governador consiga maioria, ou quase isso, dentro do seu campo ideológico.

Tabela 11
Atributos das coalizões governativas do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais:
1999-2006

	Contigua	Homogênea	Parceiros	Partido Governador é o maior no Legislativo	Coalizão Majoritária
Dutra I	Sim	Sim	3	Sim	Não
Dutra II	Sim	Sim	2	Não	Não
Dutra III	Sim	Sim	3	Não	Não
Rigotto I	Não	Não	5	Não	Sim
Rigotto II	Sim	Não	2	Não	Não
Itamar I	Não	Não	4	Não	Não
Itamar II	Não	Não	5	Não	Não
Itamar III	Não	Não	4	Não	Não
Itamar IV	Não	Não	3	Não	Não
Aécio I	Não	Não	6	Sim	Sim
Aécio II	Sim	Não	7	Sim	Sim
Aécio III	Sim	Não	8	Sim	Sim
Aécio IV	Não	Não	5	Sim	Sim

FONTE: Banco de dados coalizões governativas em MG e RS.

Mas afinal, o modelo teórico apresentado acima consegue indicar o tipo de coalizão construída pelos Governadores? Parece que sim. Como mostra a tabela 10, no caso gaúcho, o gabinete Rigotto II é o único que foge ao esperado teoricamente. Ao contrário do previsto, Rigotto II é uma coalizão contigua. Esse resultado desviante pode ter se dado pelo fato de que esse gabinete conta com apenas dois partidos e ocorre no final do mandato do Governador. Nesse caso, o contexto é relevante, tendo em vista que dos cinco partidos que compuseram a coalizão de apoio ao governo Rigotto I, 3 lançaram candidatos ao governo do estado em 2006 (PSDB, PDT e PP). Com isso, a manutenção no governo de coalizão é impossível, uma vez que esses partidos se tornaram adversários no pleito seguinte. O número de partidos na coalizão também é fator que pode ser considerado explicativo desse desvio, já que a correlação entre o número de parceiros presentes na coalizão e a contigüidade da mesma apresenta um coeficiente de Spearman negativo: -0,251.

Em Minas, dos 8 governos analisados, apenas Aécio I e IV fogem ao esperado. No primeiro caso, a contigüidade não é observada porque o PMDB, formalmente, fica fora do governo no primeiro ano. É importante lembrar que a eleição foi vencida no primeiro turno pelo Governador tucano. Sendo assim, Newton Cardoso (PMDB), que também disputou a eleição majoritária, mas ficou em terceiro lugar, não teve a oportunidade de renegociar o apoio do seu partido num eventual segundo turno. Além disso, Aécio já contava com maioria no Legislativo e, assim, a inclusão do PMDB poderia ser deixada para mais tarde. No outro caso, a não-contigüidade é gerada pela saída formal do governo de dois partidos de direita: o PFL e o PTB. Embora não seja possível sugerir

hipóteses para explicar essa saída, vale lembrar que ela não teve conseqüências graves para o governo, pois manteve maioria no Legislativo.

Considerações finais

O objetivo desse capítulo foi mostrar que, assim como no contexto nacional, o sistema político presidencialista multipartidário associado a governos minoritários configurados nos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul tendem a gerar coalizões de governo baseadas em acordos partidários. Foi possível observar que nos dois casos os principais partidos nacionais estão a frente das disputas que envolvem o governo do estado. Além disso, eles aparecem como protagonistas no Legislativo.

Conforme esperado, mostrou-se que os Governadores cumprem as etapas básicas de formação de coalizões de governo: a partir de coligações eleitorais os Governadores buscam ampliar seu apoio no Legislativo conformando uma coalizão de governo baseada em acordos partidários. Pelo menos nos dois casos aqui analisados, não parece fazer sentido sustentar o argumento do ultrapresidencialismo estadual. Afinal, os partidos estão presentes nas secretarias de estado conformando durante todo o mandato coalizões de governo – o que reduz a probabilidade de se pensar em coalizões *ad hoc*.

Interessante destacar o papel do contexto dos subsistemas partidários na conformação das coalizões. Se ficou claro que as coalizões variam de acordo com o número de atores em competição, a distribuição de preferências e sua distância relativa, é direta a associação entre essa variação e o padrão de configuração e competição encontrado nos estados. Nesse aspecto, as hipóteses que a literatura trabalha para o caso nacional também se observam para os contextos de MG e RS.

Ao descrever o padrão de coalizão dos partidos, se pode observar que embora sejam estados com padrões de coalizão claros, há diferenças significativas se comparamos os casos: o RS tem coalizões menores, ideologicamente homogêneas e contíguas e que duram mais tempo; em Minas o número de coalizões, principalmente pelo caso do governo Itamar, é maior, elas são menos contíguas e homogêneas ideologicamente e duram, em média, menos tempo.

No próximo capítulo o desafio será o de identificar a conexão entre a formação de coalizões no nível estadual e o sucesso legislativo de governos, tomando por sucesso sua capacidade de obter resultados de soma positiva.

Apêndice

Aqui se pretende mostrar quais são as estratégias ótimas a ser adotadas pelos chefes do Executivo em presidencialismos multipartidários. Se quer argumentar que os Governadores tem as seguintes opções a disposição: (a) governo de coalizão heterogêneo não-contíguo, (b) governo de coalizão heterogêneo contíguo, ou (c) governo de coalizão homogêneo contíguo

Quadro 1
Contingente Legislativo do campo ideológico do vencedor e campo ideológico do adversário em sistemas presidencialistas multipartidários⁵³

		Campo ideológico do adversário		
		Mesmo	Contíguo	Oposto
Contingente Legislativo do campo ideológico do vencedor	Exíguo (<= 35%)	Governo de coalizão heterogêneo não-contíguo (1)	Governo de coalizão heterogêneo não-contíguo (1)	Governo de coalizão heterogêneo contíguo (2)
	Equilibrado (entre 35% e 49%)	Governo de coalizão heterogêneo não-contíguo (1)	Governo de coalizão heterogêneo contíguo (2)	Governo de coalizão heterogêneo contíguo (2)
	Majoritário (> 50%)	Governo de coalizão heterogêneo não-contíguo (1)	Governo de coalizão homogêneo contíguo (3)	Governo de coalizão homogêneo contíguo (3)

FONTE: elaboração própria.

O objetivo da tipologia proposta no quadro 1 é mostrar como um Governador agirá caso se observe determinado tipo de contingente legislativo associado a determinado campo ideológico do principal adversário ao governo do estado. O suposto básico utilizado na construção da tipologia é o de que, sob o presidencialismo de coalizão, todo governo sai das urnas minoritário e, portanto, precisa formar governos de coalizão com os partidos com assento no Legislativo. Supõe-se, ainda, que todo Governador prefere coalizões contíguas e homogêneas a não-contíguas e heterogêneas. Esse segundo suposto se baseia nos resultados de pesquisas anteriores que mostram a importância da coesão e coerência ideológica para a produção de políticas públicas e para minimizar problemas de coordenação no interior de coalizões (CHEIBUB, PRZEWORSKI e SAIEGH, 2004).

Se o governador é filiado a um partido de campo ideológico com base exígua no Legislativo e disputou a eleição com candidato que pertencia ao mesmo campo

⁵³ Para a composição dessa tipologia dois pressupostos foram considerados: (a) governadores preferem governos contíguos a não-contíguos e (b) governadores preferem governos homogêneos a não homogêneos. Essas preferências se justificam pelo fato de que, interno ao modelo apresentado, está o fato de que governos homogêneos e contíguos são os que apresentam menores problemas de coordenação vis-à-vis os governos heterogêneos não-contíguos.

ideológico ou a campo ideológico contíguo, a tendência é que se observe uma coalizão heterogênea e não-contígua. Uma vez que o Governador não pode contar com maioria no seu campo, a tendência é que busque apoio fora dos seus limites ideológicos. Além disso, como seu principal adversário faz parte do mesmo campo ideológico ou está próximo, e é pouco provável que esse partido entre para o governo, a tendência é que se observem governos não contíguos.

A diferença desse caso para o de um Governador filiado a partido de campo ideológico também de base exígua no Legislativo, mas que disputou a eleição com um candidato de campo ideológico oposto ao seu, é a possibilidade de se compor governos contíguos. Afinal, estando distante no espectro ideológico, o governador pode avançar na direção do seu adversário e conquistar maioria, sem precisar do apoio dos partidos que estão além do seu principal adversário.

Esses são os cenários que exigem maior capacidade de negociação por parte do Governador. Afinal, os limites ideológicos e numéricos são ultrapassados. O desafio é manter coesão, disciplina e harmonia entre atores que defendem interesses divergentes. Embora, o primeiro caso citado seja complicado para o Governador pelo problema numérico que tem de enfrentar.

Caso o campo ideológico do qual faz parte o partido do governador obtenha um contingente legislativo equilibrado, as possibilidades são mais variadas. Se os adversários são do mesmo campo ideológico, a tendência é a de que se observe uma coalizão heterogênea não-contígua. O governador tem que buscar apoio fora de seus limites ideológicos, mas não conta com a parceria de um dos membros do seu campo ideológico. Se os competidores são de campos ideológicos contíguos ou opostos e um deles é da esquerda ou da direita, a tendência é a de que se observe uma coalizão heterogênea contígua. Ou seja, apesar da necessidade de extrapolar os seus limites ideológicos, o governador pode caminhar na incorporação de aliados na direção oposta do seu adversário. Mas, se os competidores são de campos ideológicos contíguos e um deles é do centro, a tendência é a de que se observe uma coalizão heterogênea não-contígua. Aqui o mais relevante é que o principal adversário ocupa o centro, o que torna muito difícil a possibilidade de que se tenha um governo contíguo sem precisar do apoio dos partidos que estão além desse adversário.

Se o campo ideológico do qual faz parte o partido do governador obtém um contingente legislativo majoritário há menores custos para o governador. Afinal, o único cenário em que ele pode precisar do apoio de partidos de outros campos ideológicos é aquele em que disputou o governo do estado com um adversário do mesmo campo ideológico. Nos outros cenários, adversários de campo ideológico contíguo ou oposto, a tendência é que se observem governos de coalizão homogêneos e contíguos.

Se o modelo teórico apresentado é adequado para analisar as coalizões de governo, é de se esperar que os quatro governos ora analisados sejam classificados da seguinte forma:

(1) Itamar Franco: governo de coalizão, heterogêneo não-contíguo. O Governador do PMDB (centro) disputou o cargo com um candidato do PSDB (centro), portanto, partido do mesmo campo ideológico; o centro controlou cerca de 40% das cadeiras durante o mandato, portanto, é um contingente equilibrado.

(2) Aécio Neves: governo de coalizão, heterogêneo contíguo. O Governador do PSDB (centro) disputou o cargo com um candidato do PT (esquerda), portanto, partido de campo ideológico oposto; o centro controlou cerca de 38% das cadeiras durante o mandato, portanto, obtinha um contingente equilibrado.

(3) Olívio Dutra: governo de coalizão, homogêneo contíguo. O Governador do PT (esquerda) disputou o cargo com um candidato do PMDB (centro), portanto, partido de campo ideológico contíguo; a esquerda controlou cerca de 35% das cadeiras durante o mandato, portanto, tinha um contingente legislativo equilibrado.

(4) Germano Rigotto: governo de coalizão, heterogêneo não-contíguo. O Governador do PMDB (centro) disputou o cargo com um candidato do PT (esquerda), portanto, partido de campo ideológico contíguo; o centro controlou cerca de 26% das cadeiras Legislativas durante o mandato, portanto, tinha um contingente legislativo exíguo.

Capítulo 3

Determinantes do sucesso legislativo: como explicar os resultados de soma positiva?

“É óbvio que esse quadro não faz justiça ao peso do PMDB no Congresso”, disse ao blog, na noite desta segunda (8), um soldado da bancada de Renan. Folha de S. Paulo, 08/06/09

Introdução

De acordo com a literatura especializada sobre a produção de governabilidade, o sucesso legislativo dos presidentes brasileiros está associado ao presidencialismo de coalizão, vigente no país desde a promulgação da Constituição de 1988. As explicações são duas: para alguns autores, esse fato ocorre porque o presidente brasileiro tem poderes proativos e reativos que, associados à organização centralizada dos trabalhos legislativos, dão a ele o papel central na formulação e na condução da agenda de governo (FIGUEIREDO e LIMONGLI, 1999; MORGENSTERN, 2004; TSEBELIS e ALEMAN, 2002; SANTOS, 2003); para outros autores, no entanto, os resultados legislativos observados se dão porque, nesse mesmo contexto de organização centralizada do Parlamento, o presidente negocia recursos e políticas com os partidos, em troca de apoio no Legislativo (ALTMAN, 2000; AMORIM NETO e SANTOS, 2003; PEREIRA E RENNÓ, 2001; AMORIM NETO, 2006; dentre outros).

Embora os trabalhos citados tenham contribuído sobremaneira para a compreensão da realidade política brasileira, propõe-se, na esteira do salientado por Inácio (2006), que ainda são incipientes os esforços analíticos para apreender a conexão causal entre a conformação das coalizões governativas e a eficácia legislativa dos presidentes. Por mais que se tenha observado alta associação entre sucesso legislativo e diversas condições político-institucionais, são raros os estudos que buscam verificar o impacto dos atributos das coalizões e de sua composição sobre a efetividade dos governos em traduzir projetos em políticas.

Se, como afirmou Pereira (2001), os estudos sobre a organização interna do Legislativo em regimes presidencialistas em escala global estão sustentados em resultados que não permitem a proposição de uma teoria geral sobre o comportamento parlamentar ou sobre o padrão de relacionamento entre os poderes, em trabalhos comparativos, o desafio colocado diante dos analistas da política nos estados brasileiros é ainda maior. Além dos problemas ligados à obtenção e à sistematização de dados, pouco esforço foi feito na direção do teste de hipóteses que dêem sentido aos padrões de governabilidade observados no nível subnacional⁵⁴.

Os trabalhos que procuram verificar se os padrões encontrados no nível nacional podem ser estendidos aos estados se concentraram no primeiro conjunto de hipóteses, as que conectam centralização legislativa e poderes proativos a sucesso legislativo (SANTOS, 2001; ANDRADE, 1998). Esses trabalhos apontam, ora para a refutação de hipóteses que associam poderes proativos do Governador ao seu grau de sucesso legislativo, ora para a corroboração das mesmas. A análise de Abrucio, Teixeira e Costa (2001) sobre o papel institucional do Legislativo paulista, por exemplo, mostra como o governador aprovou suas propostas com facilidade, mesmo contando com poucos poderes proativos. Já no Espírito Santo, como analisado por Domingues (2001), o sucesso que o Executivo tem na aprovação de suas proposições é amplamente explicado pelo fato de que o Governador possui um considerável conjunto de poderes legislativos.

Como bem pontuou Orenstein (1998), “nada mais estimulante para o surgimento de novas idéias do que uma boa teoria falseada⁵⁵”. Se os graus de aprovação se mantêm altos, apesar da variação no volume de poderes proativos dos Governadores, o desafio teórico passa a ser o de pensar quais são as características próprias da política estadual que podem explicar a eficiência do governo em conquistar sucesso no Legislativo. Se a tese de Figueiredo e Limongi (1999) não se aplica integralmente a todos os estados brasileiros, e a tese do ultrapresidencialismo estadual (ABRUCIO, 1998) parece ser datada,

⁵⁴ Dois importantes trabalhos merecem destaque quando o tema é o nível subnacional: Santos (2001) e Lima Jr. (1997).

⁵⁵ A idéia aqui não é afirmar que os trabalhos realizados para o nível nacional são refutadas quando contrastadas com a realidade, mas mostrar que, para entender o que acontece nos estados, não basta mobilizar o argumento utilizado para explicar a produção de governabilidade no nível nacional. Afinal, os graus de sucesso são altos embora o grau de poderes legislativos varie bastante.

como explicar os resultados legislativos observados nos diversos governos estaduais ao longo do tempo?⁵⁶

Com base em dados para o nível nacional, Amorim Neto (2000 e 2006) conclui que a disciplina partidária dos partidos que fazem parte dos Gabinetes e o apoio legislativo desses mesmos partidos ao Executivo são maiores quanto maior é a proporcionalidade entre a força dos aliados no Legislativo e o volume de recursos que lhes é oferecido no primeiro escalão do governo. Inácio (2006) afirma que o grau de apoio aos projetos do Executivo é maior, quanto maiores e mais contíguas são as coalizões de governo compostas pelos Presidentes.

O desafio posto neste capítulo é baseado nos resultados desses trabalhos, mas avança em outra direção. Interessa compreender de que forma a maior proporcionalidade na distribuição dos recursos políticos aos partidos, aliada ao tamanho da coalizão legislativa composta e à consistência da distribuição das preferências de tais atores tende a gerar resultados de soma positiva no interior de um governo estadual. Sabendo que, sob determinadas condições, os governos brasileiros logram disciplina partidária e sucesso legislativo por conta da composição dos governos de coalizão e, particularmente, da composição de gabinetes de coalizão, espera-se ser possível mostrar, também, que há uma conexão causal entre os atributos dos gabinetes configurados e os resultados legislativos no nível estadual.

Será possível dizer que a distribuição de secretarias de forma proporcional à força legislativa dos partidos tende a gerar resultados de soma positiva? O tamanho e a contiguidade das coalizões também produzem impactos sobre o tipo de resultados auferidos? Estas são algumas das questões que este trabalho se propõe a responder.

Serão utilizados dados da produção legislativa, da composição partidária dos legislativos e dos gabinetes nos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, entre 1999 e 2006. A vantagem do uso dessas informações é que, além de permitir a descrição de padrões de governabilidade estaduais, ainda desconhecidos na literatura especializada, há a possibilidade de testar modelos explicativos multivariados mais gerais, para os padrões empíricos observados.

O texto está organizado da seguinte maneira: na primeira seção, fundamenta-se teoricamente a conexão causal entre gabinetes de coalizão e sucesso legislativo dos governos estaduais, chamando atenção para as principais hipóteses que

⁵⁶ É importante salientar que há diferenças entre os estados ao longo do tempo, mas, no geral, o padrão observado é o de um alto grau de sucesso legislativo. Ver Nunes (2008), Silame (2006), Santos (2001) e Souza e Dantas Neto (2006).

serão testadas neste trabalho. Nas seções seguintes, apresentam-se as variáveis independentes mobilizadas no trabalho: taxa de coalescência ponderada, contiguidade ideológica de coalizões, contingente legislativo das coalizões, decurso de mandato e ativos institucionais. Em cada seção do trabalho fundamenta-se porque as referidas variáveis são relevantes para a compreensão da lógica da governabilidade nos estados brasileiros. Por fim, passa-se ao teste das hipóteses, apresentação do modelo de regressão utilizado e análise dos resultados.

Sucesso legislativo, coalizões de governo e gabinetes de coalizão

A produção teórica sobre governabilidade na ciência política tem trabalhado com o sucesso legislativo dos Presidentes como uma das principais variáveis a ser explicada em contextos democráticos. Seja em contextos presidencialistas ou parlamentaristas, em contextos majoritários ou proporcionais, em governos unipartidários ou de coalizão, o grande desafio para os interessados em governabilidade foi compreender o impacto de regras, negociação e preferências sobre o volume de propostas aprovadas pelos governos (ABRANCHES, 1988; AMORIM NETO, 2000, 2006; AMORIM NETO, COX E MCCUBBINS, 2003; AMES, 2003; ANASTASIA, MELO e SANTOS, 2004; AVELAR e CINTRA, 2004; CARVALHO, 2003; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; FIGUEIREDO, 2003; MAINWARING, 1993 e 2001; MELO, 2005; MELO e ANASTASIA, 2005; NICOLAU, 2000; PEREIRA e RENNÓ, 2007; SAMUELS, 2003; SANTOS, 2003; SOARES e RENNÓ, 2006; VIANNA, 2002; dentre outros). O esforço teórico se justifica pelo fato de se considerar que a estabilidade dos sistemas políticos está relacionada com o sucesso dos governantes em implementar sua agenda política e esse foi, salvo algumas exceções, o primeiro critério utilizado para se distinguir as democracias que surgiram no pós-guerra.

A limitação deste tipo de análise, no entanto, se manifesta quando se busca explicar a operação dos atributos democráticos, em distintos contextos políticos. Além de perguntar o que proporciona a estabilidade política dos regimes democráticos, passa a interessar aos pesquisadores identificar quais são os fatores que contribuem para o aperfeiçoamento dos sistemas políticos democráticos. Temáticas como as da *accountability* horizontal e vertical e da representatividade ganham centralidade, principalmente, porque é possível mostrar sua conexão com o problema original da estabilidade.

Essa visão mais ampla dos problemas ligados aos sistemas democráticos acaba gerando resultados interessantes para a análise da governabilidade. Afinal, além da vitória ou da derrota dos governos, no legislativo, outros aspectos do processo de tomada de decisão começam a ser focados na produção teórica. Como se chamou atenção, no capítulo inicial deste trabalho, além de explicar o

grau de dominância e de sucesso do Executivo em buscar apoio legislativo para a sua agenda (LIMONGI, 2006a; LIJPHART, 2003; ALEMAN E CALVO, 2007), se coloca, também, a necessidade de se analisar a maneira como tais decisões são obtidas. Se a comparação entre a composição das coalizões de governo e os níveis de disciplina partidária no Brasil ocupou grande parte da agenda de pesquisa das últimas décadas, os resultados legislativos identificados nos estados parecem justificar a necessidade de se pesquisar os fatores que explicam porque a maioria absoluta das decisões relevantes no nível estadual é de resultados de soma positiva. E mais, se é por meio de coalizões que alguns dos Governadores do Brasil dão formatação aos seus gabinetes, então, qual é o impacto de tal configuração nos resultados de soma positiva observados no âmbito legislativo?

Para chegar a essas respostas é preciso compreender como a formação de gabinetes de coalizão gera coordenação, vínculo e acordo entre blocos partidários.

Ao analisar os sistemas parlamentaristas europeus, Laver e Schofield (1990) afirmam que o funcionamento de uma coalizão governativa depende, necessariamente, da operação de um *binding agreement*. Ao considerar que a configuração de uma coalizão de governo é definida pela maneira como os postos do primeiro escalão do governo são distribuídos entre os partidos, então, seu funcionamento, enquanto coalizão, será mais ou menos efetivo a depender do grau de vinculação existente entre os políticos indicados para o Executivo e os partidos com representação no Legislativo. Sendo assim, o fato de haver partidos ocupando as secretarias de estado não garante que seus membros no Legislativo estejam, de fato, funcionando como um governo. Os vínculos estabelecidos entre partidos e o Presidente podem ser fortes ou fracos, e isso pode depender de uma série de fatores institucionais e contextuais.

O critério básico utilizado pela literatura para definir a composição de coalizões é o proposto por Mueller e Strom (2000). Segundo os autores, um novo governo é observado em três situações: (a) quando há mudança no Executivo, (b) quando há mudança partidária na composição do ministério ou no gabinete ou (c) quando ocorrem eleições. Figueiredo (2007) e Amorim Neto (2006) utilizam basicamente esses critérios para diferenciar as coalizões no presidencialismo brasileiro, embora façam considerações a respeito da necessidade de alguns ajustes metodológicos para sua aplicação integral. Para minimizar problemas operacionais, ligados teoricamente a déficits de coordenação inerentes ao processo de composição de governos de coalizão, utilizar-se-ão esses critérios para diferenciar as coalizões considerando, assim como Amorim Neto (2000), que

a definição de Gabinete de coalizão em um sistema presidencialista se baseie simplesmente na existência de um acordo entre o presidente e mais de um partido em torno da nomeação de ministros. (2000: 5).

Sendo assim, havendo mais de um partido em acordo com o Governador, considerar-se-á a existência de uma coalizão governativa formada por meio da indicação de partidos ao gabinete. Conforme os dados do segundo capítulo, há coalizões partidárias, nos dois estados analisados, variadas nos três aspectos: tamanho, distribuição e distância de preferências.

As análises tradicionais sobre coalizões de governo pretendem explicar, em contextos de decisões de soma zero, os resultados legislativos observados. Calvo (2007) enfatiza o papel que a popularidade do Presidente tem sobre suas taxas de apoio legislativo. Shugart e Carey (1992) e Figueiredo e Limongi (1999), por sua vez, mostram que os poderes de agenda e veto dos Presidentes lhes garantem centralidade no processo de organização e determinação da agenda, o que faz deles os principais agentes no processo de tomada de decisão. Amorim Neto (2000) e Inácio (2006) mostram como a disciplina partidária e o apoio legislativo no interior da Câmara dos Deputados, no Brasil, aumentam de acordo com a taxa de coalescência e com a atratividade da coalizão de governo, respectivamente, no período pós-redemocratização. No entanto, esses trabalhos não se detiveram sobre os efeitos de tais atributos nas decisões que levam a resultados de soma positiva.

Resultados de soma positiva, como definiu Sartori (1994), são aqueles em que todos os participantes podem ganhar algo com a decisão tomada. Nesse sentido, mais do que analisar somente as situações que colocam frente a frente os competidores, quer se propor explicar o que conduz os atores aos acordos políticos. Se eles são capazes de apoiar uma agenda de outro partido, de negociar no interior de uma coalizão e de compartilhar cargos e verbas durante quatro anos de mandato, por que analisar somente os casos em que os partidos se digladiam em votações nos parlamentos?

Como os resultados mostram, para os casos de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, após a redemocratização, os partidos preferem chegar a consensos e a acordos que transpassam o Executivo e o Legislativo: negociações que se dão dentro do governo e contam com a colaboração de quem está fora dele; barganhas que envolvem aliados do presente com os possíveis aliados do futuro. Esses acordos precisam ser construídos: afinal, é a divergência de preferências que conduz as sociedades ao estabelecimento de ordens democráticas, que visam a institucionalizar o conflito e as incertezas (HUNTINGTON, 1975; PRZEWORSKI, 1994).

Para entender melhor como os resultados de soma positiva são obtidos em sistemas presidencialistas multipartidários unicamerais, os resultados anteriores que ligam coalizões, gabinetes e sucesso legislativo devem ser levados em conta.

Se Cheibub, Przeworski e Saiegh (2004) estão corretos ao afirmar que “coalizões ministeriais formam-se quando a distância política entre o principal partido da coalizão (*formator*) e o partido dele mais próximo é relativamente grande” (2002: 198), então, a disposição para negociar políticas varia inversamente à distância observada entre os partidos. Considerando que, em sistemas presidencialistas, o acesso aos cargos do governo significa acesso a poder, então a divisão do poder político conquistado pelo chefe do Executivo só se justifica se aquele que está recebendo poder abre mão de algo relevante para quem está oferecendo os recursos. O argumento dos autores acima é o de que quanto mais distantes estiverem as preferências do Executivo e do partido com o qual se está negociando, maior tende a ser a negociação por cargos, em troca da aprovação da política preferida pelo governo.

A partir desse raciocínio, parece plausível pensar que a distribuição coalescente dos cargos nas secretarias acontece quando os atores em negociação não concordam com a agenda proposta e, assim, se faz necessário trocar poder político – por meio de cargos – para dar origem aos resultados desejados por aquele que detinha acesso privilegiado aos recursos. Neste contexto, ao fim e ao cabo, decisões com menor grau de consenso entre os atores em competição serão enviadas pelo Executivo para tramitação no Legislativo. Sendo assim, é de se esperar que decisões de soma zero sejam mais recorrentes, de onde se propõe que:

H1: quanto mais coalescente uma coalizão de governo, menor será o volume de decisões que levam a resultados de soma positiva;

O argumento da atratividade das coalizões (INÁCIO, 2006), associado ao da proximidade das preferências dos atores em negociação (CHEIBUB, PRZEWORSKI E SAIIEGH, 2004), fundamenta a idéia exposta na hipótese dois:

H2: quanto mais contigua uma coalizão de governo, menor será o volume de decisões que levam a resultados de soma positiva;

Afinal, quanto mais próximos os atores em competição mais fácil tende a ser a aceitação de uma política comum, o que cria a possibilidade de que se prefiram decisões tomadas por meio de procedimentos que favoreçam resultados de soma zero. Se essas conclusões puderem ser encontradas também no nível

subnacional, a dimensão ideológica terá que ser reconsiderada nos estudos sobre governabilidade.

Embora muitos afirmem a inexistência de partidos fortes no Brasil (MAINWARING, 1993), sobretudo no nível subnacional (LIMA JR., 1997), resultados de pesquisas recentes, realizadas no âmbito dos estados, mostram que o posicionamento ideológico dos partidos segue tendência semelhante à observada nacionalmente (CASTRO, ANASTASIA E NUNES, 2009), e que os partidos são lembrados como os mais importantes interlocutores com os governos estaduais no momento de composição de coalizões (NUNES, 2009).

Além disso, como argumenta Mair (2006) os partidos se tornaram mais fracos na arena eleitoral, mas se fortaleceram na arena parlamentar. Esse fortalecimento no Legislativo fez com que as grandes organizações partidárias tendessem a reforçar sua estrutura interna, dando mais capacidade aos líderes partidários para coordenar suas legendas. Este paradoxo, do enfraquecimento *versus* fortalecimento em distintas arenas, acabou levando os analistas a isolar os efeitos cruzados entre o funcionamento dos partidos no interior dos parlamentos e a conexão eleitoral. Parece ser plausível afirmar que a força legislativa das agremiações tem sido definidora a partir da observação da operação efetiva de coalizões governativas em presidencialismos. Embora a força da ideologia no processo de formação de governos não tenha sido o foco da discussão de Figueiredo e Limongi (1999), ao analisar o caso brasileiro pós-redemocratização, os autores parecem ter resultados sólidos para argumentar que os partidos importam.

Por fim, propõe-se que:

H3: quanto maior o contingente legislativo de um governo, menor será o volume de decisões que levam a resultados de soma positiva;

A hipótese três é justificada pela lógica que conecta os custos e os benefícios de um processo de tomada de decisão em contextos democráticos. Considerando que o critério básico que define as decisões políticas nesses arranjos é a regra da maioria – seja ela absoluta ou qualificada –, então, a propensão a observância de acordos será tanto menor quanto menor for a incerteza de que uma maioria legislativa está assegurada. Se a disciplina é alta e o contingente controlado pelos governos é suficiente para lhes garantir aprovações sem custos decisórios, então, a tendência é de que se opte com mais frequência por decisões de soma zero⁵⁷. Dito de outra forma, como os Legislativos adotam a regra da maioria

⁵⁷ Como lembrado anteriormente, a dimensão eleitoral tem um peso considerável neste processo. Decisões de tipo custos concentrados e benefícios dispersos (Sartori, 1994) complicam

como procedimento para solução de impasses políticos, então, tanto mais vantajoso será para um governo impor sua preferência quanto menor for à incerteza sobre o resultado gerado. Tendo acesso a maiorias sobre dimensionadas, governos preferirão inibir negociações e garantir decisões mais próximas do seu ponto ideal. Ao contrário, com alto grau de incerteza, é preferível optar pela negociação e reduzir as chances de se obter resultado de soma zero em que o governo sai o perdedor. Tais suposições teóricas estão baseadas nos resultados de pesquisas que mostram a relevância da obtenção de maiorias para o sucesso legislativo dos presidentes (BOND e FLEISCHER, 1990; SHUGART e CAREY, 1997; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; NICOLAU, 2000; INÁCIO, 2006, dentre outros).

O argumento de Rikker (1962) também pode ajudar na fundamentação dessa hipótese. Se for possível explorar os argumentos relativos à coalizão minimamente vitoriosa também no contexto legislativo, então, pode-se pensar que, embora esse raciocínio dependa de uma série de outros fatores, como por exemplo, do tipo de agenda do governo e das regras para a tomada de decisão, geralmente é o componente da incerteza que leva os chefes de Executivo a adotar uma estratégia de segurança na composição de governos. Assim, as coalizões acabam sendo mais amplas do que necessário, já que existe a possibilidade de indisciplina por parte dos partidos aliados. De onde se pode deduzir, então, que coalizões minimamente vitoriosas têm um componente de incerteza considerável para o governo, o que amplia as chances de que resultados de soma positiva sejam observados.

Note-se que esse tipo de teorização leva em conta basicamente o número de participantes de uma coalizão. Uma teoria geral sobre o funcionamento dos governos necessita que se qualifique a observação de Rikker. A busca por resultados de soma positiva reduz as incertezas quanto às defecções e, de outro lado, aumenta as chances de que oposições legislativas contribuam no jogo da produção legislativa, durante a tramitação dos projetos. Sendo assim, os governadores não só buscarão a formação de coalizões minimamente vitoriosas no Legislativo, como o farão de forma a privilegiar a participação dos aliados e, também, dos opositoristas no processo de produção legislativa no interior do Legislativo. Os primeiros terão espaço propositivo, os segundos, terão respeitados seus direitos de veto.

Mais do que números, é preciso estar atento às posições. Se o critério numérico não é suficiente para a caracterização de uma coalizão, então, como já

esse quadro, já que mesmo assegurando maioria parlamentar, o governo precisa medir o efeito que a política terá na sociedade. Em alguns casos, os efeitos podem ser desastrosos, comprometendo o objetivo central dos políticos: a manutenção de suas carreiras políticas.

defendido, é preciso considerar o posicionamento ideológico dos atores em competição. Ou seja, para a formação de um governo não é apenas o número de cadeiras que tem que ser levado em conta, mas, sobretudo, o tipo de agenda compartilhada entre os potenciais aliados. Isso quer dizer que o grau de heterogeneidade ideológica das coalizões pode ter consequências sobre os resultados políticos de um governo. Como salientado por Inácio (2006):

a direção da inclusão [de participantes em uma coalizão] pauta-se na busca da menor distância ideológica, de forma a assegurar uma amplitude mínima e mitigar problemas de coordenação decorrentes de heterogeneidade das preferências (2006: 22).

É na confluência dessas três dimensões – o tamanho, a posição e a distribuição de poder – que este trabalho desenvolverá seus argumentos. Nas próximas sessões, além de descrever os indicadores e dados utilizados para o teste das três hipóteses propostas, serão apresentadas variáveis de controle que, para efeito de teste de hipóteses, garantirão a possibilidade de se verificar as suposições feitas, à luz das possíveis hipóteses rivais às deste trabalho.

Taxa de Coalescência estadual ponderada

O objetivo desta sessão é justificar a utilização do indicador ponderado de coalescência, originalmente desenvolvido por Amorim Neto (2000). Assim como o autor, parte-se de uma definição para a coalescência dos gabinetes: considera-se que quanto maior a proporcionalidade entre as cotas de secretarias dos partidos e seus pesos parlamentares, mais coalescentes são os Gabinetes formados. A variável, assim medida, é contínua e será utilizada como fator explicativo dos resultados de soma positiva observados em cada um dos quatro governos analisados.

O indicador proposto é o seguinte:

Taxa de Coalescência ponderada⁵⁸

$$Coal_p = 1 - \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n |B_i - S_{ip}| \quad \text{Sendo:} \quad S_{ip} = \frac{O_i + C_i}{2}$$

B_i - proporção de cadeiras do partido *i* dentro da coalizão de governo;

S_{ip} - proporção de secretarias controladas pelo partido *i* ponderado pelo orçamento de investimento e número de cargos comissionados de cada secretaria;

O_i - proporção do orçamento de investimento da(s) secretaria(s) controlada(s) pelo partido *i* considerando o orçamento de investimento das secretarias de estado (despesas de capital);

C_i - proporção de cargos comissionados na(s) secretaria(s) controlada(s) pelo partido *i* considerando o total de cargos comissionados nas secretarias de estado.

Este valor é calculado para cada Gabinete montado. Os Gabinetes são definidos com referências aos critérios adotados por Amorim Neto (2002). De maneira sagaz, Amorim Neto (2000) percebeu que os critérios propostos por Mueller e Strom (2000) para distinguir gabinetes não poderiam ser utilizados em sistemas presidencialistas, sobretudo, porque as definições 1 e 2 mostradas acima, seriam mal aplicadas em arranjos definidos por mandatos fixos. Sendo assim, o autor apresenta a seguinte proposta: considera-se novo gabinete com (1) a posse de um novo presidente, (2) uma mudança na composição partidária do Gabinete e (3) a mudança de mais da metade dos ministros. Como esses três critérios parecem suficientes para definir os gabinetes montados nos sistemas presidencialistas estaduais, optou-se por seguir as escolhas metodológicas de Amorim Neto (2000 e 2002) e aplicá-las aos dois casos aqui estudados.

Para chegar à taxa de coalescência ponderada de um dado Gabinete, primeiro, realiza-se o somatório da proporção dos recursos de investimento disponíveis em cada secretaria e da proporção de cargos comissionados alocados por pasta, em cada mês de governo. O resultado é dividido por dois para que se tenha um indicador (*S_{ip}*) que varie de 0 a 1. Depois do cálculo do *S_{ip}*, realiza-se o somatório do valor absoluto da diferença entre o percentual de orçamento de investimento e cargos comissionados por secretarias de cada partido e o percentual de cadeiras que cada partido controla do total de cadeiras controladas por todos os partidos que compõem o Gabinete, quer eles detenham cadeiras nas Assembléias ou não, e, no caso dos secretários de governo, quer pertençam a um partido ou não. Tal operação se justifica porque matematicamente é

⁵⁸ A taxa de coalescência foi proposta por Amorim Neto (2000), a partir do Índice de proporcionalidade de Rose (1984), que mede o montante de desvio da proporcionalidade entre votos e cadeiras de um partido em uma determinada eleição.

possível identificar a relação de proporcionalidade entre cadeiras e recursos controlados pelos partido que fazem parte de cada gabinete.

O índice varia de zero (nenhuma correspondência entre volume de recursos políticos controlados nas secretarias e a porcentagem de cadeiras nas Assembléias) a 1, número que define o limite superior de correspondência perfeita entre cotas no gabinete e peso legislativo dos partidos. A única exigência para essa operação é que pelo menos um ministro esteja ligado a um partido, o que não é problema para os casos analisados, conforme mostram os dados do capítulo anterior.

O detalhe é que a fórmula desenvolvida por Amorim Neto não considera o peso estratégico que cada pasta tem dentro do governo⁵⁹. Como ele mesmo argumenta,

deve-se notar que ele presume que todos os postos ministeriais são do mesmo valor. Porém, no mundo real da política, as coisas não são assim: alguns ministérios são mais importantes do que outros. [...] Entretanto, qualquer método que se use para quantificar os diversos valores políticos dos cargos ministeriais será sempre de baixa confiabilidade e passível a críticas. [...] Portanto, embora reconhecendo que o suposto de um mesmo valor político para todos os ministérios é uma solução imperfeita, sustento que é mais confiável do que qualquer tentativa de quantificar esse valor (2002: 54).

Diferentemente do que argumenta o autor, propõe-se ser possível, no caso dos gabinetes estaduais, utilizar o volume de recursos políticos e orçamentários, para distinguir o peso estratégico das secretarias. Primeiro, porque, nos estados, não há secretarias estaduais voltadas, exclusivamente, para funções administrativas relacionadas a missões internacionais que, mesmo com baixo recurso, tenderiam a ter peso relevante dentro do governo⁶⁰. Segundo, porque, ao não se ponderar o peso de uma secretaria dentro de um gabinete estadual, a tendência é que o indicador apresente um viés de mensuração, relacionado à supervalorização de postos menos relevantes. Seria o caso de secretarias de Turismo e Comunicação, que têm menos relevância nos governos estaduais. Por

⁵⁹ O autor chama atenção, ainda, para a suposição de que o poder de barganha de um partido é diretamente proporcional ao tamanho de sua bancada parlamentar. Com isso, ele desconsidera a relevância dos *pivotal politics* nos processos decisórios. Embora valha a pena ressaltar este detalhe, não se encontrou nenhuma alternativa melhor para solucionar esta limitação.

⁶⁰ Justificativa utilizada por Amorim Neto (2000) para não ponderar o peso dos ministérios. O exemplo utilizado é o do Ministério de Relações Exteriores que tem baixo orçamento, mas papel fundamental para o país.

fim, o pressuposto de que partidos buscam votos, cargos e políticas para atender às demandas de suas bases eleitorais, seria seriamente abalado, caso não se considere que há pastas no governo mais interessantes estrategicamente exatamente porque controlam alto volume de recursos, que poderão ser revertidos em capital eleitoral para seus controladores.

Os resultados desse cálculo ponderado mostram que tal opção metodológica faz variar consistentemente o indicador da taxa de coalescência, o que é interessante do ponto de vista da construção de modelos multivariados de explicação.

Assim como faz Amorim Neto, apresenta-se, abaixo, a aplicação do indicador proposto em uma realidade hipotética.

Quadro 2
Aplicação tipificada da taxa de coalescência

Partidos Legislativos	Secretarias recebidas	Bi	Oi	Ci	Sip	Bi - Sip
A = 20 cadeiras	2	0,31	0,70	0,6	0,65	0,34
B = 35 cadeiras	0	-	-	-	-	-
C = 45 cadeiras	6	0,69	0,24	0,2	0,22	0,47
	Técnico (1)	0	0,055	0,1	0,078	0,078
	Técnico (1)	0	0,005	0,1	0,052	0,052
Total (Σ)	10	1	1	1	-	0,94

Imagine-se uma coalizão composta pelos partidos A e C. Eles controlam 65 cadeiras no Legislativo. O partido A controla 31% das cadeiras da coalizão e o partido C, 69%. Há, também, técnicos indicados pelo Governador que ocupam secretarias, mas não controlam nenhuma cadeira. O partido A ocupa a secretaria X e Y e elas possuem, respectivamente, um orçamento de investimento (capital e outros rendimentos) de 30.000 e 40.000. O partido C controla as secretarias Z, W, T, H, J e K que possuem um orçamento de 5.000, 500, 10.000, 5.000, 3.000 e 500. A secretaria V, controlada pelo técnico 1, tem orçamento de 5.500 e a secretaria Q do técnico 2, de 500. O orçamento de investimento total das secretarias de governo, no primeiro ano de mandato do Governador em questão, foi de 100.000. Sendo assim, o partido A controla 70% do orçamento, o partido B, 24% e os técnicos 1 e 2, 5,5% e 0,5%, respectivamente. Dentro do total dos 100 cargos comissionados à disposição nas secretarias de estado, o partido A tem a sua disposição 60, o partido C 20, e os técnicos 1 e 2, 10 cada um. Estas distribuições podem ser vistas no Quadro 1.

Com essas informações basta aplicar as fórmulas 1 e 2 para se chegar ao valor da taxa de coalescência ponderada. Nesse exemplo, ela é de 0,53.

Embora a substituição do número de secretarias pelo volume de recursos (orçamento e cargos) de cada uma delas se justifique – conforme já mencionado –, ainda permanecem alguns problemas que merecem atenção. Neste trabalho eles não serão solucionados, mas vale à pena explicitá-los:

(1) o número de cargos não indica a posição estratégica de cada um deles: ainda é preciso identificar o peso dos cargos dentro da burocracia do estado. Ao utilizar o montante de cargos comissionados se objetiva reduzir o efeito enviesado que a utilização somente dos recursos orçamentários pode ter, na fórmula. No entanto, deve-se reconhecer que postos como superintendências, diretorias regionais, ou supervisões setoriais têm importâncias relativas diferentes em comparação aos demais cargos comissionados. Na fórmula apresentada, todos os cargos são considerados de igual valor; só um esforço mais aprofundado nessa direção solucionaria a limitação.

(2) não há informações sobre se o secretário tem total controle da indicação dos cargos de sua secretaria, a chamada “porteira fechada”, ou se existem restrições para essa nomeação, a “porteira aberta”. Embora não haja trabalhos sobre essa temática, propõe-se como hipótese que as negociações partidárias e individualizadas por cargos, no Brasil, apresentam variação quanto ao tipo de acesso que o indicado tem sobre sua estrutura burocrática. O acesso às secretarias de estado pode se dar com três objetivos: os partidos querem “aparelhar” o estado com militantes e cabos eleitorais de sua confiança, a fim de garantir espaço institucional e manter a estrutura partidária da qual fazem parte; os partidos querem ter a prerrogativa de executar as políticas públicas diretamente ligadas à secretaria que controla ou querem as duas coisas. Se tais argumentos são plausíveis, então, os resultados legislativos dependerão do tipo de expectativa que cada partido possui e do tipo de negociação empreendida entre a agremiação e o governo⁶¹.

A tabela abaixo traz as informações sobre os gabinetes em MG e RG, entre 1999 e 2006, com a taxa de coalescência calculada para o período. Como se pode notar, a variação na taxa de coalescência dos gabinetes é grande.

⁶¹ Esses dois temas merecem atenção mais detida, mas são limitação que não pôde ser ultrapassada neste trabalho.

Tabela 12
Gabinetes estaduais, composição, bancada legislativa, taxa de coalescência e duração - Rio Grande do Sul e Minas Gerais , 1999 a 2006

Período		Gabinete	Partidos	Coalescência	Duração (dias)
jan/99	nov/99	Dutra I	PT - PSB - PDT	0,68	334
dez/99	dez/00	Dutra II	PT - PSB	0,61	396
jan/01	dez/02	Dutra III	PT - PSB - PCdoB	0,63	730
jan/03	dez/03	Rigotto I	PMDB - PSDB - PDT - PP - PTB	0,71	365
jan/04	fev/05	Rigotto II	PMDB - PSDB - PDT - PP - PTB	0,74	424
mar/05	fev/06	Rigotto III	PMDB - PSDB - PDT - PP - PTB	0,78	365
mar/06	dez/06	Rigotto IV	PMDB - PTB	0,59	306
jan/99	fev/99	Itamar I	PMDB - PFL - PDT - PT - PSB	0,58	59
mar/99	mar/99	Itamar II	PMDB - PFL - PDT - PT - PSB	0,55	31
abr/99	jun/99	Itamar III	PMDB - PFL - PDT - PT - PSB	0,58	91
jul/99	out/99	Itamar IV	PMDB - PFL - PDT - PT - PSB	0,56	123
nov/99	dez/99	Itamar V	PMDB - PFL - PDT - PT - PSB	0,60	61
jan/00	jan/00	Itamar VI	PMDB - PFL - PDT - PT - PSB	0,62	31
fev/00	fev/00	Itamar VII	PMDB - PFL - PDT - PT - PSB	0,61	28
mar/00	mar/00	Itamar VIII	PMDB - PFL - PDT - PT - PSB	0,62	31
abr/00	abr/00	Itamar IX	PMDB - PFL - PDT - PT - PSB	0,65	30
mai/00	mai/00	Itamar X	PMDB - PFL - PDT - PT	0,64	31
jun/00	jun/00	Itamar XI	PMDB - PFL - PDT	0,64	30
jul/00	fev/01	Itamar XII	PMDB - PFL - PDT	0,61	243
mar/01	mar/01	Itamar XIII	PMDB - PFL - PDT	0,58	31
abr/01	abr/01	Itamar XIV	PMDB - PFL - PDT	0,58	30
mai/01	jun/01	Itamar XV	PMDB - PFL - PDT	0,57	61
jul/01	nov/01	Itamar XVI	PMDB - PFL - PDT	0,59	153
dez/01	mar/02	Itamar XVII	PMDB - PFL - PDT	0,53	121
abr/02	dez/02	Itamar XVIII	PMDB - PFL	0,53	275
jan/03	jan/04	Aécio I	PSDB - PP - PL - PSB - PTB - PDT	0,37	396
fev/04	mai/04	Aécio II	PSDB - PP - PL - PSB - PTB - PDT	0,40	120
jun/04	jun/04	Aécio III	PSDB - PP - PL - PTB - PDT	0,43	30
jul/04	jul/04	Aécio IV	PSDB - PP - PL - PTB - PMDB - PPS	0,57	31
ago/04	jan/05	Aécio V	PSDB - PP - PL - PTB - PMDB - PPS - PFL	0,46	184
fev/05	fev/06	Aécio VI	PSDB - PP - PL - PTB - PMDB - PPS - PFL - PDT	0,48	393
mar/06	dez/06	Aécio VII	PSDB - PP - PMDB - PPS - PDT	0,39	306

FONTE: Banco de dados coalizões governativas em MG e RS.

Quanto à coalescência, os gabinetes variam de 0,37 (Aécio I) até 0,78 (Rigotto III). Para que se tenha uma noção do que significa esse valor em termos comparativos, o gabinete presidencial brasileiro com valor mais alto de taxa de coalescência no período pós-redemocratização é o de FHC I-2 (0,70), enquanto que o menor é o Collor I (0,40) (AMORIM NETO, 2007). A média da taxa de coalescência no período FHC é de 0,585 e no período Lula é de 0,550. Observe-

se que a variação encontrada nos dois estados aqui analisados é maior do que a calculada para o plano nacional.

Outro detalhe interessante é que os gabinetes mineiros duram, em média, muito menos (262 dias) do que os gabinetes gaúchos (450 dias). Importa, ainda, enfatizar a especificidade do governo Itamar Franco (PMDB) quanto ao número de gabinetes montados: no seu período à frente do governo de MG, 18 foram as mudanças na composição do seu gabinete.

Contiguidade ideológica e contingente legislativo

As outras duas variáveis independentes importantes já foram exploradas no capítulo anterior. Observa-se claramente a tendência de que as coalizões, nos dois estados, sejam heterogêneas e não-contíguas. Mas vale destacar três aspectos:

(1) Nem todos os governos estaduais logram, pelos acordos partidários envolvendo a distribuição de postos políticos no primeiro escalão, conquistar maiorias legislativas no interior do Legislativo. O governo Dutra no RS não consegue ou não se dispõe a conquistar maioria no Legislativo, por meio da composição de uma coalizão partidária no âmbito das secretarias de estado. Em Minas, Itamar Franco também não obtém uma coalizão majoritária, embora, se comparado a Dutra, tenha conseguido reunir um contingente legislativo maior do que o seu colega gaúcho. Rigotto e Aécio, ao contrário, na maior parte de seus mandatos, contam com folgadas maiorias no Legislativo.

Essas constatações permitem propor duas hipóteses: a primeira, que a utilização de cooptação como estratégia para se alcançar apoio legislativo ainda está presente na relação entre os poderes; e a segunda, que os Governadores estão dispostos a negociar as matérias com partidos independentes e de oposição, durante sua tramitação no Legislativo. Para verificar se essas hipóteses se sustentam, seria necessário fazer um teste em que se comparasse o comportamento dos partidos políticos, em votações nominais que envolvessem decisões importantes para o governo. Caso uma maioria de parlamentares se comporte de forma a apoiar os projetos do governo, mesmo sem haver pactos políticos envolvendo cargos na burocracia do estado, poder-se-ia afirmar a operação de uma coalizão de governo, talvez, em bases programáticas. Outro teste interessante seria observar os pronunciamentos dos parlamentares e averiguar se criticam ou elogiam as propostas de autoria do Executivo, em tramitação na Casa. Tais exercícios, no entanto, não serão realizados aqui.

Tabela 13
Gabinetes estaduais, duração, contiguidade, número de aliados e homogeneidade ideológica - Rio Grande do Sul e Minas Gerais , 1999 a 2006

Gabinete	Bancada	Contigua	Homogênea	Parceiros
Dutra I	36,4	Sim	Sim	3
Dutra II	21,8	Sim	Sim	2
Dutra III	21,8	Sim	Sim	3
Rigotto I	63,6	Não	Não	5
Rigotto II	63,6	Não	Não	5
Rigotto III	65,5	Não	Não	5
Rigotto IV	29,6	Sim	Não	2
Itamar I	44,2	Não	Não	5
Itamar II	44,2	Não	Não	5
Itamar III	44,2	Não	Não	5
Itamar IV	44,2	Não	Não	5
Itamar V	44,2	Não	Não	5
Itamar VI	46,8	Não	Não	5
Itamar VII	46,8	Não	Não	5
Itamar VIII	46,8	Não	Não	5
Itamar IX	46,8	Não	Não	5
Itamar X	44,2	Não	Não	4
Itamar XI	36,4	Não	Não	3
Itamar XII	36,4	Não	Não	3
Itamar XIII	35,1	Não	Não	3
Itamar XIV	35,1	Não	Não	3
Itamar XV	35,1	Não	Não	3
Itamar XVI	35,1	Não	Não	3
Itamar XVII	32,5	Não	Não	3
Itamar XVIII	22,1	Não	Não	2
Aécio I	59,8	Não	Não	6
Aécio II	53,3	Não	Não	6
Aécio III	50,7	Não	Não	5
Aécio IV	59,8	Sim	Não	6
Aécio V	66,3	Sim	Não	7
Aécio VI	72,7	Não	Não	8
Aécio VII	57,2	Não	Não	5

FONTE: Banco de dados coalizões governativas em MG e RS.

(2) Como já observado no capítulo anterior, há uma tendência clara de que os gabinetes sejam não-contíguos. De todo o período analisado, apenas o governo Dutra possui consistência na produção de coalizões com partidos contíguos ideologicamente. No governo Itamar não há nenhum gabinete contíguo e nos governos Rigotto e Aécio, apenas em um período curto de tempo. Embora pequena, será preciso testar se essa variação auxilia na explicação dos resultados de soma positiva.

Para a construção dessa variável indicadora, foi utilizada uma distribuição espacial em que foram posicionados todos os partidos com participação nas Assembléias Legislativas numa escala de esquerda e direita⁶². Foi considerado contíguo o gabinete que continha partidos políticos alinhados sequencialmente. Embora seja um critério essencial para esta análise, é preciso reconhecer que se trata de mensuração muito exigente. Na maioria dos casos, embora não se observe contigüidade, é possível identificar proximidade ideológica. Por exemplo, o gabinete Aécio I, só não contém o PMDB e o PFL para que o Gabinete se torne contíguo. Mesmo reconhecendo tal limitação, optou-se por manter a estratégia metodológica proposta para tentar captar, de forma mais precisa, o efeito da contigüidade sobre a obtenção dos resultados de soma positiva.

(3) Por fim, importa lembrar, mais uma vez, que o arranjo institucional subnacional, sobretudo o sistema eleitoral dos estados, a exemplo do que se observa no plano nacional, tende a gerar um sistema partidário tão fragmentado que inviabiliza, primeiramente, que maiorias legislativas sejam cimentadas eleitoralmente e, depois, que um governo de coalizão majoritário se forme dentro de um único campo ideológico. Os dados são claros: todas as coalizões majoritárias são heterogêneas ideologicamente e todas as coalizões homogêneas são minoritárias no Legislativo. Esse paradoxo entre tamanho e ideologia gera contextos interessantes do ponto de vista teórico, já que, necessariamente, a negociação por políticas e por cargos deve levar em conta a interação entre essas duas dimensões. O que é mais efetivo, formar governos homogêneos, programáticos e minoritários ou heterogêneos, com bases na patronagem, mas majoritários?

Se a pergunta é levada aos interessados na governabilidade por meio de resultados de soma zero, aqueles interessados nas votações nominais, na disciplina e na coesão partidária, a segunda opção provavelmente prevalece. Mas se o interesse é nas decisões em que todos podem ganhar, em que mais de um angaria resultados, e que o governo, não obtendo maioria, consegue negociar com os partidos presentes no Legislativo o conteúdo das matérias, talvez a resposta seja outra.

⁶² Para a construção dessa escala foram considerados os resultados de estudos sobre posicionamento ideológico de partidos político no Brasil nos níveis nacional e subnacional. A escala final ficou ordenada da seguinte forma: PSOL, PCdoB, PT, PSB e PDT, PPS, PSDB, PMDB, PR(PL), PTB, DEM, PP. Sobre esse tema ver Melo e Nunes (2008), Castro, Anastasia e Nunes (2008), Power e Zucco (2009) e Saiegh (2009).

Decurso de mandato e ativos institucionais

Além da taxa de coalescência, do contingente legislativo e da contigüidade das coalizões, dois outros fatores serão utilizados como variáveis de controle: o decurso do mandato e o controle de ativos institucionais.

A respeito do decurso do mandato, há consenso na literatura especializada sobre o efeito que os ciclos eleitorais têm sobre a obtenção de resultados legislativos, em sistemas presidencialistas. Haveria, segundo os autores, dois momentos claramente distintos: o início do mandato, caracterizado como uma “lua de mel” entre Legislativo e Executivo, e o final do mandato, em que os atores em competição percebem a necessidade de configurar novas alianças, com vistas às eleições que se aproximam (SHUGART E CAREY, 1992; MAINWARING, 1993; CAREY, 2000; AMORIM NETO, 2002).

A instituição da reeleição para os cargos Executivos, principalmente na América Latina, complexificou esse cenário (ALEMAN E CALVO, 2007), já que presidentes e governadores, com a possibilidade de serem reeleitos, podem ter maiores ou menores chances reais de serem reconduzidos. Os partidos, além de atentar para os custos e benefícios de se manterem no governo ou na oposição, têm de identificar quais são as chances reais de cada grupo na competição. No Brasil, essa questão passa a existir desde 1998, com a aprovação da PEC da reeleição, no governo FHC, em 1997. Após essa data, todos os cargos Executivos podem ser ocupados por dois mandatos consecutivos, pelo mesmo político. No período aqui analisado, embora tal prerrogativa já estivesse em vigor, nenhum Governador foi reeleito: nem Itamar Franco nem Olívio Dutra conseguiram a reeleição nos seus estados, embora tenham tentado.

Mesmo que essa questão esteja intrinsecamente ligada à popularidade dos governos frente à sociedade (SCHWINDT-BAYER e JOHNSON, 2004; CALVO, 2007), não se utilizou nenhum indicador dessa dimensão, como variável de controle, porque essa análise exigiria um esforço teórico que ultrapassa as pretensões deste trabalho.

A utilização do decurso do mandato como variável de controle replica o estudo de Amorim Neto (2002) para o Brasil. Seus resultados mostram que quanto mais o fim do mandato se aproxima, menor é a disciplina partidária no legislativo, embora haja variação do efeito encontrado sobre o grau de apoio aos projetos do presidente, por partido político.

Por fim, utilizar-se-á como variável de controle o acesso que os partidos aliados têm sobre ativos institucionais (INÁCIO, 2006). Para a autora, o domínio desse tipo de recurso facilita que matérias indesejadas pelo governo não passem das instâncias de controle do Legislativo. Seus resultados mostram, para o período

pós-redemocratização, que o fato de o presidente da Câmara ser membro da coalizão representa um aumento considerável no índice de apoio ao governo, mesmo controlando a taxa de disciplina e a contigüidade ideológica.

O argumento é desenvolvido à luz das teorias de cartel desenvolvidas por Cox e McCubbins (1993 e 2005). Segundo os autores, o sucesso legislativo de um presidente será maior quanto mais amplo for o seu controle sobre os postos-chave na estrutura do Legislativo. Conquistando os cargos da mesa diretora e das comissões estratégicas (Comissão de Constituição e Justiça e Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária), o governo será capaz de vetar ou neutralizar o acesso de legislação que possa vir a dividir a base governista. Portanto, os poderes de agenda do chefe do Executivo não seriam suficientes para garantir sucesso legislativo ao seu governo, embora seja necessário considerar a relevância de sua capacidade de veto.

Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) utilizam a mesma lógica de análise aplicando-a ao caso brasileiro. Eles mostram que nem todos os presidentes foram capazes de compor coalizões governativas majoritárias, embora os resultados expressem alto sucesso legislativo. Os autores sugerem, assim, que o uso de poderes unilaterais à disposição dos governos seria responsável pela manutenção do sucesso, mesmo sem apoio majoritário no Legislativo⁶³.

Neste trabalho, a utilização dessa dimensão teórica permitirá isolar o efeito que o acesso a postos de comando na estrutura legislativa tem sobre a capacidade do governo de gerar resultados de soma zero e positiva. Na direção do que a literatura tem produzido, espera-se que o controle sobre os postos legislativos funciona como um facilitador para a obtenção de resultados de soma positiva, já que os temas que dividem o plenário são bloqueados antes mesmo de serem inseridos no parlamento.

Resultados

Para testar as hipóteses 1, 2 e 3 utilizou-se uma base de dados que tem como unidade de análise todos os Projetos de Lei, Projetos de Emenda Constitucional e Projetos de Lei Complementar apresentados pelo Executivo em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul, entre 1999 e 2006. Para alimentar essa base de dados foi preciso trabalhar, primeiro, na sistematização das informações sobre as secretarias estaduais e as votações nominais nesses dois estados, para o período analisado⁶⁴. Com os dados organizados, passou-se à utilização de um modelo

⁶³ Para um debate mais profícuo sobre esse tema ver Figueiredo (2006).

⁶⁴ É preciso agradecer os assistentes de pesquisa Rafael Scherer, aluno de Ciências sociais da UFRGS, e Mariana Canaan, aluna de ciências sociais da UFMG que me ajudaram na coleta dos

de regressão logística binária para a variável *dummy*: resultados de soma zero (=0) e resultados de soma positiva (=1). A equação final estimada está graficamente apresentada abaixo:

$$\text{Ln} \left[\frac{P(\text{result}=1)}{1-P(\text{result}=1)} \right] = \beta_0 + \beta_1(\text{coalescência}) + \beta_2(\text{contigüidade}) + \beta_3(\text{contingcoaliz}) + \beta_4(\text{decurso}) + \beta_5(\text{ativos}) + \varepsilon$$

Onde:

- “result” = variável *dummy* que indica 1 se a matéria foi decidida por procedimentos que levam a resultados de soma positiva e 0 se dão origem a resultados de soma zero.
- “coalescência” = taxa de coalescência calculada para cada um dos gabinetes estaduais entre 1999 e 2006;
- “contigüidade” = variável *dummy* que indica 1 se a coalizão montada é contígua e 0 se não;
- “contingcoaliz” = percentual de cadeiras que os partidos que compõem o gabinete ocupam na assembléia;
- “decurso” = número de dias que restam até o último dia do mandato do Governador do estado;
- “ativos” = variável *dummy* que indica 1 se o presidente da assembléia é filiado a um partido que faz parte da coalizão formal de governo e 0 se não.

A vantagem da utilização de modelos *logit*, segundo Garson (2009), é que ele não requer que as variáveis estejam distribuídas normalmente, não assume pressupostos de homocedasticidade, nem de multicolineariedade. Isso é relevante para este trabalho porque, ao observar os resultados dos testes para identificar se havia algum tipo de associação entre as variáveis independentes, notou-se alta correlação entre contigüidade e contingente legislativo (-0,742), entre contigüidade e ativos institucionais (-0,708) e entre contingente legislativo e ativos institucionais (0,713).

Para se observar o ajuste do modelo *logit* utilizou-se o teste do qui-quadrado de *Hosmer and Lemeshow*. Para identificar o percentual de variância explicada da variável dependente pelo modelo elaborado, foi utilizado o resultado do teste de *Nagelkerke's R²*.

dados para a composição da taxa de coalescência. Além deles, agradeço às consultorias técnicas das Assembléias Legislativas de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul, bem como ao corpo técnico da PROSERGS, do PRODEMG, da Biblioteca Pública dos dois estados, dos Tribunais de Contas dos dois estados e do Arquivo Público dos dois estados. Sem a colaboração dos funcionários desses órgãos seria impossível ter acesso às informações utilizadas neste trabalho.

Conforme a leitura da tabela 3 esclarece, os modelos elaborados parecem razoáveis, já que explicam entre 3% e 19% da variância da variável dependente. Além disso, o modelo multivariado melhor ajustado é o número 5, já que apresenta o menor valor do teste do qui-quadrado dentre as regressões multivariadas propostas. Esses diferentes modelos foram propostos para se compreender melhor a relação entre as variáveis independentes e intervenientes e a variável dependente. A mobilização de diferentes variáveis em modelos multivariados é importante, porque permite identificar efeitos relevantes e significativos, sob o efeito de controles teoricamente relevantes.

Tabela 14
Regressão Logística Binária
Var. Dependente: tipo de resultado legislativo (soma positiva=1)

	Mod.1	Mod.2	Mod.3	Mod.4	Mod.5
estado (MG=1)	1,12* (0,35)	1,36 (1,02)			
coalescencia		-2,05* (3,21)	-5,32* (1,83)	-5,34* (1,87)	-6,00* (1,84)
contigua		2,09** (1,08)	-1,23** (0,69)	-1,23** (0,69)	-0,86 (0,66)
contingcoaliz		0,01 (0,02)	-0,06* (0,02)	-0,06* (0,02)	-0,03 (0,02)
continggoover			0,54* (0,11)	0,54* (0,12)	0,38** (0,14)
decorso (dias)				-0,00002 (0,0004)	
Ativos institucionais					-17,07 (2337,8)
Constante	2,62 (0,14)	2,68 (3,15)	-0,04 (1,68)	-0,004 (1,86)	18,84 (2337,8)
Qui-quadrado [#]	0,00	26,01	12,57	14,89	9,64
R ² ^{##}	0,030	0,122	0,178	0,178	0,190
N	1240	1240	1240	1240	1240

(1) A tabela mostra os Betas estimados e os erros padrões entre parênteses. Para identificar a magnitude do efeito de cada variável independente é preciso calcular o exponencial dos Betas estimados, diminuir de 1 e multiplicar por 100. Assim, é possível tratar da probabilidade de que o evento ocorra pelo controle das variáveis do modelo.

#Teste de Hosmer and Lemeshow Test para ajuste do modelo ##Teste de Nagelkerke's R quadrado⁶⁵

**P<0.050 *P<0.001

FONTE: Banco de dados produção legislativa em MG e RS.

⁶⁵ Segundo Garson (2009), "Nagelkerke's R² is a modification of the Cox and Snell coefficient to assure that it can vary from 0 to 1. That is, Nagelkerke's R² divides Cox and Snell's R² by its maximum in order to achieve a measure that ranges from 0 to 1. Therefore Nagelkerke's R² will normally be higher than the Cox and Snell measure but will tend to run lower than the corresponding OLS R². Nagelkerke's R² is part of SPSS output in the "Model Summary" table and is the most-reported of the pseudo R² estimates". Para mais informações ver Nagelkerke (1991).

Embora nem todas as variáveis explicativas tenham dado significância estatística, a direção e a magnitude dos efeitos esperados nas hipóteses 1, 2 e 3 são observadas nos resultados encontrados no modelo 5.

A principal hipótese desse trabalho é corroborada em todos os modelos propostos. Além de significativo, o efeito que a coalescência tem sobre a probabilidade de se obter resultados de soma positiva é robusto e negativo. Isto é, mesmo com os controles incluídos, o aumento de 1 ponto na taxa de coalescência eleva, em média, em -99,75% a probabilidade de que um resultado de soma positiva seja observado, se comparado com um resultado de soma zero. O valor é expressivo e indica o esperado teoricamente.

No caso da contigüidade, a magnitude do efeito é expressiva e na direção esperada teoricamente. Contudo, no modelo que conta com a variável “ativos institucionais” seu efeito perde significância estatística. Embora a interpretação de efeitos de betas não significativos seja controversa na estatística, vale a pena chamar a atenção para o fato de que, mesmo sob os controles impostos, coalizões contíguas têm, em média, -57,7% de chance de chegar a resultados de soma positiva do que se chegar a resultados de soma zero.

O efeito do contingente legislativo se dá na direção esperada. No entanto, o tamanho do coeficiente é pequeno e o beta também perde significância estatística com a introdução dos ativos institucionais, como variável de controle. O resultado aponta que, mesmo com os controles, 1 ponto percentual a mais no contingente legislativo da coalizão reduz, em média, em 2,9% as chances de que se observe um resultado de soma positiva em relação a um resultado de soma zero.

Da análise dos resultados referentes a essas três variáveis parece claro que a taxa de coalescência tem relevância explicativa, mesmo sob o controle das variáveis explicativas utilizadas pela literatura. No caso da contigüidade e do contingente da coalizão, seus efeitos parecem ser determinados pelo controle que o governo faz dos recursos institucionais à disposição no Legislativo.

Mas há outros dois resultados que chamam a atenção. Primeiro, a variável “estado” perde efeito estatisticamente significativo quando contrastada com as três variáveis explicativas mais importantes deste trabalho. Ou seja, é possível observar a conexão causal hipotetizada anteriormente, independentemente do estado que se esteja analisando. Ademais, a direção do coeficiente mostra que o estado de MG, em comparação com o RS, tem, em média, mais projetos que são resultados de decisões de soma positiva.

Segundo, embora o aumento no número de cadeiras controladas por uma coalizão no Legislativo tenda a gerar um menor número de resultados de soma positiva, o aumento no número de cadeiras controladas pelo partido do governador gera efeito significativo e expressivo sobre a probabilidade de se observarem resultados de soma positiva. Nos três modelos em que é utilizada, a variável apresenta significância e seu efeito é reduzido apenas quando a variável “ativos institucionais” é incluída no modelo. Isso sugere, portanto, a necessidade de pesquisas para explicar qual a relação entre o papel do partido do governador nas coalizões governativas e os resultados legislativos observados.

Considerações finais

Neste capítulo foi possível desenvolver o indicador de taxa de coalescência ponderado pelo volume de recursos e de cargos que cada secretaria possui. Essa nova medida foi utilizada como a principal variável explicativa para a obtenção de resultados de soma positiva nos governos de MG e RS entre 1999 e 2006. Além da taxa de coalescência, trabalhou-se com medidas de contigüidade ideológica, contingente legislativo, decurso do mandato e controle de ativos institucionais.

O que vale ressaltar é a forma como resultados de soma positiva são observados nesses dois casos. Inaugurando outro tipo de observação, este trabalho foi capaz de mostrar que acordos e negociações no interior do Legislativo, são determinados pelo tipo de governo configurado. No caso da relação com os partidos, a distribuição de secretarias de forma coalescente tende a gerar menores chances de que um projeto seja discutido em acordo. Os resultados evidenciam que coalizões e gabinetes formados de forma coalescente tendem a ampliar a estratégia de embate entre governo e oposição nos parlamentos. O mesmo acontece quando se observa um governo com grande contingente legislativo. A observação de maiorias, ou quase isso, parece incentivar o governo a tentar atropelar as preferências dissonantes presentes no legislativo.

Além de realçar a importância de se observar as negociações partidárias no nível estadual, este estudo também conseguiu chamar a atenção para o fato de que no interior do Brasil não há constantes que possam ser facilmente generalizáveis para o restante dos estados. As características sociais, econômicas e políticas, peculiares a cada unidade da federação parecem importantes para se compreender os processos pelos quais os governos funcionam. Aqui, mostrou-se que, mesmo controlando pelo nível de desenvolvimento institucional dos Legislativos, alto nos dois casos, há variação na forma como os governos funcionam. E, sendo assim, parece razoável supor

que são as características institucionais e políticas de cada estado que determinam a forma como operam os governos nessas unidades federativas.

Considerações Finais

Esse trabalho analisou a produção de decisões nos estados de MG e RS sob a ótica da obtenção de resultados de soma positiva em governos de coalizão. Interesse especial recaiu sobre a identificação das conexões causais entre os atributos dos governos de coalizão observados e o tipo de resultado legislativo auferido.

O objetivo geral do estudo foi contribuir para a compreensão dos processos decisórios no âmbito dos estados no período pós-1994 e ampliar a abrangência dos estudos sobre os poderes estaduais no Brasil. Discutiram-se os fatores que incentivam os deputados estaduais, reunidos em bancadas partidárias, juntamente com o Executivo, a conduzir a agenda política em pauta.

Nessa direção, esta pesquisa versa sobre o “governismo” (ANDRADE, 1998; COUTO, 1998; ABRÚCIO, 1998; ABRÚCIO, 2002) em governos presidencialistas **unicamerais**, na tentativa de qualificar tal padrão que, segundo Abrúcio (2001), é encontrado “em quase todos os deputados estaduais [brasileiros]” estudados por ele. Sendo assim, o foco recaiu sobre a qualificação dessa idéia por meio da discussão crítica da tese do “ultrapresidencialismo”.

A motivação do estudo surgiu com a inquietação acerca da afirmação de que a relação entre os poderes estaduais é marcada por um “pacto homologatório”. Reconhecendo que a pesquisa de Abrucio fazia referência a um momento específico no tempo, não parecia razoável utilizar as referidas conclusões para se tentar entender o atual contexto político estadual brasileiro. Afinal, parece consenso que o Legislativo se fortaleceu e o Executivo se debilitou após o período estudado por ele. Refere-se aqui às conseqüências das reformas empreendidas pelo presidente Fernando Henrique Cardoso e à estabilização econômica e política desse período.

Os casos de Minas Gerais e Rio Grande do Sul foram escolhidos por representar, segundo pesquisas anteriores, os estados brasileiros que mais avançaram no fortalecimento de suas estruturas legislativas. Acreditava-se que se fosse possível mostrar que nesses dois estados o padrão decisório havia tomado uma forma mais estruturada, seria razoável argumentar a existência de um padrão variado – no tempo e no espaço – entre os estados no que se refere a esse quesito. Ou melhor, que os estados que se desenvolveram institucionalmente e que conseguiram estruturar seus subsistemas partidários seriam capazes de passar de um modelo de cooptação – marca do ultrapresidencialismo – para um modelo de coalizão partidária.

Com essa provocação teórica e a oportunidade de fazer pesquisa empírica nesses dois estados, a primeira suspeita era a de que a interpretação acerca do ultrapresidencialismo era mantida por causa da forma como os resultados legislativos vinham sendo apreendidos pela literatura especializada. Como mostrado no início desta dissertação, medir o sucesso legislativo de um governo pela taxa de aprovação das matérias que ele apresenta tende a mascarar a importância que o Legislativo tem no processo de tomada de decisão. Os acordos e as negociações que tinham lugar no interior do Legislativo eram tomados como dados e não eram vistos como relevantes para o entendimento da política estadual. A aprovação massiva dos projetos de autoria do Governador parecia ser evidência suficiente de que ele continuava a “ditar as regras” no estado. Uma primeira alternativa, no entanto, pareceu ser a proposição de uma nova medida de sucesso baseada na forma como as decisões eram tomadas no Legislativo.

Utilizando as ferramentas analíticas propostas por Sartori (1994), este trabalho classificou as matérias legislativas de autoria do Governador entre resultados de soma positiva e resultados de soma zero. Isso só foi possível porque as assembleias foram tomadas como sistemas de comitês: organizações institucionalizadas, que tem um código operacional próprio, que decidem por fluxo contínuo e interação face a face nas suas instâncias decisórias. Um dos traços característicos dos comitês é a forma de decisão. Em geral, as decisões obtidas beneficiam todos os participantes. Se não podem legislar, pelo menos, está garantida, inclusive à minoria, a possibilidade de vetar questões que não são do seu interesse.

Com essa estrutura interpretativa, as decisões que chegaram ao seu último passo no processo de tramitação com o acordo dos atores em competição no Legislativo foram classificadas como resultados de soma positiva. E, as decisões que chegaram ao plenário ainda em impasse foram tomadas como resultados de soma zero. A justificativa para essa classificação era tentar identificar o volume de proposições que ao tramitar no Legislativo geraram condições para que todos pudessem ganhar, em contraposição às matérias em que a vitória de um geraria, necessariamente, a derrota do outro.

Infelizmente, vale destacar, não foi possível avançar ainda mais na composição desse novo indicador. Reconhece-se como fundamental para a ampliação do escopo do trabalho a inclusão da dimensão “emendamento” como indicador da participação do Legislativo na construção de matérias legais no âmbito dos estados. Se for possível mostrar que, nos legislativos desenvolvidos institucionalmente e estruturados partidariamente, a matéria aprovada ou rejeitada no final da tramitação tem a participação determinante dos deputados, seria plausível o argumento de que estados com esse perfil tenderiam a

produzir legislação que geraria ganhos para o conjunto dos competidores. Acredita-se que essa incorporação pode ser tomada como um dos mais importantes desdobramentos deste trabalho⁶⁶.

Ressalva à parte, os resultados mostraram que, em geral, a grande parte das matérias era decidida por meio de procedimentos que geravam resultados de soma positiva. Exatamente na direção e com a magnitude esperada inicialmente. Mas, os resultados de soma positiva, mesmo sendo maioria, variavam entre os governos estudados. Nos governos Aécio e Dutra os resultados de soma positiva foram a regra em todo o mandato. Diferentemente, Rigotto e Itamar acumularam cerca de 10% de proposições que geraram resultados de soma zero. Diante dessa observação, o desafio passou a ser o de identificar o papel dos partidos na montagem das coalizões e, posteriormente, explicar porque, nesses dois estados, tal variação é observada.

Para tanto, a discussão deste trabalho passou a focar na forma como os governos foram montados. Ainda preocupado com a generalização a respeito do Ultrapresidencialismo, o trabalho buscou responder se era possível, nos moldes encontrados no nível nacional, definir o tipo de governo encontrado nos estados como sendo uma coalizão. O desafio era saber se a cooptação de deputados para a formação de coalizões *ad hoc* prevalecia sobre a estratégia de composição de coalizões partidárias utilizando os recursos à disposição do Governador.

Nos dois casos, os partidos têm presença contundente nas coalizões. Seja no que diz respeito ao número, seja no que se refere à distribuição das preferências dos mesmos, observa-se que eles foram acionados como elementos que agregam força política para o governo do estado. Mas há variações interessantes que mereceram ser reportadas. No RS as coalizões duram, em média, mais do que em MG. No que se refere à contigüidade das mesmas, apenas o governo Dutra atendeu a esse quesito durante todo o mandato. O governo Itamar, ao contrário, não apresenta contigüidade em nenhuma de suas coalizões. Detalhe interessante é que apenas os governos Rigotto e Aécio compõem maioria legislativa por meio da coalizão partidária montada. Se esse resultado fosse analisado de maneira isolada ele poderia indicar que os governadores utilizam predominantemente a cooptação de deputados para aprovar sua agenda. O que se está chamando atenção, no entanto, é que resultados de soma positiva, que podem ser mais interessantes eleitoralmente para o governo, podem ser

⁶⁶ Lamounier (2006) encontrou resultados interessantes e que incentivam essa continuidade no trabalho. O autor mostrou que o Legislativo é muito atuante no que diz respeito ao processo de emendamento das proposições dos Presidentes brasileiros. Esse processo é tão intenso que os chefes de Executivo precisam vetar matérias de sua autoria porque foram totalmente modificadas no plenário.

conquistados mesmo sem o apoio formal desse maior número de deputados no legislativo.

Aqui, há outra ressalva que merece ser destacada. Diferentemente do convencional, esta pesquisa não realizou uma análise das votações nominais ocorridas nos plenários dos dois estados para identificar se os partidos que receberam cargos no Executivo se comportaram como aliados no Legislativo. Contudo, tal empreitada se configura como o próximo desafio do pesquisador.

Os resultados do segundo capítulo mostram, ainda, que o tipo de coalizão composta depende de características do subsistema partidário. Por exemplo, quando o sistema se torna mais competitivo – e há muitos partidos parlamentares efetivos –, o poder de chantagem dos mesmos aumenta. Desse modo, a possibilidade de que partidos efetivos façam parte do governo é elevada, mas até certo ponto. Depois desse patamar, incluir partidos efetivos no governo gera custos elevadíssimos para a coalizão. Essa interpretação pode ser feita a partir dos resultados encontrados para a correlação entre o NEP e o contingente legislativo das coalizões.

Concluída essa segunda etapa, parece razoável afirmar que o padrão “ultrapresidencial” observado por Abrucio até 1994 não se mantém, pelo menos em MG e RS. Os governos eleitos entre 1999 e 2006 foram capazes, em maior ou menor grau, de estabelecer vínculos partidários que resultaram em coalizões governativas, de certa forma, estáveis. Mesmo o governo Itamar, marcado por instabilidade política e crises que incluíam seu próprio partido, foi capaz de negociar com os partidos a construção e manutenção de coalizões governativas.

Na sua última parte, o trabalho passou a se dedicar ao entendimento das conexões causais entre os atributos das coalizões montadas e o volume de resultados de soma positiva alcançados pelos governos. As principais variáveis mobilizadas para tentar explicar a variação dos resultados de soma positiva em cada governo foram: taxa de coalescência, decurso do mandato, contingente legislativo do partido do governador e da coalizão de governo, controle de ativos institucionais e contigüidade ideológica da coalizão.

Todas as variáveis utilizadas seguem a mensuração proposta em outros estudos comparados ou transversais. Exceto o indicador de taxa de coalescência. Desenvolvido por Amorim Neto, a medida é muito útil para mostrar como se dá a relação política entre o chefe do Executivo e os partidos com representação parlamentar. No entanto, acredita-se, seria possível incrementar a utilidade e a eficácia da medida se houvesse uma forma de ponderar a força das secretarias, se não completamente, pelo menos, no que diz respeito ao volume de recursos disponíveis. O experimento é mostrado no terceiro capítulo e, embora

incompleto, pareceu interessante. Os gabinetes foram classificados pela taxa de coalescência obtida e mostraram, comparativamente, muita variação – de 0,37 a 0,78, em uma escala de 0 a 1.

A partir dessa classificação foi possível constatar que o governo Itamar franco se mostrou altamente desviante do padrão encontrado nos outros três casos. Seu governo contou com 18 gabinetes, em média com uma coalescência de 0,5 e com duração baixa para os padrões observados nos outros casos. Chamou atenção, ainda, o fato de que Aécio é o governador com as menores taxas de coalescência ponderada. Os valores calculados para o seu governo não passam de 0,57. Os governos gaúchos, por sua vez, chamam atenção pela durabilidade dos gabinetes. Se a média desse indicador é comparada aos outros casos, o que se tem é um valor relativamente mais elevado.

Para testar as hipóteses sobre a relação entre os atributos das coalizões e os resultados legislativos obtidos pelo governo, foi modelada uma regressão logística binária que chegou, no seu melhor ajuste, a explicar 19% da variância da variável dependente. Os resultados desse teste apontaram para a observação das hipóteses 1 e 2 do trabalho (*quanto mais coalescente uma coalizão de governo, menor será o volume de resultados de soma positiva e quanto mais contígua uma coalizão de governo, menor será o volume de resultados de soma positiva*). No caso da hipótese 3 (*quanto maior o contingente legislativo de um governo, menor será o volume de resultados de soma positiva*), os valores do teste não permitem assegurar com confiabilidade razoável que esse seja uma explicação consistente. No entanto, a inclusão da variável contingente legislativo do partido do governador mostrou resultados não esperados. Quanto maior o contingente legislativo do partido do governador, maior a probabilidade de que se tenha um resultado de soma positiva.

Diante desses resultados, algumas questões emergem e incentivam o pesquisador a continuar seu caminho na busca de respostas para os seus desafios teóricos e empíricos. Uma pesquisa empírica carrega consigo um paradoxo interminável para aquele que se atreve a enfrentá-la: se por um lado, ela auxilia o pesquisador no entendimento dos seus objetos de estudo, por outro, ela mostra o quão complexo e curioso é o mundo que se quer explicar. Portanto, o final de um trabalho significa, simplesmente, o início de outro: que buscará completar a empreitada anterior e abrir campo para a que ainda está por vir.

Nesse caso, três aspectos merecem ser lembrados. Primeiro, para que o estudo apresentado esteja completo se faz necessário comparar o relacionamento entre os poderes utilizando estados com diferentes graus de desenvolvimento institucional e subsistemas partidários. Se a observação do padrão decisório nos

dois estados com valores altos nas duas dimensões é válida para mostrar que há variação frente ao que foi encontrado por Abrucio; mais interessante será comparar os padrões de governabilidade entre estados que apresentam estruturas diferentes.

Segundo, afirmar que os partidos são importantes para explicar o funcionamento de governos e comportamento de parlamentares no nível subnacional não autoriza ao pesquisador excluir a hipótese de que a cooptação parlamentar por parte do Governador seja relevante. Se os dados sobre as emendas estaduais de parlamentares estivessem disponíveis ou organizadas nas assembleias pesquisadas por este trabalho, tal verificação teria sido realizada. Não estando, fica o registro da importância de se conseguir isolar o efeito do padrão alocativo de emendas orçamentárias ou da execução de obras no estado sobre o apoio dado ao governo, ou, o tipo de legislação produzida. Acredita-se na possibilidade de se pensar em uma interpretação que combine o uso estratégico dos recursos à disposição do Governador como principal fator para explicar o tipo de padrão decisório encontrado nos estados.

Terceiro, e último apontamento, o tipo de dado utilizado neste trabalho permite que modelos hierárquicos sejam rodados para se compreender os efeitos multivariados que os atributos dos deputados, de seus partidos, das coalizões e dos estados geram sobre o comportamento dos parlamentares. A união dessas bases proporcionaria a interação e a complexificação do entendimento da realidade aqui pesquisada. Talvez, mais do que contrapor a explicação que ressalta a importância dos partidos e dos líderes à explicação que reforça o papel da arena eleitoral na determinação do comportamento dos legisladores, seja importante examinar a combinação estratégica dessas arenas e a variedade de padrões que podem ser observados.

Referências

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

ABRÚCIO, Fernando Luiz. “O Ultrapresidencialismo estadual”. In: ANDRADE, Régis de Castro (Org.) *Processo de governo no município e no estado*. São Paulo: EDUSP, 1998.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. 2ª ed. São Paulo: Editora Hucitec, 2002.

ABRUCIO, Fernando Luis, TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho e COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. “O papel institucional da Assembléia Legislativa paulista: 1995 a 1998”. In: SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2001.

ALEMAN, Eduardo e CALVO, Ernesto. “Analyzing Legislative Success in Latin America: The Case of Democratic Argentina”. *Mimeo*, 2007.

ALTMAN, David. “The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay, 1989-1999”. *Party Politics*, vol. 6, nº 3, 2000;

AMES, Barry. *Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas Editora, 2003.

AMORIM NETO, Octavio. “Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil”. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, 2000.

AMORIM NETO, Octavio. “Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil.” In: *Legislative Politics in Latin America* (Org.). MORGENSTERN, Scott e NACIF, Benito. New York: Cambridge University Press, 2002.

AMORIM NETO, Octavio. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer/FGV editora, 2006.

AMORIM NETO, Octavio. “Algumas conseqüências políticas de Lula: novos padrões de formação e recrutamento ministerial, controle de agenda e produção legislativa”. In: NICOLAU, Jairo e POWER, Timothy. *Instituições representativas no Brasil*. Balanço e reforma. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

AMORIM NETO, Octavio, COX, Gary, e McCUBBINS, Mathew. "Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-98". *World Politics*, Princeton University, v. 55, n. 4, p. 550-578, 2003.

AMORIM NETO, Octavio e SANTOS, Fabiano. "A Produção Legislativa do Congresso: Entre a Paróquia e a Nação". In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

AMORIM NETO, Octavio e SANTOS, Fabiano. "The Inefficient Secret Revisited: The Legislative Input and Output of Brazilian Deputies". *Iowa, Legislative Studies Quarterly*, vol. 28, n. 3, 2003.

ANASTASIA, Fatima; MELO, Carlos Ranulfo e SANTOS, Fabiano. *Governabilidade e Representação Política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer. 2004.

ANASTASIA, Fátima e INÁCIO, Magna. "Notas sobre coalizões políticas e democracia". In: MESSEMBERG, Débora... [et al]. *Estudos Legislativos. Pensamento e Ação Política*. Brasília, Câmara dos Deputados, 2008.

ANASTASIA, Fátima e NUNES, Felipe. A reforma da representação. In: ANASTASIA, Fátima e AVRITZER, Leonardo (Orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2006.

ANASTASIA, Fátima. "Transformando o Legislativo: a experiência da Assembléia Legislativa de Minas Gerais", In: SANTOS, Fabiano (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2001.

ANASTASIA, Fátima. Federação e relações intergovernamentais. In: AVELAR, Lucia e CINTRA, Antonio Otavio (Orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, São Paulo: Fundação UNESP, 2004.

ANDRADE, Régis de Castro. *Processo de Governo no município e no estado*. São Paulo: Edusp, 1998.

ARNOLD, Douglas. *The logic of congressional action*. New Haven: Yale University Press, 1990.

AXELROD, Robert. *Conflict of Interest: A Theory of Divergent Goals with Application to Politics*. Chicago: Markham, 1970.

BOND, Jon e FLEISHER, Richard. *The president in the Legislative arena*. Chicago: Chicago Press, 1990.

CALVO, Ernesto. "The Responsive Legislature: Public Opinion and Law Making in a Highly Disciplined Legislature". *British Journal of Political Science*, vol. 37, n. 2, 263-280, 2007.

CAMERON, Charles M. *Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

CAREY, John. *Party and Coalition Unity in Legislative Voting*. Washington: Washington University: Department of Political Science, 2000.

CAREY, John e SHUGART, Matthew. "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas". *Electoral Studies*, vol. 14, nº 4, 1995.

CAREY, John e SHUGART, Matthew. "Poder de decreto: Chamando os tanques ou usando a caneta?" *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 13, n. 37, 1998.

CARVALHO, Nelson Rojas. *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

CASTRO, Monica Mata Machado, ANASTASIA, Fátima e NUNES, Felipe. *Determinantes do comportamento particularista de Legisladores estaduais brasileiros*. (no prelo), 2009.

CHASQUETTI, Daniel. "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación". In: LANZARO, Jorge (Org.). *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

CHEIBUB, José Antonio, PRZEWORSKI, Adam e SAIEGH, Sebastian. "Government Coalitions and Legislative Success Under Parliamentarism and Presidentialism". *British Journal of Political Science*, vol. 34, pp. 565-587, 2004.

COHEN, Linda e NOLL, Roger. "How to vote, wheter to vote: strategies for voting and abstaining Congressional Roll Calls". *Political Behavior*, vol. 13, n 2, 1991.

COSTA, Valeriano Mendes e OLIVEIRA, Carlos Thadeu. A fraqueza da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. In: ANDRADE, Régis de Castro. *Processo de Governo no município e no estado*. São Paulo: Edusp, 1998.

COUTO, Cláudio Gonçalves. *Negociação, Decisão e Governo: Padrões de Interativos na Relação Executivo-Legislativo e o caso Paulistano*. In: ANDRADE, Régis de Castro. *Processo de Governo no município e no estado*. São Paulo: Edusp, 1998.

COX, Gary e McCUBBINS, Mathew. *Legislative Leviathan: party government in the House*. Berkeley, University of California Press, 1993.

COX, Gary e McCUBBINS, Mathew. *Setting the Agenda: Responsible Party government in the U.S. House of Representatives*. New York: Cambridge University Press, 2005.

COX, Gary e MORGENSTERN, Scott. "Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents". In: MORGENSTERN, Scott. e NACIF, Benito. (Org). *Legislative Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2002.

COX, Gary. "The organization of democratic legislatures". In: WEINGAST, Barry e WITTMAN, Donald (Org.) *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

DAHL, Robert. *Um prefácio a teoria democrática*. Rio de Janeiro: Zahar, 1989.

DEHEZA, Grace Ivana. 'Gobiernos de coalicion en el sistema presidencial: America del Sur'. In: NOHLEN, Dieter e FERNANDEZ, Mario (Org.) *El presidencialismo renovado: Institucionalismo y cambio político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad, 1998.

DIERMEIER, D e MYERSON, G. "Bicameralism and its consequences for the internal organization of legislatures". *American Economic Review*, 89, 1999

DINIZ, Simone. "Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial". *DADOS*, vol. 48, n 1, 2005.

DOMINGUES, Mauro Petersem. "Espírito Santo: produção legal e relações entre os poderes Executivo e Legislativo entre 1995 e 1998". In: SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2001.

EDWARDS III, George. "Measuring Presidential Success in Congress: Alternative Approaches". *The Journal of Politics*, Vol. 47, n. 2, 1985.

- FENNO, Richard. *Congressmen in Committees*. Little, Brown, 1973.
- FIGUEIREDO, Argelina. "Coalition Government in the Brazilian Democracy". *Brazilian Political Science Review*, v. 1, p. 182-216, 2007.
- FIGUEIREDO, Argelina. "Instituições e Política no Controle do Executivo". *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, 2003.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- GARSON, G. David. "Logistic Regression", from Statnotes: Topics in Multivariate Analysis. Acessado em 11/06/09 from <http://faculty.chass.ncsu.edu/garson/pa765/statnote.htm>
- GROHMANN, Gustavo. "O processo legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998". In: SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2001.
- HUNTINGTON, Samuel. *Ordem política nas sociedades em mudança*. São Paulo: EDUSP, 1975.
- INACIO, Magna. *Presidencialismo de Coalizão e Sucesso Presidencial na esfera Legislativa 1990-2004*. Belo Horizonte, 2006. Tese de Doutorado.
- SCHWINDT-BAYER, Leslie e JOHNSON, Gregg. "Presidential Popularity and the Success of Presidential-Sponsored Legislation". Prepared for presentation at the *International Congress of the Latin American Studies Association* in Las Vegas, October 7-10, 2004.
- JONES, Charles. *The Presidency in a Separated System*. Washington D.C.: The Brookings Institutions, 1994.
- KREHBIEL, Keith. *Information and Legislative Organization*. Yale: Yale University Press, 1991.
- KREHBIEL, Keith. *Pivotal Politics: a Theory of U.S. Lawmaking*. Chicago: University of Chicago Press. 1997.
- LAAKSO, Markko e TEEGAPER, Rein. "Effective number of parties: a measure with applications to West Europe". *Comparative political studies*, vol. 12, n.1, 1979.

LAMOUNIER, Leonardo. *Poder de agenda, poder de veto e relações executivo-legislativo no Brasil contemporâneo: presidencialismo de coalizão e reciprocidade estratégica*. Belo Horizonte, 2006. (Tese de doutorado)

LAYER, Michael e SCHOFIELD, Norman. *Multiparty Government: the politics of Coalition in Europe*. Ann Arbor: The University Michigan Press, 1990.

LAYER, Michael. "Government termination". *Annual Review of Political Science* 6, 2003.

LIJPHART, Arend. *Modelos de Democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

LIMA Jr, Olavo Brasil (Org.). *O sistema partidário brasileiro. Diversidade e Tendências. 1982-1994*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997.

LIMA Jr, Olavo Brasil. *Os partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional, 1945 – 1964*. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina. "O Processo Legislativo e A Produção Legal No Congresso Pós-Constituinte". *NOVOS ESTUDOS*, v. 38, p. 3-38, 1994.

LIMONGI, Fernando. "A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório". *Novos Estudos*, vol 76, 2006b.

LIMONGI, Fernando. "Presidencialismo e governos de coalizão". In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima. *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006a.

LIMONGI, Fernando. *O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente*. Rio de Janeiro: BIB, nº 37, 1994.

LINZ, Juan. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?" In: LINZ, Juan e VALENZUELA, Arturo. (Org) *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins, 1994.

LOCKERBIE, Brad, BORRELLI, Stephen e HEDGER, Scott. "An Integrative Approach to Modeling Presidential Success in Congress". *Political Research Quarterly*, Vol. 51, n. 1, 1998.

MAINWARING, Scott e SHUGART, Matthew. "Juan linz Presidentialism, and democracy: a critical appraisal". *Working Paper*, n. 200, July. 1993.

MAINWARRING, Scott. "Democracia Presidencialista Multipartidária: o caso do Brasil". São Paulo, *Lua Nova*, nº 28/29, 1993.

MAINWARING, Scott; SHUGART, M. *Presidentialism and democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 1997

MAINWARING, Scott. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto; Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MAIR, Peter. "Political Parties and Party Systems". In: GRAZIANO, Paolo e VINK, Maarten (Org.). *Europeanization: New Research Agendas*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006.

MAYHEW, David. *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.

MAYHEW, David. *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990*. New Haven: Yale University Press, 1991.

MELO, Carlos Ranulfo. "Partidos e Migração Partidária na Câmara dos Deputados". *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 207-239, 2000.

MELO, Carlos Ranulfo. *Retirando as Cadeiras do Lugar: Migração Partidária na Câmara dos Deputados (1985/2002)*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

MELO, Carlos Ranulfo. "As instituições políticas brasileiras funcionam?" *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, vol. 25, p. 199-203, 2005.

MELO, C. Ranulfo e ANASTASIA, Fátima. "A Reforma da Previdência em dois tempos". *Dados*, vol 42, n. 2, 2005.

MELO, Carlos Ranulfo e NUNES, Felipe. *Ideologia e distância de preferências: uma comparação dos governos Lagos e Lula*. (no prelo), 2008.

MORGENSTERN, Scott. *Patterns of Legislative Politics: Roll Call Voting in Latin America and the United States*. New York: Cambridge University Press, 2004.

MUELLER, Wolfgang e STROM, Kaare. *Policy, office, or votes: How political parties in Western Europe make hard decisions*. Cambridge: Cambridge University Press. 1999.

MUELLER, Wolfgang e STROM, Kaare. *Coalition Governments in Western Europe*. London: Oxford University Press, 2000.

NAGELKERKE, N. J. D. "A note on a general definition of the coefficient of determination". *Biometrika*, Vol. 78, No. 3: 691-692, 1991.

NEUSTADT, Richard. *Presidential Power: The Politics of Leadership*. New York, Wiley, 1960.

NICOLAU, Jairo. "Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)". *Dados*, vol.43, nº 4, 2000.

NUNES, Felipe e SILAME, Thiago. "Contradições do Presidencialismo de Coalizão: uma leitura do primeiro biênio do governo Lula". *Revista Três Pontos*, vol.5, n. 2, 2006.

NUNES, Felipe. *Disciplina partidária e base parlamentar: um estudo sobre o comportamento dos partidos na Assembléia Legislativa de Minas Gerais entre 1995 e 2005*. Mimeo, Universidade Federal de Minas Gerais, 2006.

NUNES, Felipe. "Convergência partidária e base parlamentar: o comportamento dos partidos na Assembléia Legislativa de Minas Gerais entre 1995 e 2005". *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte: Editora da ALMG, 2008.

NUNES, Felipe. *Qual a estratégia mais eficiente para obter apoio legislativo? A relação Executivo-Legislativo em 12 Assembléias Estaduais*. (mimeo), 2009.

ORENSTEIN, Luiz. *A Estratégia da Ação Coletiva*. Rio de Janeiro: IUPERJ/Revan, 1998.

PALERMO, Vicente. "Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo". *Dados*, vol. 43, nº 3, 2001.

PEREIRA, André Ricardo. "Sob a ótica da delegação: governadores e assembleias no Brasil pós-1989". In: SANTOS, Fabiano (Org.). *O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro, FGV, 2001.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. "Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil". *DADOS*, vol. 46, n 4, 2003.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. "The Cost of Governing: The Strategic Behavior of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process". *Comparative Political Studies*, v. 37, n. 7, p. 781-815, 2004.

PEREIRA, Carlos e RENNO, Lúcio. "O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados". *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, 2001.

PEREIRA, Carlos e RENNO, Lúcio. "O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil". *Revista de Economia Política*, vol. 27, n 4, 2007.

PEREIRA, Carlos; RENNO, Lúcio e POWER, Timothy. "From Logrolling to Program: Agenda Power, Executive Decree Authority, and the Unintended Consequences of Reform in the Brazilian Congress". *Legislative Studies Quarterly*, v. 33, p. 143-162, 2008.

PETERSON, Mark. *Legislating Together – The White House and Capitol Hill from Eisenhower to Reagan*. Cambridge: Harvard University Press, 1993.

POWER, Timothy e ZUCCO, Cesar. "Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005: A Research Communication". Pittsburgh, LARR, 2009 (no prelo).

PRZEWORSKI, Adam. *Democracia e Mercado no Leste Europeu e na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

RICCI, Paolo. "O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?". *DADOS*, v. 46, n. 4, 2003.

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

ROCKMAN, Bert. *The leadership question. The Presidency & the American System*. New York: Praeger, 1984.

ROSE, David e SULLIVAN, Oriel. *Introducing data analysis for social scientists*. Buckingham: Open University Press, 1993.

SAIEGH, Sebastian. *Government Defeat: Coalitions, Responsiveness, and Legislative Success*. New York: Ph.D Thesis: Philosophy, Department of Politics, New York University, 2004.

SAIEGH, Sebastian. "Recovering a Basic Space from Elite Surveys: Evidence from Latin America". *Legislative Studies Quarterly*, vol. 34, n. 1, 2009.

SAMUELS, David. *Ambition, Federalism and Legislative Politics in Brazil*. New York: Cambridge University Press, 2003.

SANTOS, Fabiano. "Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira". *DADOS*, vol. 40, nº 3, pp. 465-491, 1997.

SANTOS, Fabiano. (Org.) *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro, FGV, 2001.

SANTOS, Fabiano. *O poder Legislativo no Presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

SANTOS, Fabiano e ALMEIDA, Acir. "Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados". *DADOS*, Rio de Janeiro, Vol. 48, n. 4, 2005.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. Vol. 1. O debate contemporâneo. São Paulo: Editora Ática, 1994.

SARTORI, Giovanni. *Engenharia constitucional: como mudam as Constituições*. Brasília: Editora da UnB, 1996.

SHEPSELE, Kenneth; WEINGAST, Barry. "Positive theories of congressional institutions". *Legislative Studies Quarterly*. XIX, May, 1994

SHUGART, Mathew e CAREY, John. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SILAME, Thiago. *O sistema comissional na Assembléia Legislativa de Minas Gerais*. Monografia de final de curso, 2006.

SOARES, Glaucio e RENNÓ, Lucio. *Reforma Política: Lições da história recente*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SOUZA, Celina e DANTAS NETO, Paulo F. *Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

STROM, Kaare. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

TOMIO, F. R. L.; RICCI, P. "Conexão eleitoral, processo legislativo e estratégias parlamentares nas Assembléias Legislativas Estaduais". In: *6º Encontro da ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política*, Campinas, 2008.

TSEBELIS, George. *Nested games*. Berkeley: University of California Press, 1990.

TSEBELIS, George. "Processo Decisório em Sistemas Políticos: Veto Players no Presidencialismo, Parlamentarismo, Multicameralismo e Pluripartidarismo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, n. 34, pp. 89-117, 1997.

TSEBELIS, George. "Veto Players and Institutional Analysis". *Governance*, vol. 13, pg. 441-474, 2000.

TSEBELIS, George e ALEMAN, Eduardo. "Agenda Control in Latin American Presidential Democracies". In: *Annual APSA meeting*, 2002.

VIANNA, Luis Werneck. *A democracia e os tres poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

WEINGAST e MARSHALL. "The industrial organization of Congress; or, Why legislatures, like firms, are not organized as markets". *Journal of Political Economy*, vol. 96, pg. 132-168, 1988.