

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

THIAGO RODRIGUES SILAME

**DIÁLOGOS SOBRE O “ULTRAPRESIDENCIALISMO” ESTADUAL: DOS
CONDICIONANTES POLÍTICOS DO SUCESSO LEGISLATIVO DOS GOVERNADORES
BRASILEIROS**

Belo Horizonte
2016

THIAGO RODRIGUES SILAME

DIÁLOGOS SOBRE O “ULTRAPRESIDENCIALISMO” ESTADUAL: DOS
CONDICIONANTES POLÍTICOS DO SUCESSO LEGISLATIVO DOS
GOVERNADORES BRASILEIROS

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

Linha de Pesquisa: Governos, Legislativo e Partidos Políticos em perspectiva comparada

Orientador: Prof. Dr. Carlos Ranulfo Melo

Co-orientador: Prof. Dr. Manoel Santos

Belo Horizonte
2016

THIAGO RODRIGUES SILAME

Tese apresentada ao curso de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais.

Belo Horizonte, 19 de fevereiro de 2016

Banca Examinadora:

Prof. Carlos Ranulfo Melo (Orientador) – UFMG

Prof. Manoel Santos (Co-orientador) – UFMG

Prof^a. Magna Maria Inácio - UFMG

Prof. Felipe Nunes dos Santos – UCLA

Prof^a. Marta Mendes da Rocha - UFJF

Prof. Fabrício Ricardo de Lima Tomio - UFPR

320

Silame, Thiago Rodrigues

S581d

2016

Diálogos sobre o "ultrapresidencialismo" estadual:
[manuscrito] : dos condicionantes políticos do sucesso
legislativo dos governadores brasileiros / Thiago Rodrigues
Silame Silame. - 2016.

220 f. : il.

Orientador: Carlos Ranulfo Felix de Melo.

Coorientador: Manoel Leonardo Wanderley Duarte
Santos.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas
Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

Inclui bibliografia

1.Ciência política – Teses. 2. Camaras legislativas -
Teses.3.Governadores – Brasil - Teses. I. Melo, Carlos
Ranulfo Felix de. II. Santos, Manoel Leonardo. III.
Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de
Filosofia e Ciências Humanas. IV.Título.

Para minha companheira Paula e meus filhos João e Iago.

AGRADECIMENTOS

É chegado o fim de um ciclo que se iniciou em 2004 com o meu “recrutamento” para o Centro de Estudos Legislativo da Universidade Federal de Minas Gerais, vinculado ao Departamento de Ciência Política (CEL-DCP). A formação do pesquisador que se iniciou na graduação agora chega a termo com a defesa da Tese de Doutorado em Ciência Política. O filho do Sr. Raimundo e da Dona Lúcia é Doutor. O primeiro no seu núcleo familiar a ter curso superior. Durante a jornada muitas pessoas foram importantes e tornaram o “sonho” possível. É hora de agradecer.

Muitos professores despertaram a vocação do ensino e da pesquisa e, mostraram que o processo de ensino implica em um aprendizado constante. Por tudo ao longo desta jornada sou grato aos professores, Alexandre Cardoso, Antônio Mitre, Juarez Guimarães, Jorge Alexandre Neves, Tânia Quintaneiro, Vera Alice Cardoso, Ronaldo Noronha, Geraldo Élvio, Eduardo Vargas, Bruno Wanderley Reis, Fátima Anastasia, Magna Inácio, Marlise Matos, Carlos Magno Guimarães e Ana Lúcia Modesto. Vocês me transformaram em um Cientista Social.

Agradeço ao grande responsável por me tornar um cientista político Professor Carlos Ranulfo. Ele me “recrutou” para o CEL. Meu orientador desde a Graduação. Trabalhador zeloso na tarefa de formar pesquisadores. Orientador sério e crítico. Posturas que permitem ao pesquisador-orientando amadurecer, uma vez que as críticas são sempre construtivas. Sua maior qualidade saber ouvir e está sempre a disposição para o diálogo. Exemplo a ser seguido.

Manoel Santos, co-orientador nesta jornada. A minha gratidão por você supera a dimensão acadêmica. Você entendeu a real dimensão de um problema muito sério vivenciado por muitos estudantes de Pós-Graduação, a depressão. Você não imagina como o seu gesto foi capaz de me resgatar e de me fazer enfrentar este problema. Para além da sensibilidade para com esta questão, Manoel se mostrou um “orientador” instigador que sempre coloca desafios para o crescimento profissional do pesquisador. Em plena qualificação sugerir o abandono de um desenho de pesquisa quantitativo para um qualitativo foi um desafio e tanto, mas um desafio que você ajudou a enfrentar.

Gostaria também de agradecer aos pesquisadores do Centro de Estudos Legislativos da UFMG. Bárbara Lamounier, Beatriz Costa, Bruno Arcas, Denisson Silva, Felipe Lima, Fernando Meireles, Filipe Côrrea, Leonardo da Silveira Ev, Lucas Cunha e Rafael Câmara. Vocês fazem do Centro de Estudos Legislativos uma estrutura estimulante à pesquisa e ao debate acadêmico. Este trabalho tem muito a cara dos nossos debates e discussões.

Agradecimento especial aos colegas Denisson Silva e Fernando Meireles, que contribuíram neste trabalho com a coleta de dados e a Bruno Arcas e Beatriz Costa pela sistematização e apresentação de alguns dados.

Aos professores Fabricio Ricardo de Lima Tomio e Jairo Nicolau que gentilmente cederam bases de dados utilizados nesta Tese.

Ao Professor Flávio da Cunha Rezende, da Universidade Federal de Pernambuco pelas sugestões metodológicas.

Agradecimento a Guilherme Wagner Ribeiro da Escola do Legislativo da Assembleias Legislativas de Minas Gerais. Um interlocutor extremamente qualificado sobre a questão do desenvolvimento institucional das assembleias.

Agradeço a Universidade Federal de Viçosa o apoio institucional para a realização do Doutorado, principalmente ao Diretor do Campus de Rio Paranaíba, Prof. Frederico Garcia Pinto, e aos Diretores do Instituto de Ciências Humanas e Sociais, os Professores Cristiano Pacheco de Deus Mundim, Leonardo Pinheiro Debocã e Paulo Nogueira Andrade Godoi.

Agradeço à torcida e incentivo dos colegas de UFV- CRP, professores João Alfredo Costa de Campos Melo Júnior e à Professora Marilene de Souza Campos e aos amigos de República de Rio Paranaíba os Professores Isaac Jerez e Edson Rodrigo Almeida.

Um abraço especial ao Terapeuta comportamental Nelson de Campos Nolasco. Me mostrou que o Ser-Humano é o contexto e muito me ajudou na batalha contra a depressão.

Cabem também os agradecimentos a todos os meus colegas do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFMG. Em especial para Luciana Andrade, Natália Nunes Aguiar, Mário Schettino Valente, João Paulo Ferraz Oliveira, Iara Vianna e Helga Almeida, Simone Costa de Almeida. A interlocução, marcada pela pluralidade de pensamentos, foi extremamente importante para a realização desta Tese.

Aos amigos, Eduardo Silame, Marcelo Ramos, Marcos José Mota, Pablo Lacerda Martins, Daniela Leandro Rezende, Orozimbo Júnior. Amigos que dividiram comigo as angústias e medos, mas que sempre tinham uma palavra de conforto e motivação.

Agradecimento a Paula Lucchesi, minha companheira. Você me tornou uma pessoa melhor. Importante parceira nos momentos difíceis. Sempre tinha uma palavra de incentivo. Sempre adequando a nossa rotina para criar condições favoráveis para que eu pudesse trabalhar em casa. Seu incentivo e apoio ao longo desta jornada tornaram o trabalho mais leve e os frutos mais doces.

Por fim, agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pela bolsa de pesquisa de Doutorado concedida durante os anos de 2011 e 2012.

RESUMO

Esta Tese pretende contribuir com o debate na literatura sobre os sistemas políticos subnacionais no Brasil. O foco está colocado na relação entre os poderes Executivo e Legislativo nos estados. O ponto de partida é estabelecido a partir de um diálogo com a tese do “ultrapresidencialismo estadual” formulada por Abrúcio para os anos que se seguiram à redemocratização. O objetivo principal do trabalho é verificar se o sucesso legislativo dos Executivos estaduais pode ser explicado por variáveis de natureza política, uma vez que se pode observar variações no tempo e no espaço, quando são analisados os indicadores de produção legislativa nas diferentes unidades da federação. Foi analisado o processo legislativo em Assembleias de nove estados: Bahia, Ceará, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, São Paulo, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro e Santa Catarina. Nos cinco primeiros foram analisadas duas legislaturas (2007/2011 e 2011/2015). Em Santa Catarina apenas a primeira legislatura foi objeto de estudo. Nos demais estados foi analisado o biênio 2007/2008. No total foram quatorze os casos examinados. O sucesso legislativo do Executivo foi medido pelo Índice de Poder do Executivo (IPE), medida alternativa ao indicador canônico Taxa de Sucesso. Utilizando como ferramenta de análise o *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), foi possível verificar quais as condições necessárias e suficientes para que tal resultado fosse atingido. As condições causais de natureza política consideradas foram o tamanho da oposição e o grau de fragmentação e polarização nas assembleias legislativas. A relação hipotetizada foi de que o sucesso legislativo do Executivo encontraria melhores condições de ocorrer em assembleias onde não houvesse uma oposição forte e os níveis de fragmentação e polarização fossem baixos – levando em conta parâmetros previamente estabelecidos. A suposição básica foi a de que em cenários como este os custos de transação para obtenção de apoio legislativo seriam menores para o Executivo. A análise de necessidade mostrou que a ausência de uma oposição forte pode ser considerada condição necessária para o sucesso legislativo dos governadores. A análise de suficiência, por sua vez, apontou duas configurações exclusivamente associadas a situações de sucesso legislativo do Executivo. Tanto os governadores que enfrentaram uma oposição fraca, uma assembleia com menor fragmentação e baixa polarização, como aqueles em que as duas primeiras condições se repetiam, mas a polarização se revelou alta, foram bem-sucedidos. Desta forma, a ausência de uma oposição forte e de índices elevados de fragmentação puderam ser considerados como os implicantes primários na explicação do sucesso legislativo em 60% dos casos analisados.

Palavras-chaves: Relação Executivo-Legislativo; Assembleias Legislativas; Sucesso Legislativo; QCA

ABSTRACT

This thesis aims to contribute to the debate in the literature on subnational political systems in Brazil. The focus is placed on the relationship between the Executive and Legislative branches in the states. The starting point is established on the basis of a dialogue with the thesis of "state ultrapresidentialism" by Abrucio for the years that followed the re-democratization. The main objective of this work is to verify if the legislative success of Executive states can be explained by political variables, once variations in time and space can be observed, when the indicators of legislative production are analyzed within different units of the federation. The legislative process was analyzed in Assemblies of nine states: Bahia, Ceará, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, São Paulo, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, and Santa Catarina. In the first five states, two legislatures were analyzed (2007/2011 and 2011/2015). In Santa Catarina only the first term was the object of study. For the other states it was analyzed the biennium 2007-2008. In total, fourteen cases were examined. The legislative success was measured by the Executive Power Index (IPE), an alternative measure to the canonical indicator Success Rate. Using as an analysis tool the Qualitative Comparative Analysis (QCA), it was possible to verify which conditions were needed and sufficient so that such outcome was obtained. The causal conditions of political nature considered were the size of the opposition and the degree of fragmentation and polarization in the Legislative Assemblies. The hypothesized relationships was that the legislative success of the Executive branch would find better conditions to occur in assemblies where there was no strong opposition and with low levels of fragmentation and polarization – taking into account previously established parameters. The basic assumption was that in scenarios with this transaction costs to obtain legislative support would be lower for the Executive. The analysis of necessity showed that the absence of a strong opposition can be considered as a necessary condition for the governors' legislative success. The sufficiency analysis, on the other hand, revealed two uniquely settings associated to the legislative success of the Executive branch. Both governors who faced weak opposition, an assembly with less fragmentation and low polarization, as those in which the first two conditions repeated, but the polarization was high, were successful. Thus, the absence of a strong opposition and high levels of fragmentation might be considered as the prime implicants to explain the legislative success in 60% of the cases analyzed. Key-words: Executive-Legislative relations; Legislatives Assemblies; Legislative Success; QCA

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 4.1 - Taxa de Sucesso do Executivo por Estado e legislatura.....	124
Gráfico 4.2 - Taxa de Sucesso Legislativo – Executivo e Legislativo (2007-2014).....	126
Gráfico 4.3 - Taxa de Dominância do Executivo por Estados e legislatura.....	128
Gráfico 4.4 - IPE – Sucesso + taxa de manutenção considerando o limiar.....	138
Gráfico 4.5 - Percentual de Deputados Estaduais que se consideram oposição (ponderado SP2)*	142
Gráfico 4.6 – NEP para os estados considerando o limiar (2006 e 2010).....	146
Gráfico 4.7 – Índice de polarização ponderada.....	150

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.1 – Premissas comportamentais do “modelo estilizado” de Presidencialismo e Críticas.....	39
Quadro 1.2 - Poderes de Agenda e de Veto do Poder Executivo - Brasil e estados da Federação.....	61
Quadro 3.1 - Poderes legislativos considerados na elaboração de diversos índices.....	102
Quadro 3.2 - Indicadores institucionais utilizados na construção do IPIL.....	103
Quadro 4.1 - Operadores lógicos em álgebra Booleana.....	157
Quadro 1 – Diferentes Pesos para as variáveis Taxa de Sucesso e Taxa de Manutenção de Veto, Configurações, Cobertura e Casos.....	202

LISTA DE TABELAS

Tabela 4.1 – Número de projetos apresentados por Assembleia e por autor (2007/2011 e 2011/2015).....	121
Tabela 4.2 – Número de projetos aprovados por assembleia e por autor (2007/2011 e 2011/2015).....	122
Tabela 4.3 – Número de projetos apresentados pelo Executivo, Número de Projetos Aprovados de origem do Executivo e Taxa de Sucesso Legislativo do Executivo nas Assembleias Legislativas (2007/2011 e 2011/2015).....	123
Tabela 4.4 – Número de Projetos de Lei aprovados (*), Número de Projetos aprovados de origem do Executivo e Taxa de Dominância do Executivo (2007/2011 e 2011/2015).....	127
Tabela 4.5 - Número de Vetos, Número de Vetos Mantidos, Números de Vetos Rejeitados e Taxa de Manutenção de Vetos nas Assembleias Legislativas em Projetos de Lei de Autoria do Executivo/Legislativo (2007/2011 e 2011/2015).....	129
Tabela 4.6 – Sucesso Legislativo do Executivo, Taxa de Manutenção de Vetos nas Assembleias Legislativas e IPE.....	136
Tabela 4.7 – Matriz de Dados e Calibração.....	151
Tabela 4.8 – Matriz de Dados.....	152
Tabela 4.9 – Matriz de Dados ($y=1$).....	154
Tabela 4.10 – Tabela Verdade $Y= IPE$	157
Tabela 4.11 – Matriz de Dados (Resultado de interesse $Y_1=$ Taxa de Sucesso Legislativo e $Y_2=$ Taxa de Manutenção de Veto).....	166

Tabela 4.12 – Tabela Verdade $Y_1 = \text{Sucesso Legislativo}$167

Tabela 4.13 – Tabela Verdade $Y_1 = \text{Manutenção de Veto}$168

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO I	24
PEÇAS E ENGRENAGENS DA RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO NO PRESIDENCIALISMO LATINO AMERICANO E BRASILEIRO.	24
1.1. INTRODUÇÃO	24
1.2. PRESIDENCIALISMO VERSUS PARLAMENTARISMO: A OPÇÃO PRESIDENCIALISTA NA AMÉRICA LATINA	26
1.2.1. Apagando o fogo com gasolina? Os poderes constitucionais dos presidentes	27
1.3. APAGANDO O INCÊNDIO. O PRESIDENCIALISMO LATINO AMERICANO É FUNCIONAL?	31
1.3.1. Nem tudo são flores	41
1.3.2. Novas agendas.....	45
1.4. PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO BRASIL OU A NECESSIDADE DE SE CONSIDERAR VARIÁVEIS INTERNAS AO PROCESSO LEGISLATIVO.	49
1.5. NOTAS FINAIS: PRELÚDIO AO DIÁLOGO EM TORNO DO “ULTRAPRESIDENCIALISMO” ESTADUAL.	58
CAPÍTULO II.....	63
DIÁLOGOS EM TORNO DO “ULTRAPRESIDENCIALISMO” ESTADUAL.	63
2.1. INTRODUÇÃO	63
2.2. “ULTRAPRESIDENCIALISMO ESTADUAL”	65
2.3. O DIÁLOGO PROPRIAMENTE DITO.....	67
2.4. MICROFUNDAMENTOS DO COMPORTAMENTO LEGISLATIVO DOS ATORES POLÍTICOS	83
2.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	94
CAPÍTULO III	100
O QUE É SUCESSO LEGISLATIVO DO EXECUTIVO?.....	100
3.1. INTRODUÇÃO	100
3.2. AVALIANDO O PODER LEGISLATIVO DOS PRESIDENTES	101
3.3. A DISCUSSÃO SOBRE O SUCESSO PRESIDENCIAL	104
3.3.1. O QUE OS INDICADORES DE SUCESSO LEGISLATIVO PRESIDENCIAL TÊM A NOS DIZER?	107
3.3.1.1. A TAXA DE SUCESSO LEGISLATIVO DO EXECUTIVO	107
3.3.1.2. A TAXA DE PARTICIPAÇÃO E DOMINÂNCIA.....	109
3.3.2. O VETO COMO INDICADOR DE FORÇA DO EXECUTIVO.....	110
3.3.3. AS VOTAÇÕES NOMINAIS COMO INDICADOR DAS RELAÇÕES ENTRE OS PODERES.....	111
3.3.3.1. TAXAS DE APOIO INDIVIDUAL.....	112
3.3.3.2. DISCIPLINA PARTIDÁRIA.....	113
3.4. CONSTRUINDO O ÍNDICE DE PODER DO EXECUTIVO (IPE)	115
CAPÍTULO IV	118
CONDICIONANTES POLÍTICOS NO SUCESSO LEGISLATIVO DOS GOVERNADORES BRASILEIROS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA QUALITATIVA (QCA).....	118
4.1. INTRODUÇÃO	118
4.2. A CONSTRUÇÃO DA BASE DE DADOS	119
4.2.1. A PRODUÇÃO LEGISLATIVA NOS ESTADOS.....	120
4.3. ANÁLISE QUALITATIVA COMPARATIVA: ASPECTOS INTRODUTÓRIOS DO MÉTODO.	130
4.4. CONSTRUINDO INDICADORES PARA O MODELO QCA	134
4.4.1. APLICANDO O ÍNDICE DE PODER DO EXECUTIVO (IPE). CALIBRANDO O RESULTADO DE INTERESSE... ..	136

4.4.2.	A NATUREZA POLÍTICA DO SUCESSO DO EXECUTIVO. CALIBRAÇÃO DAS CONDIÇÕES CAUSAIS.....	139
4.4.2.1.	TAMANHO DA OPOSIÇÃO	140
4.4.2.2.	FRAGMENTAÇÃO LEGISLATIVA (NÚMERO EFETIVO DE PARTIDOS PARLAMENTARES).....	143
4.4.2.3.	POLARIZAÇÃO IDEOLÓGICA	148
4.5.	ANÁLISE DOS DADOS.....	151
4.5.1.	MATRIZ DE DADOS.....	152
4.5.2.	ANÁLISE DAS CONDIÇÕES NECESSÁRIAS.....	153
4.5.2.1.	ANÁLISE DE CONDIÇÕES NECESSÁRIAS.....	153
4.5.2.2.	ANÁLISE DE CONDIÇÕES SUFICIENTES (ARTICULAÇÃO DA TEORIA TIPOLÓGICA).....	155
4.5.2.3.	JUSTIFICATIVA PARA O TRATAMENTO DOS CONTRAFACTUAIS	160
4.5.2.4.	MINIMIZAÇÃO LÓGICA OU REDUZINDO A COMPLEXIDADE	162
4.5.2.5.	COBERTURA DO MODELO	164
4.6.	ANÁLISES DESAGREGADAS DO ÍNDICE DE PODER DO EXECUTIVO	165
4.6.1.	MATRIZ DE DADOS E ANÁLISE DAS CONDIÇÕES NECESSÁRIAS	165
4.6.2.	ARTICULAÇÃO DA TEORIA TIPOLÓGICA E CONFIGURAÇÕES SUFICIENTES	167
4.7.	CONCLUSÕES	169
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....		172
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS.....		179
ANEXO 1		204
ANEXO 2 – SCRIPT COLETA DE DADOS DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS ASSEMBLEIAS		205
2.1	ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA BAHIA	205
2.2	ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO CEARÁ.....	207
2.3	ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS	212
2.4	ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL.....	215
2.5	ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE SÃO PAULO.....	217

INTRODUÇÃO

A presente tese insere-se na área da Ciência Política conhecida como estudos legislativos. De forma mais específica, ela tem como foco a subárea conhecida como “Legislativo subnacional”, tendo como objeto de estudo as assembleias legislativas estaduais no Brasil. Trata-se de uma agenda importante, em decorrência do arranjo federativo vigente, e que deve ser trabalhada de forma sistemática com o objetivo de aumentar a compreensão sobre a dinâmica política, não apenas dos estados, mas também nacional.

Apesar de promissor, o exame do nível subnacional gerou até agora uma pequena produção acadêmica (INÁCIO e RENNÓ, 2009; PRAÇA, 2012 e; PARANHOS, 2014) Inácio e Rennó (2009) mapearam os principais padrões na produção dos estudos legislativos no Brasil a partir do levantamento de artigos publicados em periódicos com pareceres de pares, livros e capítulos de livros e teses e dissertações publicadas entre 1960 e 2008¹. Ao todo os autores contabilizaram 430 obras sobre o Legislativo, sendo que 43% da produção se encontram em periódicos, 27% são livros ou capítulos de livros e 30% são dissertações e teses. Os autores constatam que apenas 1% dos trabalhos diz respeito à subárea dos estudos sobre legislativos subnacionais.

Valendo-se da técnica de meta análise, Paranhos (2014) quantificou a produção dos estudos legislativos no Brasil entre 1994 e 2013. O autor catalogou 139 publicações em 26 periódicos² e constatou que a instituição mais focada pelos estudos foi a Câmara dos Deputados, com cerca de 62% dos trabalhos, “enquanto 16,5% (16 casos) se preocuparam, em alguma medida,

¹ A definição das subáreas de estudo deu-se através de consulta a 18 cientistas políticos das regiões: Sul, Sudeste, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil. As subáreas identificadas pelos autores foram as seguintes com a respectiva frequência entre parênteses: partidos políticos (22%); eleição/reeleição (20%); relação Executivo-Legislativo (17%); carreiras/recrutamento (10%); processo decisório (8%); comportamento legislativo (6%); produção legislativa (4%); migração partidária e; orçamento público (3%). Cinco áreas alcançam 1% dos trabalhos publicados, a saber: Conexão Eleitoral, Comissões Parlamentares, Legislativos Subnacionais, Modelo espacial de voto e Lideranças/ Mesa Diretora. Posteriormente os autores utilizaram as subáreas como palavras-chaves para buscas nos catálogos da Biblioteca Central-UnB, Biblioteca do TSE, Biblioteca do Senado e da Câmara dos Deputados Federais, Biblioteca do Itamaraty, na Biblioteca digital do IUPERJ, no banco de teses da CAPES e no Scielo.br. As revistas consideradas foram a *Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)*, a *Dados*, a *Lua Nova*, o *Boletim de Informação Bibliográfica (BIB)*, *Opinião Pública* e a *Brazilian Political Science Review*.

² Classificação Capes/Qualis A1, A2, B1, B2, B3, B4, B5 e C considera pelo autor.

analisar ou fazer observações sobre o *Legislativo Subnacional*” (PARANHOS, 2014)³. Praça (2012) ressalta o pouco conhecimento sobre a organização do processo legislativo nos estados e quais as implicações para os custos de transação a serem arcados pelos governadores na articulação de maiorias que lhe possibilite apoio a sua agenda.

O fato de existirem poucos trabalhos sobre os legislativos subnacionais não significa que a Ciência Política brasileira esteja sendo negligente. Trata-se de um desdobramento natural da área. Na medida em que se acumula conhecimento sobre o sistema político brasileiro é possível abrir novas frentes de investigação sobre este mesmo sistema. Desta forma, é possível vislumbrar um aumento de produções acadêmicas que visem contemplar o estudo de instituições legislativas subnacionais.

O terreno a ser explorado é amplo e a pesquisa, importante. Sobretudo quando se considera o arranjo federalista que institui governos e parlamentos no âmbito do estado e município é mister conhecer a dinâmica que informa a governança nas unidades subnacionais afim de compreender melhor os aspectos relacionados à vigência de um regime democrático, uma vez que, muitas decisões políticas que afetam as vidas dos cidadãos são adotadas por governadores e prefeitos.

Outro aspecto que confere relevância às análises sobre legislativos estaduais e/ou municipais é que as subáreas dos estudos legislativos também podem ser contempladas nessas análises. Isto significa que estudos, comparados ou não, sobre partidos, eleição/reeleição, carreira/recrutamento, processo decisório, comportamento legislativo, produção legislativa, migração partidária, orçamento público, conexão eleitoral, comissões parlamentares, modelos espaciais de voto, dentre outros, podem ser desenvolvidos neste âmbito e contribuir para testar teorias e aplicar metodologias utilizadas para entender outras casas legislativas, seja a Câmara dos Deputados no Brasil ou qualquer outra casa legislativa do mundo⁴ (MORGENSTERN e NEGRI, 2009).

³ Cabe destacar o ineditismo da técnica utilizada por Paranhos (2014) para sistematizar a produção bibliográfica de um campo científico. O autor ainda observa que 78,42% dos artigos são trabalhos empíricos. As subáreas mais analisadas são *Relações Executivo-Legislativo* (16,55%), *Partidos Políticos* (16,18%), *Comportamento Legislativo* (13,97%) e *Produção Legislativa* (11,03%).

⁴ Muitas das hipóteses e resultados encontrados precisam ser testadas em outros contextos institucionais tais como as assembleias legislativas. As abordagens teóricas, hipóteses e resultados aplicados à *House of*

Atualmente esta agenda de pesquisa é contemplada pelo Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), através do Centro de Estudos Legislativos (CEL-DCP). Trata-se da pesquisa “Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em doze unidades da federação”, que realizou dois *surveys* com deputados estaduais em doze estados da federação⁵ gerando importantes contribuições para o debate sobre estudos legislativos no âmbito subnacional (CASTRO *et. al.*, 2009; MELO, 2011; NUNES, 2011b; 2012; SILAME, 2012; ROCHA, 2012; ROCHA e COSTA, 2012 e; INÁCIO e AMARAL, 2013).

A presente Tese se insere neste contexto. O foco da pesquisa incidirá sobre a relação entre o poder Executivo e Legislativo, visando verificar a força legislativa dos governadores dialogando com a tese do ultrapresidencialismo (ABRÚCIO, 1998a). Para este autor os Executivos estaduais são “superlegisladores” operando em meio a uma assembleia ratificadora das vontades do chefe do governo. Tal tese gerou desdobramentos, merecendo destaque os trabalhos de Santos (2001), Nunes (2008) e Tomio e Ricci (2010, 2012a, 2012b).

Fato a ser destacado nos trabalhos de Santos, Nunes e Tomio e Ricci é a observação de variações, no tempo e no espaço, nos padrões de relacionamento entre o Executivo-Legislativo repercutindo sobre os indicadores que avaliam o processo legislativo. Uma das possibilidades de explicação da variação das taxas de sucesso executivo remete à necessidade de se compreender as dinâmicas político-partidárias em cada estado (NUNES, 2008).

Em linhas gerais os governadores de estado não dominam a agenda, entretanto apresentam uma alta taxa de sucesso legislativo. Para o período de 1999-2006 a taxa de dominância média do Executivo nos estados era de 27% e o sucesso legislativo em torno de 87%. (TOMIO e RICCI, 2012b). Segundo os autores, o sucesso legislativo do Executivo se dá em função de

Representatives e a Câmara dos Deputados servem de ponto de partida para a formulação de problemas e hipóteses.

⁵ Durante os meses de setembro de 2007 a fevereiro de 2008, foi realizada a primeira rodada do *survey* a deputados nas assembleias legislativas da Bahia, Ceará, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins. Foram entrevistados 513 deputados estaduais, em um universo de 624. Em 2012 foi realizado um novo *survey*, sendo entrevistados 439 parlamentares. O projeto contou com o financiamento da FAPEMIG, CNPq e CAPES.

que a agenda legislativa do Executivo diz respeito à organização administrativa do estado (87,8% das normas apresentadas), e não necessariamente podem ser explicados em função dos governadores lidarem com uma assembleia subserviente.

Ademais, pode-se falar em diferenças qualitativas quando as taxas de sucesso legislativo do Executivo são comparadas entre si, seja de um estado para outro, ou seja, de um governo para outro. O que explica a diferença qualitativa entre dois governadores que obtém sucesso legislativo, sendo que um aprova 65% dos projetos de lei de sua autoria e o outro 90%? Seria muito simples dizer que segundo governador é mais eficiente que o primeiro, pois apresenta uma taxa de maior. Advoga-se nesta Tese que a não consideração de variáveis de natureza política torna tal julgamento superficial.

A cada nova eleição o contingente de parlamentares que apoia ou faz oposição ao governador pode se alterar, assim como o número de partidos representados na Assembleia Legislativa e a distribuição de preferências entre estes, mudando completamente o contexto, fazendo com que os custos de transação para obtenção de apoio político para agenda legislativa do Executivo aumentem ou diminuam. O fato é que racionalmente os governadores irão perseguir o objetivo de aprovar sua agenda legislativa fazendo cálculos de custo-benefício e traçando a melhor estratégia possível para isto.

A premissa da racionalidade dos agentes informa tal leitura. Na perspectiva do novo institucionalismo da escolha racional, as instituições influenciam o comportamento dos atores políticos, definindo quem são os atores (*players*), qual é a sequência de movimentos e quais movimentos são permitidos no jogo (TSEBELIS, 1998). As instituições influenciam as estratégias ou as preferências dos atores políticos, que agem racionalmente e instrumentalmente visando alcançar algum objetivo. O ponto que deve ser ressaltado é que as instituições/regras podem ser tomadas como elemento facilitador ou constrangedor para a ação.

Portanto, o objetivo da presente Tese é verificar até que ponto condições políticas – que muitas vezes são conjunturais – podem explicar a variação nas relações entre o Executivo e o Legislativo nos estados brasileiros e consequentemente explicar a capacidade do governador

obter sucesso legislativo. Hipotetiza-se neste trabalho que os Governadores têm custos diferentes para aprovar a sua agenda legislativa, a depender de três variáveis ou condições causais – designação esta mais adequada à *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), o método de investigação empregado. São elas o tamanho da oposição, e os graus de fragmentação e de polarização ideológica nas Assembleias Legislativas. A análise será conduzida de forma a considerar a interação entre as três condições causais e estabelecer configurações diferenciadas as quais estarão associadas um aumento, ou diminuição dos custos para que o governador obtenha sucesso legislativo.

A estratégia analítica passa pela construção de um Índice de Poder Executivo (IPE) com base em dados empíricos sobre a relação Executivo-Legislativo nos estados brasileiros. Com base neste índice será possível estabelecer um patamar a partir do qual se considera um governador “bem-sucedido” na condução e aprovação de sua agenda legislativa e, posteriormente, verificar a relação deste diagnóstico e as diferentes configurações acima mencionadas.

A tese trabalha com a produção legislativa de nove estados, totalizando quatorze casos, uma vez que em algumas das unidades da federação foi possível conseguir dados para duas legislaturas. Os estados considerados são: Bahia (BA), Ceará (CE), Minas Gerais (MG), Pará (PA), Pernambuco (PE), Rio de Janeiro (RJ), Rio Grande do Sul (RS), Santa Catarina (SC) e São Paulo (SP). O período temporal coberto pela pesquisa compreende as legislaturas 2007/2011 e 2011/2015. Para os estados da Bahia, Ceará, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo, foram coletados dados de produção legislativa as duas legislaturas. Os dados referentes a Santa Catarina compreendem uma legislatura e os dados dos estados do Pará, Pernambuco e Rio de Janeiro dizem respeito apenas ao biênio 2007-2008.

Uma das razões para a escolha dos casos foi a existência de dados sistematizados para as Assembleias no período de interesse da Tese. Como é sabido, um dos grandes problemas enfrentados pelos pesquisadores que se dispõem a entender a política no âmbito subnacional é a dificuldade de acesso a dados e/ou a existência de dados não sistematizados, o que dificulta, ou mesmo impossibilita, o tratamento dos mesmos para fins de análise. Num primeiro momento o desenho de pesquisa iria contemplar as doze assembleias cobertas pela pesquisa “Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em doze unidades da

federação”. Entretanto, não foi possível obter dados para os estados de Goiás (GO), Mato Grosso (MT) e Tocantins (TO).

Para além do acesso aos dados, a escolha foi também influenciada pela existência de trabalhos realizados pelos pesquisadores do CEL-DCP sobre as assembleias elencadas acima, no âmbito da referida pesquisa. Tais trabalhos constituem importante massa crítica sobre o campo de estudo dos legislativos subnacionais no Brasil e ampliam as possibilidades de pesquisa. Ao fim e ao cabo, o resultado foi um conjunto de casos que contempla cenários distintos nas três maiores regiões brasileiras.

Diversas fontes de natureza primária e secundária serão mobilizadas nesta Tese. Os dados relativos à produção legislativa para os estados do Pará, de Pernambuco e de Santa Catarina constam da base de dados “Legislativos Assembleias Estaduais”, gentilmente cedidos pelo Professor Fabrício Tomio. Os dados para Bahia, Ceará, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo, foram coletados diretamente dos sítios da internet das Assembleias Legislativas, através da técnica de *web scraping*⁶ gerando o banco de dados “Produção Legislativa Subnacional” do Centro de Estudos Legislativos da UFMG (CEL-DCP)⁷. Os dados para o Rio de Janeiro foram obtidos no relatório de pesquisa elaborado por Santos e Graça (2009). Dados eleitorais foram obtidos na base de dados sobre “Eleições” (NICOLAU) e no sítio Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O banco de dados “Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em doze unidades da federação” foi utilizado para fornecer dados acerca do tamanho das oposições, para calcular a polarização nas assembleias e para outras informações. Fontes de consulta importante também foram os Regimentos Internos das Assembleias e as Constituições Estaduais⁸.

⁶ O método de “raspagem de dados da internet” “(...) nos possibilita reduzir o tempo necessário gasto na etapa importante da pesquisa empírica. Uma outra vantagem é a eliminação de erros de imputação, digitação ou até mesmo do copiar e colar, pois, fazendo isso repetidas vezes, o pesquisador cansado pode errar o local onde colar uma determinada informação coletada. E, sem dúvida, esta técnica também aumenta a transparência do procedimento científico, o que facilita a replicabilidade, que é uma característica tão desejada da pesquisa científica”. (SILVA e MEIRELES, 2015: 99)

⁷ O autor agradece publicamente aos colegas de Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política da UFMG, Denisson Silva e Fernando Meireles, que se dispuseram a coletar dados para esta Tese.

⁸ O pesquisador agradece aos Professores Fabrício Tomio da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e Jairo Nicolau da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) que cederam suas bases de dados para utilização nesta Tese.

A tese está estruturada em quatro capítulos e considerações finais. O primeiro capítulo aborda o debate em torno dos sistemas de governo. São discutidos trabalhos que assumem “modelos estilizados” de presidencialismo e parlamentarismo para tecer suas análises (LINZ, 1991; *et. al.*); que analisam o uso dos poderes constitucionais do presidente no contexto de multipartidarismo e voto proporcional (SHUGART e CAREY, 1992; *et. al.*) e aqueles que incorporam elementos inerentes ao processo de tomada de decisão nos parlamentos (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; *et. al.*). Foram levados em conta trabalhos sobre formação e gerenciamento de coalizões (AMORIM NETO, 2006a; INÁCIO, 2013; *et. al.*) bem como aqueles que discutem a capacidade governativa dos presidentes. O debate em torno do presidencialismo, e em especial sobre o funcionamento do sistema no Brasil é um dos traços marcantes da trajetória da Ciência Política brasileira. Sua importância para as relações entre os poderes Executivo e Legislativo nos estados é evidente.

O segundo capítulo aborda a literatura sobre os subsistemas políticos estaduais enfatizando a relação Executivo-Legislativo e a produção legislativa. A discussão se dá em torno do conceito cunhado por Abrúcio (1998a, 1998b) de ultrapresidencialismo estadual e seus desdobramentos em termos alcance analítico (SANTOS, 2001; NUNES, 2008; TOMIO e RICCI, 2010; 2012a; 2012b). Verificar se o Legislativo é subserviente ao governador agindo apenas como ratificador das leis elaboradas pelo Executivo ou se ao longo do desenvolvimento da nossa democracia o Legislativo vem adquirindo maior protagonismo nos Estados, dando origem a uma agenda mais negociada é ponto central no debate. Ademais o capítulo pretende verificar os microfundamentos que informam as ações do Executivo e dos parlamentares (CASTRO *et. al.*, 2009; CERVI, 2009; MELO 2011 e 2015; NUNES, 2011; NUNES, 2012, PRAÇA, 2012 e; INÁCIO e AMARAL, 2013). A análise dos microfundamentos permite perceber a existência de estruturas de incentivos que informam a interação entre os poderes.

O terceiro capítulo tem por objetivo ponderar em que medida os indicadores e índices canônicos, tais como taxa de sucesso legislativo, taxa de dominância, taxas de manutenção de veto captam os conflitos entre os poderes e os aspectos relacionados às dinâmicas que são informadas por contingências políticas. Uma vez realizada a discussão, o capítulo propõe um indicador alternativo para se medir o sucesso legislativo dos Executivos, o Índice de Poder do

Executivo (IPE). A adoção deste novo indicador visa superar algumas críticas feitas aos indicadores clássicos citados ao longo do capítulo e é composto pela combinação de outros dois indicadores: o indicador “canônico” de sucesso legislativo e a taxa de manutenção de vetos por parte do Executivo.

O quarto capítulo tem por objetivo explicar que condições favorecem um maior sucesso legislativo do poder Executivo. O capítulo possui duas partes distintas. Na primeira, de caráter descritivo, são apresentados os dados relativos à produção legislativa em cada Assembleia: número de projetos apresentados; número de projetos aprovados, discriminados por autoria (Legislativo ou Executivo); relação entre o número de projetos apresentados e aprovados por ambos os poderes; taxa de dominância do poder Executivo; e taxa de manutenção de vetos.

A segunda parte do capítulo dedica-se especificamente à discussão dos condicionantes políticos do sucesso legislativo dos governadores. A discussão tem início com a justificativa do método escolhido para a análise dos dados, o QCA. A seguir serão apresentados os resultados do IPE, tomado como resultado de interesse, para os casos analisados. Será mostrado o processo de calibração do IPE e das condições causais (oposição, fragmentação e polarização), bem como anunciadas a relação esperada entre estas e o resultado de interesse. Feita a análise dos dados, seguindo protocolo sugerido por Pérez-Liñan (2010) será possível verificar a existência das condições necessárias e suficientes. O capítulo se encerra com uma análise QCA “alternativa”, na qual são consideradas como resultado de interesse as variáveis desagregadas que compõe o IPE, a saber, sucesso legislativo do Executivo e Taxa de Manutenção de Veto.

As considerações finais resumizam as discussões realizadas ao longo dos capítulos, destacando os principais resultados, achados e limitações da Tese e propondo uma agenda de pesquisa.

CAPÍTULO I

PEÇAS E ENGRENAGENS DA RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO NO PRESIDENCIALISMO LATINO AMERICANO E BRASILEIRO.

*Será que nunca faremos senão confirmar
A incompetência da América católica
Que sempre precisará de ridículos tiranos
Será, será, que será?
Que será, que será?
Será que esta minha estúpida retórica
Terá que soar, terá que se ouvir
Por mais zil anos
Caetano Veloso (Podres Poderes)*

1.1. Introdução

O Brasil republicano adotou como sistema de governo o presidencialismo. Desde a proclamação da república em 1889 até hoje o sistema de separação de poderes predominou e, assim sendo, informa as relações entre os poderes no País⁹. Em função do arranjo político administrativo federalista o sistema de freios e contrapesos também é adotado nas unidades administrativas subnacionais como os estados e municípios brasileiros. Tais escolhas institucionais condicionam o comportamento dos atores políticos na tomada de suas decisões e tem implicações sobre as políticas públicas a serem adotadas (AMORIM NETO, 2006a; FIGUEIREDO *et. al.*, 2012; PARANHOS, 2014). Ademais o arranjo institucional pode vir a ter efeitos desejáveis ou não sobre atributos importantes de um regime democrático, tais como a governabilidade, a representatividade e a *accountability* (ANASTASIA, MELO e SANTOS, 2004)

O presente capítulo apresenta o debate teórico que envolve a escolha pela opção presidencialista e, desta forma, mapeia as principais consequências desta opção no que tange à capacidade governativa dos chefes do Executivo na América Latina em linhas gerais e no Brasil em particular.

⁹ Durante o período de 1961 a 1963 o país conviveu com um sistema de governo parlamentarista.

O debate é matizado pelas consequências que a adoção do sistema presidencialista confere à relação entre os poderes Executivo e Legislativo. O capítulo pretende verificar se no âmbito da discussão dos estudos legislativos, o arranjo institucional brasileiro fornece ou não incentivos para cooperação ou conflito entre os poderes e assim apontar cursos de ações possíveis aos atores políticos. Ou seja, considerando que o Executivo é eleito para implementar uma agenda de governo e é um ator racional (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; SANTOS, 2003 e; FIGUEIREDO *et. al.*, 2012), quais são as estratégias disponíveis para a consecução de tal agenda considerando a necessária interação com o Poder Legislativo?

O capítulo está estruturado da seguinte forma. A primeira seção apresenta o debate em torno dos sistemas de governo. Tal debate assume caráter normativo ao tomar como variável dependente a estabilidade dos regimes democráticos, e como independente o sistema de governo. Destaque deve ser dado ao trabalho de Linz (1991). Ademais a seção apresenta os desdobramentos desta agenda da ciência política expandindo a discussão para além dos sistemas de governo e apontando outras variáveis, tais como os sistemas eleitoral e partidário (MAINWARING, 1993) e os poderes presidenciais (SHUGART e CAREY, 1992; COX e MORGERNSTEIN, 2002), como fatores intervenientes no que se refere à funcionalidade/estabilidade dos sistemas presidencialistas. A segunda seção ressalta os trabalhos que estabelecem o contraponto com as teses que apresentam o presidencialismo como um sistema de governo disfuncional (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; LIMONGI, 2003; FIGUEIREDO 2004; FIGUEIREDO *et. al.*, 2012). A terceira seção traz as implicações deste debate para o caso brasileiro ressaltando variáveis inerentes ao processo legislativo e à estruturação dos trabalhos na Câmara dos Deputados para explicar a governabilidade observada no Brasil (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; SANTOS, 2003). Ademais a seção ainda explorará aportes teóricos que tentam se valer de explicações exógenas e endógenas ao processo legislativo (PEREIRA e MUELLER, 2000; PEREIRA e MUELLER, 2006, PRAÇA *et. al.*, 2011). A última seção procura mostrar se as teorias explicativas mobilizadas para entender o funcionamento dos sistemas presidencialistas e os desdobramentos em termos de relação Executivo-Legislativo no âmbito dos estados brasileiros são úteis para o entendimento da relação entre os governadores e as Assembleias Legislativas.

1.2. Presidencialismo versus Parlamentarismo: a opção presidencialista na América Latina

Na esteira do processo conhecido como terceira onda de democratização (HUNTIGTON, 1994), vários países do Leste Europeu e da América Latina, ao transitarem de um regime autoritário para uma democracia, optaram pela adoção do presidencialismo como sistema de governo. Desde então, no meio acadêmico estabeleceu-se um debate normativo sobre qual o sistema de governo seria mais favorável à sobrevivência de regimes democráticos.

A primeira leva de trabalhos foi publicada no final da década de 1980 e início da década de 1990 e apontava para possíveis problemas funcionais do presidencialismo. O grau de rigidez do presidencialismo, a existência de muitos atores com poderes de veto e a maior possibilidade de vigência de governos divididos eram os principais argumentos mobilizados por estes estudos. A situação seria ainda pior em meio a um contexto de multipartidarismo e sistema eleitoral proporcional, fatores que potencializariam os aspectos disfuncionais do sistema, e poderiam levar a um quadro de paralisia decisória. O diagnóstico era ruim e os prognósticos ainda piores. A própria estabilidade do regime democrático estaria em questão neste contexto (LAMOUNIER, 1991; LINZ, 1991; LIJPHART, 1991; MAINWARING, 1993).

Se nos atermos apenas aos elementos formais/institucionais que definem o sistema presidencialista podemos caracterizá-lo pela eleição direta do presidente, pela independência dos mandatos do chefe do Executivo e da Assembleia, pelo tempo fixo dos mandatos dos dois poderes e pela prerrogativa dada ao Executivo na montagem e condução do governo (LINZ, 1991; SHUGART e CAREY, 1992; LIJPHART, 1991; SARTORI, 1996).

Foi a partir destas características que o cientista político espanhol Juan Linz deu início ao debate. Basicamente a caracterização então feita do regime presidencialista ressaltava os aspectos geradores de conflito. Para o autor o aspecto de jogo de “soma zero” do presidencialismo criaria incentivos para a não cooperação entre os atores políticos. O fato de o presidente obter sua legitimidade por meio do voto popular faz com que este não dependa da confiança do parlamento para exercício do mandato, que tem um tempo fixo. Desta forma,

existem duas instituições dotadas de legitimidade, a Presidência e o Parlamento, com mandatos independentes entre si e autônomas no que se refere à sobrevivência, uma vez que uma não poderia encurtar o mandato da outra.

Considerando a independência dos mandatos, os partidos políticos que não ganharam a presidência não teriam incentivos para cooperarem com a agenda de governo, uma vez que estes teriam como objetivo a ocupação do cargo no futuro, dificultando a possibilidade de cooperação e/ou de governos de coalizão (LIJPHART, 1991). A possibilidade de governos divididos seria muito grande e a ausência de mecanismos para contornar crises políticas, tais como o voto de censura ou confiança, presentes no parlamentarismo, potencializariam o conflito entre os poderes e a ocorrência de situações de paralisia decisória.

Desta forma, abrir-se-ia a possibilidade de o chefe de governo apelar diretamente aos cidadãos reivindicando para si uma legitimidade superior à do parlamento, criando-se margem para uma crise institucional. A virtude do parlamentarismo residiria no fato do governo derivar sua autoridade da confiança do Parlamento, que seria a única instituição política dotada de legitimidade popular (LINZ,1991). Em boa medida o argumento exposto acima matiza parte expressiva desta literatura.

1.2.1. Apagando o fogo com gasolina? Os poderes constitucionais dos presidentes

Quando se considera a América Latina a variação é a tônica nos desenhos institucionais dos sistemas presidencialistas (SHUGART e CAREY, 1992; CAREY e SHUGART, 1998; JONES, 1995; MAINWARING e SHUGART, 1997; PAYNE *et. al.*, 2002; SARTORI, 1996; SHUGART e CAREY, 1992; AMORIM NETO, 2006a, ANASTASIA, MELO e SANTOS, 2004; FIGUEIREDO, 2004; MARTÍNEZ- GALLARDO 2011; FIGUEIREDO *et. al.*, 2012). Considerando o argumento exposto acima, Mainwaring (1992) argumenta que a natureza conflitiva do presidencialismo não residiria no sistema de governo em si, mas sim em uma combinação entre presidencialismo, multipartidarismo e a adoção do voto proporcional para a constituição da Câmara dos Deputados. Para o autor tal combinação seria “explosiva”, pois eleva o número de atores políticos que o presidente precisa negociar para obter apoio para a sua agenda, o que potencializa a possibilidade de governo dividido.

Vários pesquisadores do presidencialismo latino-americano ressaltam que para contornar os problemas relativos à ausência de força legislativa dos presidentes, muitas constituições dotaram os presidentes de poderes legislativos não previstos na “matriz” norte-americana (SHUGART e CAREY, 1992).

Carey e Shugart (1992; 1998) foram os primeiros a ressaltar a opção feita por diversas Constituições no sentido de delegar aos presidentes latino-americanos poderes que lhes concedem importante vantagem estratégica na relação com o Legislativo, capacitando-os a ocupar a posição de principal *agenda setter* e facilitando o enfrentamento de eventuais impasses na condução de seus governos. Dotado de tais poderes, o Executivo pode iniciar legislação, de forma concorrente e/ou unilateral, editar decretos com força de lei (ainda que sujeitos a posterior apreciação do Legislativo) e controlar prazos de tramitação. Ferramentas importantes que incidem sobre o atributo da governabilidade.

Os poderes constitucionais outorgados aos presidentes são de natureza reativa e proativa. Os poderes reativos permitem ao Executivo defender o *status quo*. O veto presidencial é o principal exemplo. Poderes proativos são os que permitem ao Executivo alterar o *status quo*. Entre estes se destaca a capacidade de editar decretos com força de lei, o que confere grande vantagem estratégica ao Executivo no processo de implementação de agenda (SHUGART e CAREY, 1992; CAREY e SHUGART, 1998; COX e MORGENSTERN, 2002).

Tal agenda de pesquisa centrada nos poderes constitucionais do presidente termina por também enfatizar o potencial conflitivo do presidencialismo. O remédio para a ausência de uma maioria que permita governabilidade se torna veneno para a relação Executivo-Legislativo. O argumento é de que os poderes conferidos aos presidentes configuram a forma como se dará a relação entre os poderes: presidentes com amplos poderes legislativos não teriam incentivos para formar coalizões e nem para negociar com o Legislativo (SHUGART e CAREY, 1992; MAINWARING e SHUGART, 1997). Por outro lado, presidentes dotados de pouco poder tenderiam a negociar e tentar obter cooperação do Legislativo para aprovação de sua agenda.

Desta forma, parte da literatura especializada sobre o presidencialismo latino-americano aponta que a adoção de ações unilaterais por parte do Executivo é uma função de sua força

política no parlamento. Presidentes que possuem maiorias estáveis e seguras nos parlamentos recorrem com menos frequência a este tipo de ação. Por outro lado, presidentes minoritários tendem a se valer muito de decretos com força de lei para governar (COX e KERNELL 1991; CAREY e SHUGART 1992; TIEFER, 1994; COX e MORGERSTERN, 2002). Como lembra Figueiredo (2004:8) esta literatura trata o fortalecimento institucional do Executivo como fonte adicional de conflito e preponderância sobre o legislativo.

A título de ilustração, tome-se a análise de Cox e Morgenstern (2002) sobre presidencialismo Latino Americano. Para os autores trata-se de um sistema intermediário entre o tipo puro de presidencialismo e parlamentarismo puro¹⁰, que confere maior amplitude de ação aos presidentes na relação com o Legislativo. O presidencialismo latino americano seria, portanto, caracterizado por Executivos “proativos” atuando diante de assembleias “reativas”.

Como mencionado acima, a escolha da ação a ser adotada pelo Executivo na barganha com o parlamento, dependeria do tipo de Legislativo que o Executivo encontra. Morgenstern (2002) classifica os Legislativos em quatro tipos: i) recalcitrantes, ii) viáveis; iii) paroquiais-venais e; iv) subservientes. Assembleias recalcitrantes são corpos legislativos dispostos a colocar anteparos às vontades do Executivo, e que tendem a rejeitar as propostas do presidente. Neste caso o chefe do executivo não goza de apoio legislativo suficiente no parlamento. No outro extremo encontram-se as assembleias subservientes. Tal configuração possibilita um amplo apoio percentual ao presidente e não apõe obstáculos à aprovação da agenda do Executivo. Nestes casos costuma haver uma extrema dependência dos membros do parlamento em relação ao chefe do Executivo no que se refere às possibilidades de continuidade de suas carreiras políticas e o apoio é praticamente incondicional em sinal de agradecimento das prebendas recebidas do presidente.

Entre esses dois extremos de apoio, o presidente pode encontrar dois tipos de maiorias gerenciáveis, as assembleias viáveis e as paroquiais-venais. Assembleias viáveis são aquelas em que o chefe do Executivo pode construir uma maioria parlamentar que lhe dê sustentação,

¹⁰ O princípio da separação de poderes é mais perceptível nos Estados Unidos do que na América Latina. O presidente estadunidense pode vetar legislação, mas não pode editar decretos com força de lei. Se comparado a primeiros-ministros os poderes de agenda dos presidentes latino-americanos são pequenos, mas muito maiores que do presidente dos EUA (COX e MORGERSTERN, 2002).

sendo que o objeto da barganha são pontos da agenda de governo, portanto, dizem respeito à *policy* e *issues*. A negociação pode envolver a alocação de parceiros em ministérios/secretárias e geralmente se dá em bases partidárias. Já nas assembleias paroquiais-venais, os parlamentares conferem apoio ao Executivo recebendo em troca benefícios localistas/clientelistas, conhecidos na literatura norte americana como *pork*¹¹, que são alocados em suas bases eleitorais¹². A linha divisória entre esses dois tipos é o que o presidente oferece aos legisladores em troca de seu apoio.

Para cada tipo ideal de assembleia há também um tipo ideal de Executivo. O Executivo pode ser imperial, orientado nacionalmente, líder de coalizão ou dominante a depender se a sua relação é com uma assembleia recalcitrante, paroquial venal, viável e, subserviente respectivamente.

Presidentes imperiais tendem a utilizar medidas unilaterais para contornar a possível recusa de seus projetos por parte do Legislativo (MOE e HOWEL, 1999). No outro extremo, presidentes dominantes têm um Congresso subserviente que humildemente aquiesce a maior parte de suas políticas, desta forma pode optar por aprovar sua agenda pela via legislativa ordinária.

Presidentes orientados nacionalmente podem optar em construir maiorias *ad hoc* distribuindo *pork* para deputados que tem interesses em atender demandas de sua base eleitoral. Desta forma, pode-se dizer que nas assembleias paroquiais-venais não há sequer delegação de poder do Legislativo para o Executivo e sim abdicação de seu poder. Já presidentes líderes de coalizão negociam cargos em ministérios e pontos da agenda com partidos políticos com o objetivo de construir maiorias estáveis de apoio à aprovação de uma agenda de governo sendo a distribuição de *pork* marginal. Os presidentes de coalizão utilizam poderes integrativos, e representando muitas vezes os interesses do Legislativo em uma visível lógica *agent-principal*.

¹¹ “*Pork barrel* é o termo utilizado pela literatura americana para se referir de forma pejorativa, a políticas distributivas, que Theodore Lowi define como tendo benefícios concentrados e custos difusos (1963)” (RENNÓ, 2006:264).

¹² Este padrão enseja o proplado “segredo da ineficiência”. Ver Shugart e Carey (1992:167).

O Legislativo latino americano atua, portanto, de forma reativa ao poder de agenda dos presidentes, o que não os torna disfuncionais ou insignificantes, uma vez que o Executivo tem que considerar as preferências do parlamento para evitar possíveis vetos às suas iniciativas. Portanto, os autores consideram o processo de tomada de decisão na América Latina como um jogo de veto bilateral. Ou seja, um jogo que envolve uma assimetria, sendo que no caso da América Latina o presidente faz o primeiro movimento propondo sua agenda, através de leis. Cabe ao Legislativo aceitar, rejeitar ou alterar os projetos do presidente. Se o Legislativo rejeita ou altera o presidente pode negociar. Logo o Executivo deverá considerar a relação custo benefício em se negociar *pork* ou cargos com os parlamentares para comprar apoio individual dos mesmos ou se implementará políticas públicas através de agências ou de maneira integrada ao legislativo, buscando compor uma maioria, inclusive negociando pontos substantivos da agenda.

Isto posto, dotar os presidentes de poderes permite amenizar o elemento clássico de separação de poderes, que caracteriza o presidencialismo e ressaltar o elemento de *checks and balances* do sistema de governo, possibilitando caracterizar o presidencialismo na América Latina pela interdependência dos poderes (SHUGART e CAREY, 1992; CAREY e SHUGART, 1998; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; COX e MORGENSTERN, 2002; AMORIM NETO, 2006a). Contudo, o elemento conflitivo do presidencialismo continua presente, mesmo que seja de forma latente.

1.3. Apagando o incêndio. O presidencialismo Latino Americano é funcional?

Da leitura da seção anterior pode-se concluir que para contornar os problemas inerentes ao presidencialismo combinado com o multipartidarismo e o voto proporcional os presidentes latino-americanos foram dotados de poderes de agenda para enfrentar problemas referentes à governabilidade, principalmente nos casos em que os presidentes se encontrem em condição minoritária no parlamento. Contudo, como visto, o uso dos poderes legislativos do Executivo poderia potencializar o conflito entre os poderes.

Tal conclusão baseia-se, sobretudo, no fato dos analistas se basearem em “modelos estilizados” sobre os sistemas de governo (LIMONGI, 2003; FIGUEIREDO, 2004). Os

“modelos estilizados” atribuem características ontológicas aos sistemas usados para tecer as análises.

Visto sob este ângulo, o parlamentarismo apresentaria uma tendência natural ao acordo e à construção de maiorias em decorrência da fusão de poderes. Primeiros ministros seriam mais efetivos na implementação de políticas públicas de sua preferência e conseqüentemente mais responsivos às preferências do eleitorado. Já o aspecto fundante do presidencialismo seria o conflito entre os poderes em função da separação entre os poderes e uma maior dificuldade de presidentes implementarem as suas políticas públicas, devido às conexões eleitorais particularistas do Congresso. (FIGUEIREDO, 2004:7).

Entretanto, “modelos estilizados” não correspondem ao que se observa empiricamente, como nos mostram Limongi (2003) e Figueiredo (2004). Existem diversos arranjos institucionais parlamentaristas e presidencialistas. O próprio trabalho de Shugart e Carey (1992) e mais recentemente os trabalhos de Montero (2009), Montero e Sáez (2009) Sáez e Montero (2011), Figueiredo *et. al.*, 2012 e Santos *et. al.* (2014) evidenciam isto ao mostrar a enorme variação entre sistemas presidencialistas com base apenas no conjunto de poderes legislativos atribuídos ao Executivo. Compreender as condições institucionais que determinam a construção de governos e o funcionamento dos mesmos se faz necessário tanto para compreender sistemas parlamentaristas ou presidencialistas. O grande problema destes modelos é que eles alcançam apenas as instituições de governo e os sistemas eleitorais parando “às portas do parlamento” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999 e LIMONGI, 2003).

Desta forma, parece haver uma espécie de “boa vontade” dos cientistas políticos para com o parlamentarismo em detrimento do presidencialismo, conferindo margem a análises normativas acerca dos sistemas de governo. A superação de conflito parece ser uma condição inerente ao parlamentarismo enquanto que a exacerbação do conflito é a condição do presidencialismo (LIMONGI, 2003).

Segundo estes modelos “essencialistas” em um contexto multipartidário seria grande a dificuldade dos presidentes em atrair parceiros para uma coalizão majoritária de governo. Contudo as pesquisas mais recentes sobre a América Latina mostram que governos

majoritários predominam na região e, na grande maioria dos casos, são compostos por coalizões (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; AMORIM NETO, 2006a; MARTÍNEZ-GALLARDO, 2011; FIGUEIREDO *et. al.*, 2012; SANTOS *et. al.*, 2014).

O deslocamento entre teoria e empiria ocorre devido a premissas comportamentais equivocadas assumidas pelos autores dos “modelos estilizados” (LIMONGI, 2003; FIGUEIREDO, 2004 e FIGUEIREDO *et. al.*, 2012). Uma boa análise institucionalista assume que instituições são elementos que definem a estratégia de ação dos atores, facilitando ou constringendo o alcance de um objetivo dado previamente. Contudo, na análise institucional essencialista, uma vez alterada a instituição, alteram-se os objetivos.

Chefes do Executivo, sejam eles primeiros ministros ou presidentes, tem por objetivo governar de forma efetiva aprovando o máximo possível de sua agenda legislativa. O objetivo independe do sistema de governo. O que varia são as estratégias. Vai da disposição e das possibilidades de os Executivos partilharem poder através da distribuição de ministérios e cargos, ou negociarem pontos *ad hoc* de sua agenda. O fato é que algum movimento para se obter apoio, quer seja permanente, através da montagem de uma coalizão, quer seja discutindo propostas *ad hoc*, deve ser considerado – a depender de aspectos muitas vezes conjunturais, tais como a polarização ideológica de uma assembleia, por exemplo (CHEIBUB, PRZERWORSKI e SAIEGH, 2004).

Se presidentes e primeiros ministros vislumbram obter apoio espontâneo de outros partidos em função da natureza das políticas que estão sendo discutidas, é racional que não partilhem poder, podendo permanecer na condição minoritária. Caso contrário, a distribuição de ministérios e cargos pode ser necessária para construir uma coalizão majoritária (FIGUEIREDO *et. al.*, 2012:852).

Figueiredo (2004:8) ressalta que os estudos que apontam o conflito inerente ao presidencialismo desconsideram a “possibilidade de que uma maioria parlamentar dê apoio ao Executivo pela simples razão de pertencer ao mesmo partido e por isso ter interesses

coincidentes em políticas públicas, como ocorreria de forma típica no parlamentarismo”¹³. Por outro lado, ressalta que a premissa de que “políticas do governo decorrem automaticamente da composição partidária que lhe garante maioria no parlamento” vigente no parlamentarismo passa a ser questionada. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; LIMONGI, 2003)¹⁴.

Segundo Figueiredo (2004) o viés de análise existe quando, por exemplo, um analista considera viáveis governos minoritários que negociam agendas *ad hoc* em regimes parlamentaristas e desconsidera a possibilidade de sucesso de governos de coalizão, majoritários ou não, sob a égide do presidencialismo, o que já foi verificado empiricamente nos EUA (KREHBIEL, 1997) e na América Latina (FIGUEIREDO *et. al.*, 2012)

A paralisia decisória não é um mal do qual o parlamentarismo estaria necessariamente imune. Além disto, a ocorrência de governos minoritários bem-sucedidos em contexto multipartidário mostra possibilidades não consideradas pelos críticos do presidencialismo. Governos podem ser bem-sucedidos sem o apoio formal da maioria legislativa (DEHEZA, 1998; AMORIM NETO, 2006; SANTOS, 2003; CHASQUETTI, 2001; CHEIBUB, PRZERWORSKI e SAIEGH, 2004; FIGUEIREDO *et. al.*, 2012). Portanto, a condição minoritária dos presidentes não os condena ao fracasso na condução da sua agenda, derrubando os argumentos de que o presidencialismo potencializa conflitos e não favorece a construção de consensos.

Figueiredo *et. al.* (2012) estudam os determinantes políticos e institucionais que levam os presidentes latino-americanos a optarem pela formação de governos minoritários¹⁵. Dentre os fatores políticos testados pelos autores encontram-se a fragmentação partidária, o

¹³ “O fato é que não se pode derivar da separação de poderes a impossibilidade de que presidentes venham a ser apoiados por coalizões partidárias. Trabalhos empíricos mostram que presidentes são apoiados por coalizões. De acordo com os dados organizados por Deheza (1998) 56,1% dos governos presidencialista latino-americanos foram apoiados por coalizões partidárias” (LIMONGI, 2003:16).

¹⁴ “O fato é que em alguns países escandinavos, governos [parlamentaristas] minoritários são a regra e não a exceção. A frequência com que governos parlamentaristas minoritários ocorrem questiona a suposição de que esta forma de governo é sustentada por um imperativo majoritário. Os incentivos à cooperação entre parlamentares que caracterizariam o parlamentarismo não são tão fortes quanto normalmente se supõe” (LIMONGI, 2003:11).

¹⁵ Os autores analisam 79 mandatos presidenciais e 130 coalizões governativas no período de 1979 a 2011.

posicionamento ideológico do presidente e do parlamento¹⁶. As variáveis institucionais testadas foram a extensão dos poderes de agenda dos presidentes, sobretudo o poder de decreto, o poder de veto e o ciclo eleitoral.

Analisando o período de 1979 a 2011, os autores constatarem que os governos de coalizão são a tônica na América Latina (74,6%), sendo que 30% das coalizões são minoritárias. A soma de governos unipartidários e de coalizão minoritária corresponde a 47,7%, portanto, não é desprezível o número de governos minoritários na região. Os autores ainda constatarem que 46,9 % dos governos foram formados por partidos com menos de 50% das cadeiras na Câmara baixa, o que contraria as previsões de ausência de incentivos para formação de coalizões no presidencialismo (FIGUEIREDO *et. al.*, 2012:848)

Contrariando a tese da combinação explosiva – ou melhor, todas as teses que se baseiam em “modelos estilizados” de sistemas de governos e premissas comportamentais equivocadas – os autores constataram que a fragmentação partidária do Legislativo aumenta a probabilidade do governante tentar construir maioria legislativa, uma vez que o efeito da fragmentação foi negativo sobre a formação de governos minoritários.

Os autores sugerem que tal achado coaduna-se com a *rationale* para a formação ou não de coalizões sustentada por Cheibub, Przeworski e Saiegh (2004). Se o partido do presidente ou da coalizão de governo for aquele que detém o legislador mediano do plenário, o mesmo poderá ser bem-sucedido na condução de sua agenda negociando apoio *ad hoc* para os seus projetos de governo, sem a necessidade de constituir uma coalizão majoritária.

O que parece informar a lógica de formação de gabinetes é a distância ideológica dos partidos representados em relação ao partido do presidente. Quando a distância é muito grande, presidentes podem encontrar maior dificuldade de negociar pontos *ad hoc* de sua agenda

¹⁶ Os autores assumem expectativa diversas da assumida pela literatura baseada em modelos estilizados dos sistemas de governo, portanto, a expectativa teórica dos autores é que a fragmentação do sistema partidário, o extremismo do presidente e a dispersão ideológica do Parlamento não aumentem as chances de governos minoritários, podendo apresentar efeitos irrelevantes ou até ter efeito negativo sobre a formação de governos minoritários.

tendo que convidar partidos, através da distribuição de ministérios e cargos para constituir uma coalizão majoritária (FIGUEIREDO *et. al.*, 2012:852). Assim sendo,

(...) a posse de uma quase maioria em um ambiente institucional em que a Constituição assegura ao presidente elevada capacidade de bloqueio das iniciativas congressuais é uma combinação favorável à emergência de governos minoritários nos presidencialismos latino-americanos. Para completar esse quadro, que sugere um processo de *policy making* bem menos conflitivo entre o Legislativo e o Executivo em governos minoritários, enfatizamos que a maioria dos governos minoritários possui uma “quase” maioria congressual, ou seja, uma maioria entre 40% e 50% das cadeiras das câmaras baixas ou únicas (FIGUEIREDO *et. al.*, 2012:868).

Os resultados encontrados por Figueiredo *et. al.* (2012) sobre poderes legislativos tomados de forma agregada também apontam na direção oposta daquela esperada pelos trabalhos de Shugart e Carey (1992), Cox e Morgenstein (2002). Para estes autores presidentes com amplos poderes tenderiam a não formar coalizões e se valer de suas prerrogativas de propor e vetar agenda, acentuando o conflito com o Legislativo. Portanto era de se esperar uma relação positiva entre os poderes de agenda e a formação de governos minoritários. De fato, o poder de decreto presidencial tomado isoladamente apresentou o padrão esperado pela literatura, mas seu efeito é muito pequeno quando comparado com o efeito negativo dos poderes de agenda quando estes são tomados de forma agregada. O poder de veto isoladamente, por sua vez, se mostrou consistente para a ocorrência de governos minoritários.

Diante dos resultados observados Figueiredo *et. al.* (2012) acreditam que os poderes de agenda não servem necessariamente para que o Executivo implemente de forma unilateral e discricionariamente suas políticas. Argumentam os autores, somando-se a outros trabalhos, que os poderes de agenda podem estimular a negociação e acordos em torno da agenda do Executivo, possibilitando a construção de apoio majoritário, tanto no parlamentarismo quanto no presidencialismo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; SANTOS, 2003; LIMONGI (2003); FIGUEIREDO, 2004; AMORIM NETO, 2006a; SANTOS *et. al.*, 2014). Ademais, estes trabalhos ressaltam que os poderes presidenciais também podem proteger a base do governo, evitando sua exposição em votações custosas perante a opinião pública e parte do eleitorado, podem acomodar preferências sobre políticas públicas; em uma palavra, podem expressar uma “ação concertada” entre governo e maioria e não um conflito entre os poderes

(FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; LIMONGI, 2003; FIGUEIREDO, 2004). Deste modo, é de se estranhar que, nas palavras de Figueiredo (2004:20):

No parlamentarismo, os poderes de agenda são tratados como instrumentos de proteção de maiorias partidárias do governo no Legislativo. Nos sistemas presidencialistas, são vistos como um mecanismo institucional para contornar a vontade da maioria ou subjugar o Legislativo.

Outro comportamento esperado pelos autores que advogam a favor de um “modelo estilizado” de presidencialismo é que os partidos políticos também não têm incentivos para cooperar com o Executivo (SHUGART e CAREY, 1992; AMES, 2003). Ora, partidos também são atores racionais e avaliam os custos e benefícios de participar de um governo (INÁCIO, 2013). Pressupor a não cooperação partidária com a agenda do Executivo no presidencialismo, significa que a única variável que informa o cálculo dos partidos é a eleição presidencial. Entretanto, partidos também tem interesses em influenciar no conteúdo das políticas públicas, logo, o cálculo de apoiar ou não o governo leva em conta esta possibilidade. Muitas vezes apoiar o governo significa apoiar uma diretriz ideológica do partido no curto/médio prazo.

Da mesma forma pressupõe-se a existência de um parlamentar irresponsável, que atua de forma descolada do seu partido no parlamento, sem vínculo político ou ideológico, querendo apenas maximizar a alocação de benefícios concentrados em sua base eleitoral. Esta premissa comportamental necessita de pelo menos duas condições para que ocorra. Parlamentares devem ter acesso livre e direto a recursos e não deve haver mecanismos institucionais que permitam aos líderes partidários impor disciplina, ou seja, pressupõe uma lógica extremamente descentralizada dos trabalhos legislativos (LIMONGI, 2003). No entanto, inúmeros trabalhos demonstram que o Executivo e os líderes partidários é que controlam o acesso aos recursos, o que limita consideravelmente a margem de manobra de cada deputado.

Desta forma, a capacidade integrativa dos presidentes latino-americanos ao processo legislativo é uma resultante da correlação das forças políticas representadas no parlamento e dos poderes de agenda do presidente. Portanto, o chefe do Executivo tem vantagens comparativas na formulação e condução na agenda de governo (DEHEZA, 1997; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; ALEMAN e TSEBELIS 2002; SANTOS 2003; ANASTASIA, MELO e SANTOS, 2004; MORGENSTERN 2004; SANTOS 2003;

MONTERO, 2009; SAÉZ e MONTERO, 2011; FIGUEIREDO *et. al.*, 2012 e; SANTOS *et. al.*, 2014).

O Quadro 1.1 sintetiza as principais premissas comportamentais assumidas pelos pesquisadores que utilizam “modelos estilizados” para tecer comparações sobre os sistemas de governo. O quadro ressalta as premissas dos sistemas presidencialistas. Resumindo temos um modelo em que o presidente não quer dividir o poder, partidos – com exceção do partido do presidente – não querem cooperar com o Executivo, os poderes de agenda servem para exacerbar o conflito entre os poderes, uma vez que são estímulos para ação unilateral do Executivo e parlamentares se comportam de maneira atomizada não necessitando prestar nenhum tipo de deferência às lideranças partidárias em função da inexistência de regras institucionais que os permitam constrange-los. No limite, a tendência seria a de um Executivo minoritário, em pé de guerra com o Legislativo, e que para aprovar sua agenda atuaria no limite da irresponsabilidade fiscal comprando apoio parlamentar através da distribuição de *pork* para parlamentares que só pensam na sua carreira política e por isso devem agradar a sua base eleitoral. Um verdadeiro ciclo vicioso. A questão é que empiricamente este não é o único padrão de relação Executivo-Legislativo verificado na América Latina.

Quadro 1.1 – Premissas comportamentais do “modelo estilizado” de Presidencialismo e Críticas.

Premissas comportamentais do “modelo estilizado” Presidencialista	Autores	Consequências	Validade do argumento	Crítica	Autores Críticos
Presidentes têm fortes incentivos para não dividir o poder	LINZ (1991); VALENZUELA (1991); LIJPHART (1991);	Governo Dividido/Paralisia Decisória Ruptura do Regime Democrático	Questionável	Foco no aspecto soma zero; Amenizar ou desconsiderar o fato de que os Executivos desejam conduzir sua agenda de forma eficiente; Desconsidera a distribuição de preferências dos atores políticos como uma variável política importante;	FIGUEIREDO e LIMONGI (1999); SANTOS (2003); ANASTASIA et. al. (2004); AMORIM NETO (2006)
A existência de poderes Legislativos dos presidentes incentiva a ação unilateral do Executivo	SHUGART e CAREY (1992); COX e MORGENSTER (2002)	Governo Minoritário/Paralisia Decisória	Questionável	Desconsiderar os poderes de agenda como instrumento de coordenação e proteção de maiorias; Desconsidera a distribuição de preferências dos atores políticos como uma variável política importante; Desconsiderar o pressuposto majoritário das decisões coletivas.	FIGUEIREDO e LIMONGI (1999); LIMONGI (2003); FIGUEIREDO (2004)
Partidos têm fortes incentivos para não cooperarem com o Executivo	LINZ (1991); VALENZUELA (1991); LIJPHART (1991); MAINWARING (1992)	Governos Minoritário/Paralisia Decisória	Questionável	Partidos só estão interessados na competição presidencial; Foco no aspecto soma zero; Desconsiderar que partidos tem interesses por políticas públicas Desconsidera a distribuição de preferências dos atores políticos como uma variável política importante;	FIGUEIREDO e LIMONGI (1999); SANTOS (2003);
Comportamento individual e irresponsável dos Parlamentares	AMES (2003); PEREIRA e MUELLER (2002)	“Segredo Ineficiente”	Questionável	Foco na arena eleitoral; Pressupõe ausência de mecanismos de coordenação e imposição de disciplina partidária; Pressupõe acesso “direto” dos parlamentares à recursos do tipo <i>pork</i> ; Desconsidera a distribuição de preferências dos atores políticos como uma variável política importante; Assume a lógica distributiva dos trabalhos legislativos.	FIGUEIREDO e LIMONGI (2005; 2009);
Paralisia Decisória de Governos Minoritários	SHUGART e CAREY (1992)	“Segredo Ineficiente”	Questionável	Amenizar ou desconsiderar o fato de que os Executivos desejam conduzir sua agenda de forma eficiente; Desconsidera a distribuição de preferências dos atores políticos como uma variável política importante; Pressupor poderes de agenda como estímulo para ação unilateral do Executivo; Pressupor que o Executivo não controle recursos (<i>pork</i> e cargos/ministérios)	FIGUEIREDO et. al. (2012); CHEIBUB, PRZERWORSKI e SAIEGH (2004)

Fonte: Elaboração própria a partir da bibliografia mobilizada no capítulo.

A crítica ao “modelo estilizado” de presidencialismo e as pesquisas daí decorrentes permitem dizer que a possibilidade de sucesso legislativo dos Executivos na América Latina, encontra-se associada ao fato de que os poderes constitucionais reativos e proativos outorgados aos presidentes latino-americanos permitem aos mesmos articularem estratégias diversas para a consecução de sua agenda de governo, ao mesmo tempo em que possibilitam atender aos interesses de uma maioria parlamentar desde que se assumam a lógica da delegação como uma componente da análise. Desta forma, a delegação facilita a resolução de problemas de coordenação diminuindo os custos da ação coletiva e possibilitando a consecução dos objetivos dos representados e dos representantes (REICH, 2002).

Ao outorgar poderes proativos e reativos aos chefes de governo na América Latina, os congressistas definiram os termos da delegação, através de um contrato exposto na Constituição que delimita a seleção do agente e abrangência do raio de ação do agente. Por exemplo, a regra que possibilita aos parlamentos a derrubada de vetos presidenciais pode ser apontada como um mecanismo de controle de atuação dos agentes. O mesmo pode ser dito acerca das condições para a vigência definitiva de um instrumento como a Medida Provisória. Desta forma, a linha tênue que separa a delegação de poderes da abdicação dos poderes está na existência ou não de salvaguardas que permitem aos mandatários redefinir os termos do contrato de delegação (KIEWIET e MCCUBBINS, 1993).

Os custos de coordenação da ação coletiva variam de acordo com o tipo de assembleia que o Executivo terá que lidar. Presidentes podem compor maiorias estáveis com bases partidárias com a distribuição de ministérios e/ou *pork*, ou podem negociar sua agenda de maneira *ad hoc*, com partidos ou mesmo com parlamentares individuais, estabelecendo acordos políticos e/ou negociando recursos de diversas naturezas (ALTMAN, 2000; AMES 2003; AMORIM NETO 2006; AMORIM NETO e SANTOS 2003; PEREIRA e MUELLER 2004; ZUCCO JR., 2009 RAILE *et al.*, 2010).

Por fim, para além do debate normativo acerca de qual sistema seria mais favorável à sobrevivência de regimes democráticos e mesmo havendo evidências de que o parlamentarismo apresenta taxa média maior de duração das Constituições democráticas do que presidencialismo, (LAMOUNIER, 1994; LIJPHART 1991 e 1994; LINZ, 1991;

MAINWARING 1993; VALENZUELA, 1991; PRZEWORSKI *et. al.*, 2000; CHEIBUB, PRZEWORSKI e SAIIEGH, 2002; PRZERWORSKI, 2004) o fato é, que as democracias latino-americanas da terceira onda têm resistido às crises das últimas décadas, sem que tenha sido necessário alterar o sistema de governo (MAINWARING e HAGOPIAN, 2005). Contudo, nem tudo são flores na América Latina.

1.3.1. Nem tudo são flores

Dois temas têm sido caros a pesquisadores da América Latina nos últimos tempos. Ambos remetem a processos de instabilidade política que tem sido relativamente frequentes na região. Trata-se dos fenômenos da interrupção de governos e do surgimento de regimes considerados “híbridos” (DIAMOND, 2002) ou qualificados como uma espécie de “autoritarismo competitivo” (LEVISTKY, 2002).

A observação de quase vinte cinco anos de vigência de governos civis presidencialistas na América Latina nos mostra que o conflito político muitas vezes não acarreta ruptura democrática – tal como era previsto por Linz (1991) – e, sim a substituição de um governo civil por outro. Tal substituição, no entanto, não necessariamente tem se realizado após o fim do prazo constitucionalmente previsto para a duração dos mandatos. De acordo com Hochstetler (2008), as interrupções de governo que vem ocorrendo na América Latina permitem que se coloque¹⁷ em questão a premissa do mandato fixo dos presidentes. Trata-se, como diz a autora (2008:54) de “cambios ‘dentro’ del régimen, no quiebres del régimen”.

Entende-se como “caída presidencial” “todas las veces en que presidentes electos dejaron sus cargos antes de que sus mandatos concluyeran, ya sea porque renunciaron o porque fueron expulsados por juicio político o por cualquier otra manera forzosa de renuncia” (HOCHSTETLER, 2008:54). De acordo com Pérez-Liñan (2008) a renúncia antecipada se dá em um contexto de crise, mas não necessariamente expressa um conflito entre os poderes. Já o julgamento político expressa a interrupção de um mandato presidencial através de um processo previsto na Constituição conduzido pelo Legislativo. No golpe legislativo a

¹⁷ O período analisado pela autora vai de 1978 a 2003 e corresponde a 40 casos. De acordo com Hochstetler (2008:53) 40% dos presidentes são desafiados por atores civis para que deixem seus cargos antes do tempo, sendo que 23% deixaram o cargo.

presidência é interrompida em função de um conflito entre os poderes, onde o processo de derrubada viola a Constituição e o processo democrático.

Ponto comum entre os casos estudados, é o fato de que os presidentes que tiveram seus mandatos interrompidos não contaram com uma maioria congressual, o que viria a exacerbar o conflito entre os Poderes, foram alvos de denúncia de corrupção e objeto de amplos e continuados protestos populares nas ruas. Geralmente estes governos atuavam em contextos de crise sócio-econômica, situação conducente à adoção de medidas de austeridade (políticas neoliberais) que tendem a ser impopulares (HOCHSTETLER, 2008; PÉREZ-LIÑAN, 2008; VALENZUELA, 2008).

Hochstetler (2008) afirma que na América Latina os protestos de rua contra os presidentes terminaram por exercer uma espécie de “poder moderador” – exercido em outros momentos, sobretudo nas décadas de 1960 e 1970, pelas Forças Armadas – em contextos onde os intentos isolados do Legislativo para afastar o presidente não lograram êxito. Situações nas quais uma crise sócio econômica e/ou as denúncias de corrupção – capazes de sensibilizar a sociedade e gerar amplos e continuados protestos de rua – somaram-se a um parlamento dispo a não apoiar o presidente, tornaram mais prováveis as quedas presidenciais. Portanto, haveria uma interação entre insatisfação popular e instituições (falta de apoio parlamentar ao Executivo) que podem culminar na queda de presidentes (HOCHSTETLER, 2008; PÉREZ-LIÑAN, 2008).

De certa maneira Hochstetler (2008) vê a mobilização popular para a derrubada de um presidente como uma espécie de efeito adaptativo do presidencialismo para a ausência de mecanismos de flexibilização dos mandatos, existentes no parlamentarismo, tais como o voto de censura ou voto de confiança, que são acionados para contornar crises políticas. Ponto de vista comparilhado por Marsteintredet (2008), onde a caída dos presidentes latinoamericanos indica uma flexibilização dos mandatos fixos para solucionar crises via renúncia, julgamentos políticos e/ou antecipação de eleições¹⁸.

¹⁸ Cabe destacar Marsteintredet (2008), que oito países na América Latina incluem na constituição a destituição por incapacidade mental: Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Perú e Venezuela), o que amplia o leque de possibilidades legais para o afastamento do presidente. Como se sabe, este não é o caso do Brasil.

Tal visão não é compartilhada por Valenzuela (2008) que percebe no fenômeno de interrupção de governos sinais dos elementos conflitivos inerentes ao presidencialismo (a visão estilizada apresentada acima), ainda mais em contextos multipartidários, com alta fragmentação e partidos indisciplinados. Isto posto, frente a interrupção de alguns mandatos e a existência de regimes semidemocráticos, o autor reacende o debate normativo entre Parlamentarismo versus Presidencialismo, chamando atenção até mesmo para a instabilidade do regime democrático na região.

Seja como for, trata-se de um debate em aberto no qual, de acordo com Pérez-Liñan (2008), pelo menos quatro posições podem ser destacadas: (a) a dos “institucionalistas esperançosos”, que vêm elementos de “parlamentarização” nos episódios de queda; (b) a dos “institucionalistas preocupados”, ao estilo Valenzuela; (c) a dos “sociólogos otimistas”, que vêm os protestos de rua como essencialmente positivos e, finalmente (d) a dos “sociólogos preocupados”, que apontam elementos obscuros vinculando as mobilizações de rua e setores partidários, como seria o caso das articulações entre setores do peronismo e os “punteros” durante a crise final do governo De La Rúa.

Por outro lado, a situação de instabilidade política na América Latina deu ensejo ao que alguns autores têm denominado como regimes “híbridos” ou de “autoritarismo competitivo”. Trata-se de regimes que apresentam características ambíguas o que dificulta sua classificação como regimes democráticos plenos. Ainda que não cheguem a ser caracterizados como ditatoriais, o grau de autoritarismo prevalentes nas relações com a oposição e setores da sociedade civil joga-os em uma espécie de “zona cinzenta”, acerca da qual ainda não há consenso na literatura.

Na América Latina¹⁹, podem ser considerados regimes híbridos os casos da Venezuela, com o início do “Chavismo” e do Equador, a partir do governo de Rafael Córrea (DIAMOND, 2002; LEVITSKY e WAY, 2002). Ironicamente, são casos apontados por autores do “novo constitucionalismo” como experiências que almejam refundar seus respectivos estados e “ir além da democracia liberal-representativa”, com base em inovações referidas à participação popular (GARGARELLA, 2010; SANTOS, 2010).

¹⁹ A literatura também se refere a países do Leste Europeu (Ucrânia); Ásia (Rússia) e África (Nigéria, dentre outros). Ver mais em Diamond (2002) e Levitsky e Way (2002).

Estes regimes se caracterizam pela realização de eleições periódicas e que guardam algum nível de competitividade. Contudo, a existência de competição eleitoral mascara um contexto de autoritarismo explícito. Segundo Diamond (2002) esses regimes carecem de uma arena de contestação aberta, livre e justa que permita que o partido no poder possa ser facilmente substituído caso não seja o preferido por uma pluralidade do eleitorado. Embora uma vitória da oposição não seja impossível, tal fato exigiria uma mobilização de recursos e se daria a um custo muito elevado, sendo considerado até mesmo um ato de heroísmo²⁰ (DIAMOND, 2002).

O acompanhamento dos eventos na Venezuela e no Equador, de fato, permite que sejam elencados elementos que afastam os referidos regimes do quadro das poliarquias. São comuns: (a) a alteração de regras eleitorais ao sabor das necessidades dos governos; (b) a excessiva influência do poder Executivo sobre o Judiciário, a ponto de se questionar a autonomia deste último; (c) a consequente falência dos mecanismos de *accountability* horizontal; (d) a intimidação sistemática de lideranças opositoras, populares e jornalistas, em claro desrespeito às liberdades civis; e, por fim, (e) a manipulação da mobilização popular, a ponto de se formarem milícias com o objetivo de intimidar manifestações opositoras.

Analisados em conjunto, as interrupções presidenciais e os regimes de caráter autoritário evidenciam a existência de amplo campo de pesquisa para a ciência política na região. O fato dos militares não serem mais chamados a intervir não afasta, em hipótese alguma, as tensões da instabilidade política. E como mostram as ações dos governos venezuelano e equatoriano, há algo mais entre a democracia e a ditadura do que se costuma supor.

Para além do exame dos fenômenos citados acima, uma grande diversidade de perspectivas analíticas se abriram nos últimos anos para a compreensão do funcionamento do presidencialismo na América Latina. Algumas destas abordagens serão apresentadas na próxima sub-seção.

²⁰ Muitas vezes é necessário a oposição mobilizar e exigir a presença de observadores internacionais para prevenir fraudes e legitimar resultados eleitorais.

1.3.2. Novas agendas

Atualmente o campo de estudo sobre o sistema de governo na América Latina abrange diversos outros aspectos que vão além da discussão em torno de características sistêmicas do presidencialismo e dos aspectos relacionados aos poderes de agenda e de veto dos presidentes que marcaram as primeiras gerações de trabalhos.

A ruptura com a perspectiva normativa do debate sobre o presidencialismo na América Latina enfatizou a necessidade de verificar as normas de funcionamento dos parlamentos para se entender a real natureza do poder de agenda dos presidentes e consequentemente da relação Executivo-Legislativo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; LIMONGI, 2003; SANTOS, 2003; ANASTASIA *et. al.*, 2004; FIGUEIREDO, 2004; MONTERO, 2009; SANTOS *et. al.*, 2014). Como se verá na próxima seção, os trabalhos sobre a dinâmica do funcionamento do Presidencialismo de Coalizão no Brasil contribuíram de forma decisiva para esta ruptura e o início de um debate analítico em torno do funcionamento dos governos na região (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; SANTOS, 2003).

A constatação de que a maioria dos governos na América Latina se organiza em tornos de coalizões contribuiu para que adquirissem saliência os estudos sobre indicação e tempo de duração dos ministérios, critérios de proporcionalidade de distribuição de ministérios entre os partidos políticos – mensurados através da taxa de coalescência – bem como sobre as diversas estratégias coligacionais adotadas (DEHEZA 1998; AMORIM NETO, 2006; PRZEWORSKI, CHEIBUB e SAIEGH, 2002, ANASTASIA *et. al.*, 2004; MARTÍNEZ-GALLARDO, 2011; CHASQUETTI *et. al.*, 2013; DÁVILA *et. al.*, 2013; INÁCIO, 2013).

Coalizões governativas podem assumir configurações que guardam relação com o número de parceiros e com aspectos ideológicos relacionados aos membros da coalizão (AMORIM NETO, 2006a; INÁCIO, 2006a). Em termos de tamanho as coalizões podem ser subdimensionadas, o que configura governos minoritários; podem ser sobredimensionadas, fazendo com que o governo possua um número muito acima do necessário para implementar mudanças constitucionais ou podem possuir apenas o número necessário para garantir uma maioria estrita ao Executivo. Coalizões sobredimensionadas são construídas em contextos que

o governo julga que pode haver indisciplina por parte dos partidos da base aliada no que diz respeito a adesão à sua agenda, e fornecem uma margem de segurança para a obtenção de sucesso legislativo.

Em termos ideológicos as coalizões podem ser heterogêneas ou homogêneas e contíguas ou não-contíguas (INÁCIO, 2006a; NUNES, 2011b). Coalizões homogêneas são as que envolvem partidos que pertencem a um mesmo campo ideológico. Coalizões heterogêneas são coalizões formadas por partidos de diferentes matizes ideológicos como, por exemplo, coalizões de centro-esquerda; coalizões de centro-direita; ou mesmo coalizões entre partidos de todos os cantos do espectro. A contiguidade diz respeito à ordenação dos partidos sem que haja vazio ideológico na composição das coalizões.

Dito de outra forma, para se entender a lógica relativa ao processo de formação e funcionamento de coalizões no presidencialismo importante passo analítico é entender que o Presidente coordena uma coalizão de partidos, que podem possuir interesses divergentes, e uma das tarefas relativas à coordenação da coalizão é acomodar os diversos interesses e preferências dos parceiros da coalizão. Portanto é uma importante chave analítica não tomar a coalizão de governo como ator unitário. (CHEIBUB, PRZEWORSKI e SAIEGH, 2002; AMORIM NETO, COX e MCCUBBINS, 2003; SILAME e MEIRA, 2014).

Assim sendo, a agenda de pesquisa sobre formação e manutenção de gabinetes ganha importância. Destacam-se, a este respeito, estudos que tratam a iniciativa de reforma ministerial por parte do presidente como meio para contornar crises políticas. Reformas ministeriais funcionariam como ponto de reversão no presidencialismo, assim como a antecipação de eleições no parlamentarismo. Diante de impasses políticos e impossibilidade de obter maioria, os presidentes podem remanejar ministros afim de compor uma nova base, mais ampliada ou mais fiel à sua agenda (PRZEWORSKI, CHEIBUB e SAIEGH, 2002; AMORIM NETO, 2006; MARTÍNEZ- GALLARDO 2011; CHASQUETTI *et. al.*, 2013, DÁVILA *et. al.*, 2013 e; INÁCIO, 2013).

Esta agenda se desdobra em outra, que diz respeito aos custos de manutenção de coalizões e/ou apoio político para que Executivos obtenham sucesso na condução de seu programa de

governo, ou seja, trata-se de avaliar quais ativos/ferramentas²¹ o Executivo mobiliza para obter e manter apoio legislativo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; AMES, 2003; PRZEWORSKI, CHEIBUB e SAIEGH, 2002; AMORIM NETO, 2006a; PEREIRA *et. al.*, 2005a; RAILE *et. al.*, 2010). Ademais, discute-se a consecução de políticas públicas em tal ambiente (AMES, 2003; LIMONGI e FIGUEIREDO, 2005 e: INÁCIO, 2006b) e a natureza dos poderes orçamentários à disposição dos presidentes (ALESINA *et. al.*, 1999; PEREIRA e MUELLER, 2002, 2003, 2004; LIMONGI e FIGUEIREDO, 2005).

Ressalte-se a importância do debate sobre as estratégias mobilizadas pelo Executivo para a formação e manutenção do apoio parlamentar necessário à implementação de sua agenda de governo. Como demonstrado acima, uma estratégia pode ser a distribuição de *pork* para os parlamentares afim de obter maiorias *ad hoc*. A outra seria a distribuição de cargos e ministérios aos partidos políticos com o objetivo de formar uma coalizão (SANTOS, 2003; RAILE *et. al.*, 2010). Alguns estudos apontam que tais estratégias seriam concorrentes, seriam respostas paralelas para explicar o fenômeno da governabilidade, mas o fato é que estas estratégias podem ser combinadas. A questão é que quanto mais pagamentos marginais o governo tende a fazer, através da utilização de *pork*, maiores serão os custos de governabilidade, possibilitando classificar os governos como mais ou menos eficientes (RAILE *et. al.*, 2010; PEREIRA e MUELLER, 2002 PRAÇA *et. al.*, 2011).

Pereira e Mueller (2002) ressaltam que o controle do Executivo sobre o processo orçamentário no Brasil²² restringe a margem de ação do Congresso, mas também possibilita ao Executivo manter a coalizão de governo a um baixo custo. Os autores mostram evidências de que a execução de emendas parlamentares é utilizada pelo Executivo como mecanismo de recompensa ou punição de acordo com o posicionamento do parlamentar frente a agenda do Executivo. Visão oposta é defendida por Limongi e Figueiredo (2005; 2009). Os autores questionam a tese de que o orçamento é utilizado como moeda de troca entre um Executivo

²¹ Raile *et. al.* (2010) falam em "caixa de ferramentas" para se referir às estratégias que estão à disposição para os diferentes chefes do Executivo para a construção de maiorias legislativas na América Latina.

²² No Brasil o Executivo inicia o processo de lei orçamentária. Os legisladores podem alterar o projeto de lei, mas essas alterações devem ser compatíveis com o plano de orçamento plurianual elaborado pelo Executivo. Ademais, nem o Congresso e o Executivo não podem autorizar despesas que excedam as receitas orçamentais.

com interesses nacionais e parlamentares paroquiais. As evidências que ancoram tal visão remetem a que as emendas individuais são preteridas tanto pelos parlamentares no momento de votação quanto pelo Executivo no momento de executar emendas, sendo as emendas executadas muitas vezes de interesse da coalizão em termos de agenda.

Alguns trabalhos ressaltam características individuais dos presidentes na condução do governo. Tais trabalhos estão alicerçados nas variações de desempenho legislativo dos diferentes presidentes. Desta forma, o funcionamento do presidencialismo de coalizão no Brasil não seria uniforme ao longo do tempo, remetendo a uma explicação que pretende ir além das instituições, ressaltando as capacidades individuais de presidentes gerenciarem as coalizões. Estas análises ressaltam a dimensão da delegação de poderes do Legislativo para o Executivo *vis-à-vis* a teoria da ação unilateral (AMORIM NETO e TAFNER, 2002; PEREIRA, POWER e RENNÓ, 2005a; 2005b).

Bonvecchi e Scartascini (2014) atentam para a necessidade do desenvolvimento de pesquisas sobre a presidência institucional na América Latina. Trata-se de importante agenda de pesquisa que teve início com foco no presidencialismo estadunidense²³. O que os trabalhos vêm demonstrando é que o fortalecimento de agências vinculadas diretamente ao Presidente, a centralização de decisões em torno do gabinete presidencial e a existência de redes de aconselhamento presidencial tem efeitos sobre a definição de políticas. Em termos comparados esta agenda de pesquisa para a América Latina ainda é incipiente. Tal agenda deve contemplar a organização e os recursos disponíveis para a Presidência e seus efeitos sobre o processo de formulação de políticas públicas. Ademais deve ser capaz de mensurar o envolvimento pessoal do presidente na formulação da política.

Inácio e Llanos (2015) chamam a atenção para esta questão e analisam a evolução da Presidência Institucional na Argentina e no Brasil. A comparação entre os países permite às autoras identificar o impacto do tipo de governo (coalizão ou unitário) sobre o conjunto de agências e assessores técnicos que apoiam diretamente o Executivo. As autoras encontram uma maior centralização e complexificação da estrutura da presidência institucional sob o

²³ O desenvolvimento da Presidência Institucional nos Estados Unidos surgiu na esteira da Grande Depressão de 1929. Os presidentes têm incentivos para criar e fortalecer instituições de apoio presidencial técnicos, administrativos e de consultoria tanto para enfrentar momentos críticos. (INÁCIO e LLANOS, 2015)

presidencialismo de coalizão devido à necessidade dos presidentes compartilharem cargos ministeriais e terem que negociar e gerir as relações com os parceiros de coalizão.

Como já mencionado os estudos sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro contribuíram substancialmente para a superação do debate normativo e para a introdução de novas temáticas na pesquisa sobre presidencialismo na América Latina. É o que veremos na próxima seção.

1.4. Presidencialismo de Coalizão no Brasil ou a necessidade de se considerar variáveis internas ao processo legislativo.

Em 1993, por determinação da Constituição de 1988, realizou-se no Brasil um plebiscito sobre qual o sistema e a forma de governo deveriam ser adotados no país. As escolhas dos cidadãos se dariam entre os pares excludentes, parlamentarismo *versus* presidencialismo e monarquia *versus* república. Quis a vontade popular que ficássemos como uma república presidencialista.

Como mencionado acima o Brasil reúne as características da “combinação explosiva”, ou seja, a operação conjunta de presidencialismo, multipartidarismo e voto proporcional. Entretanto o que se verifica desde a redemocratização é a estabilidade do regime democrático e operacionalidade do sistema político, sendo que os presidentes brasileiros vêm obtendo um considerável sucesso na condução de suas agendas de governo. Se tal combinação conduziu a uma crise de paralisia decisória no período democrático de 1946-1964, quais foram as mudanças institucionais que possibilitaram esta estabilidade?

Em meados da década de 1990, uma extensa agenda de pesquisa se desenvolveu com o objetivo de entender a relação Executivo-Legislativo e a lógica de funcionamento do Congresso brasileiro e de certa forma responder à questão colocada acima. Destaca-se o trabalho Figueiredo e Limongi (1999). Segundo os autores a distribuição de poderes entre Executivo e Legislativo, tal como consolidada na Constituição de 1988, e a organização interna do Congresso eram variáveis ignoradas nas primeiras análises realizadas sobre o sistema político brasileiro. Desta forma, os trabalhos de tal agenda de pesquisa deslocaram o

foco de análise das instituições eleitorais e partidárias, para as regras e procedimentos que informavam a dinâmica do processo decisório nos trabalhos legislativos.

Segundo Figueiredo e Limongi (1999) os poderes legislativos dos presidentes determinam o poder de agenda do chefe do Executivo. Para os autores ter poder de agenda significa determinar o conteúdo do que será votado e sobretudo quando o será. Desta forma, quanto maior o poder de agenda maior será a capacidade do Executivo de influir nos trabalhos legislativos e desta maneira minimizar os efeitos da separação dos poderes. Além disso, a forma de organização dos trabalhos legislativos deve ser considerada (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; LIMONGI, 2003). A lógica centralizada, vigente na Câmara dos Deputados, que confere poderes para as lideranças partidárias possibilita diminuir os problemas de ação coletiva fazendo com que os mesmos consigam impor disciplina às suas respectivas bancadas, uma vez que os recursos são controlados pelas lideranças²⁴. Neste cenário, argumentam os autores, os poderes legislativos do presidente “não devem ser vistos exclusivamente como armas para vencer resistências do Legislativo. Eles incidem sobre as preferências dos parlamentares” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999:26) e podendo ser utilizados pelo Executivo para coordenar e proteger a coalizão (FIGUEIREDO, 2004).

O presidencialismo brasileiro é, como todos sabemos, de coalizão (ABRANCHES, 1988). A operação conjunta de multipartidarismo e voto proporcional em lista aberta em distritos de elevada magnitude para as eleições da Câmara dos Deputados faz com que os presidentes eleitos não contem com um número suficiente de cadeiras para aprovar seus projetos contando apenas com o seu partido, mesmo em situações que não exijam quórum qualificado. Desta forma, os presidentes brasileiros são compelidos a convidar partidos para integrarem o governo afim de construir uma maioria que lhe possibilite aprovar sua agenda.

²⁴ Figueiredo e Limongi (1999:35) ressalta que os parlamentares têm muito a ganhar quando são capazes de coordenar sua ação. Atuar de maneira coletiva aumenta o poder de barganha dos parlamentares *vis-à-vis* o Executivo, uma vez que o critério numérico é importante no cumprimento de promessas ou ameaças. Como lembrado pelos autores quando o Executivo cumpre sua parte no acordo ele espera receber o apoio do partido. Cabe ao líder partidário intermediar os interesses de sua bancada junto ao Executivo e vice e versa. Portanto, para os parlamentares, é racional ser disciplina, uma vez que isso pode garantir aos mesmos acesso a recursos importantes, tais como postos chaves em comissões, e execução de emendas parlamentares, etc.

A construção deste apoio se dá em dois momentos. O primeiro momento, pré-eleitoral, ocorre na constituição de uma coligação de partidos que apoiam uma dada candidatura presidencial. A eventual ocorrência de um segundo turno possibilita que forças não alinhadas no primeiro, principalmente partidos com candidaturas próprias para o cargo em disputa, se vinculem a uma das candidaturas que voltarão a disputar o voto dos eleitores, configurando uma coligação ampliada. O segundo momento da construção de apoio se dá no momento da montagem do governo, com o convite, sempre que necessário, a outros partidos para integrar a coalizão de governo.

Assim sendo, indo contra a tese de que o presidencialismo seria um governo unipessoal e que inviabilizaria governos colegiados²⁵ (LIJPHART, 1991), todos os presidentes brasileiros recorreram a montagem de coalizões para assegurar maioria legislativa, à exceção de Fernando Collor que procurou governar com uma coalizão minoritária e alinhada à direita. O principal cimento das coalizões tem sido a distribuição de ministérios e recursos de patronagem aos partidos políticos (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; SANTOS, 1997 e 2003; INÁCIO, 2006a; AMORIM NETO e SANTOS, 2003; PEREIRA e MUELLER, 2006; AMORIM NETO, 2006a).

E as coalizões, na maior parte do tempo, funcionam. Se o fazem é devido aos recursos, legislativos ou não, disponíveis ao Executivo, à centralização dos trabalhos no Congresso e ao controle de postos-chaves por membros da coalizão de governo, tais como as presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal²⁶. Tudo isso tem contribuído para configurar um contexto em que o presidente se tornou o *agenda setter*, controlando a agenda e o ritmo de trabalho no Congresso, em que os custos de transação se encontram consideravelmente reduzidos e, não menos importante, pode-se observar razoável grau de estabilidade e previsibilidade no comportamento parlamentar – num modelo que aponta para uma lógica partidária (COX e MCCUBBINS, 1993; 2005; SANTOS, 2003).

²⁵ Apesar de coalizões serem mais frequentes em regimes parlamentaristas, não existem diferenças significativas entre os sistemas quando o parlamento é altamente fragmentado, sendo alta probabilidade de coalizões (PRZEWORSKI, CHEIBUB e SAIEGH, 2002).

²⁶ Outros postos relevantes seriam presidências e relatorias de comissões permanentes estratégicas tais como a Comissão de Constituição e Justiça; Comissão de Orçamento, etc.

Além disso, é possível dizer que a agenda conduzida pelos presidentes guarda relação com os interesses e preferências dos parceiros da coalizão (LIMONGI, 2003; FIGUEIREDO, 2004 e; LIMONGI e FIGUEIREDO, 2009). Portanto, a configuração que combina presidentes com poderes proativos e reativos à lógica partidária do processo legislativo faz com que a disjuntiva que opera no Congresso Nacional seja aquela entre governo e oposição e não o suposto embate entre o Legislativo e o Executivo. Em poucas palavras, para Figueiredo e Limongi (1999; 2006) os incentivos à interdependência e cooperação entre os poderes, permitem situar o presidencialismo brasileiro mais próximo do parlamentarismo do que críticos do presidencialismo latino-americano imaginavam.

No decorrer do debate, os argumentos a favor do bom funcionamento do presidencialismo de coalizão foram alvo de duas críticas principais, ambas alicerçadas na questão do alto custo da governabilidade. A primeira, formulada por Barry Ames (2003), aponta para uma ineficiência do sistema político brasileiro ressaltando que a aprovação da “tímida” agenda do Executivo se dá mediante a compra de apoio político no Legislativo através da distribuição de *pork*.

No limite, o argumento do autor ressalta que a cultura do voto personalista, tributária da representação proporcional de lista aberta, faz com que os parlamentares busquem alocar recursos nas suas bases, o sistema gera pouco incentivos para cooperação entre os poderes, uma vez que a agenda prioritária para o Executivo tende a não ser a mesma buscada pelos legisladores. Segundo Ames (2003) a agenda aprovada pelo Executivo brasileiro é tímida e consensual, ao passo que as análises que medem eficiência à partir dos indicadores usuais tais como, taxas de sucesso e dominância²⁷, desconsideram a “não agenda”, ou seja, aquilo que o governo nem propõe ao antever uma reação contrária do Legislativo. Desta forma, os indicadores estariam superestimados em benefício do Executivo que, a despeito de seus poderes.

A outra crítica reconhece o protagonismo do Executivo como *agenda setter* e a lógica centralizada dos trabalhos legislativos, mas chama a atenção para os elementos

²⁷ O terceiro capítulo da Tese fará uma discussão sobre os indicadores canônicos que medem a eficiência dos governos em conduzir e aprovar suas agendas.

descentralizadores relacionados à composição dos órgãos de decisão (PEREIRA e MUELLER, 2003; 2004 e; 2006; RAILE *et. al.*, 2010, PRAÇA *et. al.*, 2011). Para esta vertente, o presidencialismo de coalizão funciona dentro de um marco institucional híbrido, e que poderia ser sistematizada na disjuntiva entre “partidos fracos” na arena eleitoral e “partidos fortes” na arena decisória. Tal hibridismo, terminaria por impor a consideração das pressões que o sistema partidário e, sobretudo, o sistema eleitoral exercem sobre dinâmica de governo. A lógica da conexão eleitoral informa a atuação dos parlamentares e a alocação de *pork* é um elemento a ser considerado pelos parlamentares que dependem de votos de suas bases eleitorais para a continuidade de suas carreiras políticas.

A grande diferença desta perspectiva crítica em relação à formulada por Ames (2003) reside no reconhecimento do aspecto centralizado dos trabalhos legislativos sendo os líderes partidários e não os parlamentares tomados individualmente os responsáveis por negociar os recursos particularistas com o Executivo. O Executivo negocia com os líderes partidários o conteúdo programático de sua agenda e fornece os recursos (verbas, cargos, emendas ao orçamento) para os líderes partidários angariarem apoio majoritário para a proposta do Executivo no parlamento. O comportamento leal ao partido, por parte do legislador, pode possibilitar acesso a *pork*, emendas constitucionais e recursos de patronagem que são importantes ativos para a manutenção de carreiras políticas, mas por outro lado pode gerar ineficiência devido a necessidade de pagamentos marginais²⁸ (SANTOS, 2003; PEREIRA e MUELLER, 2006; PRAÇA *et. al.*, 2011).

Ambas as críticas comungam do argumento de que há uma agenda Legislativa dual. Uma pertencente ao Executivo com caráter geral de abrangência nacional formulada externamente

²⁸ Estudo interessante sobre gerenciamento e custos de coalizão governativa pode ser encontrado em Praça *et. al.* (2011). Segundo os autores além da distribuição de *pork* para os deputados, via emendas parlamentares e da distribuição de ministérios para os partidos, os cargos de segundo escalão de nomeação política na burocracia federal também seriam um importante ativo (bens) à disposição dos presidentes para a formação e manutenção da coalizão de governo. Os autores examinam 21.681 nomeações políticas em dezembro de 2010 e constataram que um grande percentual de nomeações políticas foi preenchida por servidores de carreira, o que privilegia, de certo modo, a *expertise*, ainda que não se possa descartar a possibilidade de vínculos partidários entre os nomeados.

ao parlamento e anterior à própria formação da coalizão de governo e outra pertencente ao Legislativo de caráter regional, clientelista e distributivista. Tais agendas seriam independentes e concorrentes e gerariam barganhas sub-ótimas. O Executivo para aprovar uma agenda de relevância nacional, pagaria benefícios distributivos aos parlamentares, elevando os custos da governabilidade, incluindo práticas pouco republicanas (AMORIM NETO e SANTOS, 2003; HUNTER, 2007; PEREIRA; POWER; RAILE, 2009).

Para Limongi e Figueiredo (2009) a crítica de Ames é infundada devido à fragilidade de seus pressupostos que considera completa a separação e independência entre os poderes na arena legislativa, tratando cada um dos poderes como atores unitários e homogêneos e derivando destas duas premissas uma terceira, a de que a agenda legislativa do Executivo já é dada de antemão e seria exógena ao Legislativo.

Segundo os autores, deve-se falar em agenda de governo (maioria) devido a uma imbricação/fusão de poderes vigente do sistema de governo. Tal agenda pode ser construída antes de ser submetida ao parlamento ou pode ser moldada ao longo do processo legislativo. Fato é que, em boa medida, tal agenda terá que incorporar as preferências do partido do Presidente e dos demais parceiros da coalizão e necessita coordenação entre os dois poderes²⁹.

Tal questão remete ao pressuposto da unicidade dos poderes. Dizer que existe uma agenda legislativa de governo pressupõe negociações entre Ministérios, secretárias ligadas ao Executivo e aos diversos interesses dos partidos políticos que compõe à coalizão e governo em torno dos diversos *issues* que compõe tal agenda, o que remete às questões da titularidade e da anterioridade da agenda do Executivo.

Analisando o processo orçamentário Limongi e Figueiredo (2005) observam que existe uma interpenetração entre os poderes, o que remete à questão de se pensar em uma disjuntiva entre o Executivo e o Legislativo. Os autores verificam a existência de uma complementaridade entre as agendas substantivas do Legislativo e do Executivo ao observar as áreas prioritárias

²⁹ A possibilidade de não haver negociações em torno da agenda, seja previamente ao processo legislativo ou não, pode fazer com que o Presidente seja derrotado e, portanto, não tenha sua preferência em termos de policy realizada.

em que cada poder aloca recursos. Ademais, cargos estratégicos relacionados ao processo orçamentário, como a relatoria geral e as relatorias temáticas são ocupadas por parceiros da coalizão, muitas vezes de forma espelhada com a ocupação dos respectivos ministérios, visando a implementação da agenda de governo, o que possibilita verificar mais um elemento de interpenetração dos poderes. Portanto, a disjuntiva vigente no presidencialismo de coalizão no Brasil diz mais respeito a uma lógica governo *versus* oposição.

A questão da titularidade e da anterioridade remete ao ponto da “não decisão” apontada por Ames como elemento que superestima a avaliação do sucesso legislativo do Executivo. O fato da agenda legislativa do Executivo ser construída no interior de sua coalizão e, portanto, ser uma agenda de governo (maioria), faz com que tal agenda não seja tomada como um dado prévio e sim negociada no processo de governo. A palavra chave a ser destacada é processo. Neste sentido, antecipação de interesses e preferências são feitas o tempo todo por todos os atores envolvidos no processo de negociação (LIMONGI, 2006). Portanto, aventar a hipótese de que programa de governo, pronunciamentos e “balões de ensaios” são expressões sinceras da vontade do presidente é algo discutível, uma vez que o governo pode antecipar reações àquilo que ele anuncia.

Ao fim e ao cabo, deve-se tomar como a agenda legislativa do governo aquela agenda apreciada pelo Legislativo. “Para que uma proposta seja considerada como parte da agenda do Executivo deve-se requerer um mínimo de formalização”. (LIMONGI, 2006:253). Ademais, Ames (2003) desconsidera o poder de veto como um instrumento poderoso de manutenção das preferências do Executivo. Caso os legisladores alterem o projeto de forma que este se afaste muito do ponto ideal de preferência do Executivo, este pode optar pela manutenção do *status quo* à alguma mudança.

Mais recentemente, Almeida (2015:45), constata alterações importantes na relação Executivo-Legislativo no Brasil. Segundo o autor, o padrão analisado por Figueiredo e Limongi (1999) teria vigorado durante o período de 1995-2002. Nos últimos dez anos, no entanto, ocorreram mudanças no processo legislativo federal, especialmente no que diz respeito às iniciativas de lei do Executivo. Quando se compara o período 1995-2002 com as legislaturas mais recentes (2007-2014), a quantidade média anual de leis de origem presidencial diminuiu

moderadamente, de 64,6 para 50,4, enquanto que a de leis de origem parlamentar aumentou fortemente, de 38,4 para 80,9.

O autor mostra ainda a diminuição da edição de medidas provisórias e do uso do regime de urgência na tramitação de projetos de lei, inclusive em projetos de autoria do Executivo³⁰, permitindo, assim, que o sistema de comissões permanentes do Congresso passasse a exercer papel mais ativo. Segundo o autor está em consolidação um novo padrão legislativo, com o Congresso, por meio das suas comissões permanentes, assumindo maior protagonismo na produção de leis, inclusive de maneira conclusiva: a média anual percentual de leis de iniciativa do Congresso que foram aprovadas conclusivamente nas comissões permanentes aumentou de 52,9%, em 1995-2002, para 83,8%, em 2007-2014 (ALMEIDA, 2015:48).

Em linhas gerais o autor destaca o aumento do protagonismo legislativo dos parlamentares – tanto no que diz respeito a projetos de cunho clientelista quanto projetos sobre políticas públicas -, o empoderamento das comissões permanentes e a preferência pela via ordinária de tramitação de projetos de lei do Executivo³¹, ou seja “o *timing* das decisões Legislativas passou a ser definido pelas comissões permanentes e não mais pelo Executivo (via uso de MPV e urgência constitucional)” (ALMEIDA, 2015). Desta forma, o processo legislativo tem-se tornado mais descentralizado nos últimos dez anos, em um movimento que traz dois desafios: frear os interesses particularistas dos parlamentares³² e aprimorar os mecanismos de produção e distribuição de informações sobre políticas públicas para os parlamentares.

Por fim, cabe ressaltar o surgimento de uma agenda que tem investigado outras estratégias a que os presidentes brasileiros vêm lançando mão para governar, como a atuação via agências ou secretárias especiais (INÁCIO e LLANOS, 2015). Inácio (2006b) chama atenção para a

³⁰Segundo Almeida (2015) a média anual da participação relativa de leis que tramitaram como Medida Provisória permaneceu em torno de 50% comparando os dois períodos mencionados. Em relação aos Projetos de Lei que eram aprovados em regime de urgência houve uma diminuição de 28,7% para 13,8%, e o número de PL's aprovados conclusivamente nas comissões triplicou, de 9,8% para 29,1%.

³¹ Nos anos 1995-2002, a média anual da porcentagem de leis presidenciais que seguiram o processo legislativo ordinário foi 19,4%, contra 36,5% nos anos 2007-2014.

³² A média anual de projetos de lei de iniciativa dos parlamentares aprovados conclusivamente nas comissões, novamente comparando os dois períodos escolhidos pelo autor salta de 52,9% (1995-2002) para 83,8% (2007-2014). Nos últimos dez anos o autor constata que a média anual de leis de caráter distributivo corresponde a 7%. Leis de caráter honorífico respondem por 38,1% e leis regulatórias de natureza difusa apresentam uma média anual de 32,4%.

possibilidade de “utilização de diferentes estratégias para mitigar o grau de discricionariedade dos partidos da coalizão” sobre *policies* afim de preservar a agenda presidencial (*presidential attention*). A consecução de agenda via fortalecimento institucional da Presidência da República através do redesenho de estruturas e competências, seria um exemplo³³.

Como costuma ocorrer em governos de coalizão, no presidencialismo brasileiro as negociações em torno na agenda legislativa do Executivo podem vir a ter seus custos elevados em função da vigência de uma lógica concorrencial interna – sempre possível a partir do momento em que os parceiros da coalizão introduzam no jogo suas preferências sobre *policies*. Isso pode se verificar, sobretudo, em relação às políticas de implementação de novos *issues*, ou seja, políticas discricionárias³⁴. (INÁCIO, 2006b; INÁCIO e LLANOS, 2015)

A escolha pela centralização ou descentralização de órgãos e ministérios ligados à Presidência por meio da ação de Ministérios e/ou secretárias estratégicas depende do grau de heterogeneidade da coalizão, e do grau de conflito que envolve o *issue* a ser implementado, desta forma, a ação deliberada de centralizar ou não as tarefas de governo “redefinem cursos de ação para os membros da coalizão (...) impactando a capacidade de influência desses agentes no processo de formulação ou implementação da agenda presidencial” e podendo estabelecer barganhas sequenciais entre o Executivo e o Legislativo (INÁCIO, 2006b:41-42)

Como os integrantes da coalizão também possuem preferências sobre *policies*, que podem inclusive ser antagônicas aos interesses da agenda presidencial, o chefe do Executivo pode centralizar o processo de formulação e implementação de política pública via sua própria estrutura, afim de assegurar que as suas preferências prevaleçam, e desta forma, também bloquear iniciativas contrárias às suas preferências. Desta forma, a centralização busca evitar que as políticas prioritárias do governo saiam de seu controle, especialmente quando os

³³ Inácio (2006b) argumenta que as decisões referente a agenda presidencial não dizem respeito somente ao conteúdo da legislação, mas também sobre as escolhas dos agentes e das arenas responsáveis por implementá-la.

³⁴ Inácio (2006b:37) destaca que as políticas públicas podem ser imperativas ou discricionárias. “As políticas que dizem respeito às políticas recorrentes que integram a rotina governamental e desfrutam de algum grau de institucionalização e de suporte político entre os cidadãos. Diferentemente dessas, as políticas discricionárias apontam prioridades de governo, e as ações que buscam singularizar a sua plataforma política. Por se tratarem de novos *issues* ou inovações em termos de desenhos de políticas, a implementação de políticas discricionárias envolve algum grau de competição por espaço relativo na agenda governamental, *vis-à-vis* as políticas imperativas”.

ministérios não estão nas mãos do partido do presidente (INÁCIO, 2006b; INÁCIO e LLANOS, 2015).

1.5. Notas finais: Prelúdio ao Diálogo em torno do “ultrapresidencialismo” estadual.

O fato de o Brasil ser uma república federativa, faz com que o sistema de governo das unidades subnacionais seja o presidencialismo, o que submete, pelo menos formalmente, estados e municípios a um sistema de *checks and balances*. Tanto prefeitos como governadores de estado precisam em alguma medida estabelecer relações com o Legislativo. Os eleitores elegem de maneira independente governadores e prefeitos e, deputados estaduais e vereadores respectivamente nos estados e municípios. Em cada um dos subníveis, há dois corpos políticos dotados de legitimidade, dois agentes para atuar em nome dos eleitores.

A ação do político seja no âmbito do Executivo ou do Legislativo, visa à continuidade de sua carreira política, o que faz da conexão eleitoral um elemento decisivo quando são tratadas as estratégias de cada um (MAYHEW, 1974). Em consequência disto, governadores e deputados estaduais perseguem seus objetivos de maneira a potencializar os seus ganhos ao menor custo possível. Ademais, partidos políticos também perseguem objetivos quer seja conquistar votos, recursos ou implementar políticas públicas (KEY, 1964).

Ademais, os constrangimentos institucionais inerentes ao sistema eleitoral e partidário também são observados nos estados e municípios. Os chefes do executivo são eleitos através de eleição majoritária, sendo que em municípios com mais de 200 mil eleitores, caso nenhum dos candidatos obtenha maioria absoluta, é previsto a realização de um segundo turno. O voto proporcional em lista aberta informa a escolha dos eleitores para os corpos legislativos os quais, por sua vez, apresentam um grau de fragmentação semelhante ou até maior do que o observado no Congresso. Desta forma, os elementos da “combinação explosiva” se fazem presentes também no nível subnacional. A probabilidade de que o partido do chefe do Executivo possua maioria dos assentos nas casas legislativas é muito pequena, logo, alguma estratégia de obtenção de apoio à agenda do executivo necessita ser construída.

Em resumo, governadores de estado também estão sujeitos às mesmas pressões que o Presidente da República, ou seja, necessitam construir alguma maioria que lhe permita aprovar sua agenda legislativa de forma célere, considerando os interesses dos partidos políticos e dos parlamentares. Portanto, todo o leque de ações disponíveis aos presidentes para a construção de maiorias, quer sejam *ad hoc* ou permanentes, devem integrar o cálculo de ação dos governadores de estado. A estratégia a ser adotada depende de uma leitura do contexto político que leve em conta o tamanho e o perfil da base de apoio parlamentar do chefe do Executivo, além dos recursos, legislativos ou não, à disposição dos governadores.

Os parlamentares, por seu turno, estão sujeitos a uma disputa eleitoral extremamente competitiva, interpartidária e intrapartidária, como consequência das características do nosso sistema eleitoral e partidário, o que aumenta a insegurança quanto à continuidade da carreira. Neste contexto, é razoável supor que os legisladores procurem alocar recursos em suas bases por meio de políticas distributivas. *Surveys* conduzidos pelo Centro de Estudos Legislativos confirmam a importância da estratégia. Expostos a um leque de cinco alternativas – propor muitas leis, ocupar cargo de liderança na Assembleia, apoiar o governador, conseguir recursos para sua base eleitoral e conseguir destaque na mídia – 56% dos legisladores eleitos na legislatura 2007/2011 colocaram em primeiro lugar a garantia de recursos para as bases como o fator mais importante na busca de reeleição. Na segunda onda de entrevistas, feita na legislatura 2011/2015, o percentual foi ainda maior e 64,3% não tiveram dúvida em assinalar a mesma opção³⁵. Por outro lado, o apoio ao governador foi visto como o fator mais importante para a reeleição por apenas 5% dos entrevistados, nas duas ondas da pesquisa. Obviamente, pode-se imaginar que o acesso a recursos para as bases seja facilitado por meio de uma boa relação como governador, mas de toda forma, a tensão distributivista é evidente.

Desta forma, é uma estratégia extremamente racional os deputados delegarem autoridade para o Executivo para dirimir problemas de ação coletiva, ao mesmo tempo em que tratam de dedicar atenção à sua base eleitoral. Isto posto, o chefe do Executivo tem maior liberdade no processo legislativo para propor iniciativas, controlar o ritmo de aprovação das mesmas e

³⁵ Trata-se do projeto “Perfis, Trajetórias e Padrões de Interação entre legisladores estaduais em doze unidades da federação”. Foram entrevistados deputados eleitos nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso, Bahia, Pernambuco, Ceará, Pará e Tocantins, nas legislaturas 2007/2011 e 2011/2015. O projeto conta com o apoio da FAPEMIG e do CNPq.

implementar políticas. Assim sendo o bônus de estar atrelado a um Executivo tende a ser alto, ao passo que o ônus é baixo, uma vez que ações equivocadas do governo são mais facilmente imputadas ao governador que ao Legislativo (PEREIRA, 2001; TOMIO e RICCI, 2012 a; 2012b).

O Quadro 1.2 apresenta os poderes delegados pelos legisladores ao Presidente da República e aos governadores de estado. O poder de editar Medidas Provisórias se constitui em um grande trunfo para o Presidente da República. Conforme a observação do Quadro apenas nos estados de Acre (AC), Piauí (PI), Santa Catarina (SC), Paraíba (PB), Maranhão (MA) e Tocantins (TO) as Constituições Estaduais (CE's) e os Regimentos Internos das Assembleias (RI's) permitem aos governadores editarem medidas provisórias. Contudo, tal instrumento não é muito acionado (RICCI e TOMIO, 2012).

A grande maioria dos estados confere poderes delegados de decreto aos governadores. No mais há uma equipotência entre os poderes dos presidentes e governadores de estado. Ambos podem iniciar legislação ordinária, solicitar urgência para projetos de sua autoria³⁶, têm prerrogativa exclusiva para iniciar matéria orçamentária, sendo que nos estados os governadores podem legislar de forma exclusiva sobre matéria tributária e administrativa. Ambos podem iniciar projeto de emenda constitucional. São responsáveis pela organização de governos, podem indicar lideranças no parlamento e membros para os tribunais e órgãos de controle. Assim como o presidente, os governadores de estado possuem o poder reativo de veto.

³⁶ Há variações nos prazos para que a matéria seja votada, no geral o prazo é de 45 dias. Na Bahia (BA) é de 40 dias e no Paraná (PR) e Rio Grande do Sul (RS) o prazo é de 30 dias PR e RS. Quanto menor o tempo para se apreciar o projeto maior é a delegação conferida ao Executivo pelo Legislativo. (PEREIRA, 2001).

Quadro 1.2 - Poderes de Agenda e de Veto do Poder Executivo - Brasil e estados da Federação

PODER	PRESIDENTE	GOVERNADORES EM GERAL
Iniciar Legislação Ordinária	Sim	Sim
Iniciativa exclusiva em determinadas matérias	SIM. Assuntos orçamentários, financeiros e administrativos.	SIM. Assuntos tributários, orçamentários, financeiros e administrativos.
Requerer regime de tramitação extraordinária	SIM. Solicitação de Urgência.	SIM. Solicitação de Urgência.
Propor reformas ou emendas à Constituição	SIM.	SIM
Convocar Plebiscito ou referendo	NÃO.	NÃO.
Poder Delegado de Decreto	SIM.	SIM. Exceto PI, BA, DF, ES, MA, RR, RS, SP.
Poder Constitucional de Decreto	SIM. Medida Provisória.	NÃO. Exceto AC, PI, SC, MA, PB e TO.
Poder de Veto	SIM. Parcial e total.	SIM. Parcial e total.
Nomeação ou exoneração dos ministros ou secretários de estado	SIM.	SIM.
Indicação de liderança no Legislativo	SIM.	SIM.
Indicação dos controladores	SIM. 1/3 do Tribunal de Contas da União (TCU); Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) e dos Tribunais Superiores	SIM. 1/3 do Tribunal de Contas dos Estados (TCE's) e o quinto constitucional de Tribunais Estaduais.

Fonte: Constituição do Brasil de 1988; Constituições Estaduais; Pereira (2001); Anastasia (2004) e; RICCI e TOMIO (2012).

Se considerarmos a classificação de Morgenstern (2004), o trabalho pioneiro de Abrúcio (1998a) sobre a relação Executivo-legislativo nos estados após a Constituição de 1988 aponta para a existência de Assembleias Legislativas subservientes onde os parlamentares abdicam de seu poder em troca de benefícios localistas/clientelistas (assembleia “paroquial venal”), sendo os Executivos dominantes e capazes de aprovar suas iniciativas sem qualquer resistência.

Uma das questões que se coloca é a de saber se o fato de os governadores obterem altas taxas de sucesso na condução de sua agenda legislativa constitui evidência conclusiva da existência de assembleias subservientes. Seria a cooptação *ad hoc* de deputados estaduais, através da distribuição de *pork*, a única base de apoio construída pelos governadores? É possível que o Legislativo construa uma agenda mais ampla, em torno de políticas públicas universalistas?

O próximo capítulo irá se debruçar sobre estas e outras questões. Irá discutir, com o auxílio da literatura pertinente, se é possível detectar nos estados padrões de relação Executivo-

Legislativo que não necessariamente remetam a uma lógica de completa abdicação de poderes por parte das assembleias. Como se poderá perceber o exame de diversos trabalhos sobre as assembleias legislativas no Brasil, não permite caracterizar a relação entre os poderes como sendo predominantemente aquela entre Executivos dominantes e legislativos subservientes. A se levar em conta o atual estado da arte sobre os sistemas políticos subnacionais, o “ultrapresidencialismo estadual” preconizado por Abrúcio (1998a) não é um padrão. O jogo político é um tanto mais complexo.

CAPÍTULO II

DIÁLOGOS EM TORNO DO “ULTRAPRESIDENCIALISMO” ESTADUAL.

Nesse contexto de fragilidade do sistema partidário, o governador de estado se torna o barão organizador de seu feudo político, e a partir dele se organiza a política de cooptação na esfera estadual (ABRÚCIO, 1998a:124-125)

A análise das coalizões de Minas Gerais e Rio Grande do Sul demonstram, os partidos estão presentes nas secretárias de estado conformando durante todo o mandato coalizões de governo – o que reduz a probabilidade de se pensar em coalizões ad hoc. Essa crítica a um trabalho fundante retrata as transformações da política e das instituições estaduais no pensamento sobre as instituições políticas nos estados brasileiros, mostrando claramente que o trabalho de Abrúcio é, ao mesmo tempo, seminal e datado (NUNES, 2011a:70)

2.1. Introdução

O objetivo deste capítulo é realizar uma revisão narrativa literária sobre os trabalhos produzidos pela Ciência Política brasileira sobre as assembleias legislativas nos estados, tendo como foco o processo legislativo e conseqüentemente a relação entre o poder Executivo e Legislativo.

Compreender a real dimensão do Executivo e do Legislativo sobre a produção legal nos estados e delimitar se a relação que existe entre estes poderes é de cooperação ou de conflito são questões que orientam a leitura dos diversos trabalhos citados ao longo do texto. Ou seja, a revisão pretende matizar como se dá o apoio aos governadores de estado. Desta forma, o texto pretende verificar se há ou não a vigência de um governismo, com a adesão individual dos parlamentares à agenda do governador, independentemente do parlamentar pertencer ao partido da base aliada do governador. Ademais, alguns trabalhos mobilizados possibilitaram perceber microfundamentos para ação dos parlamentares e do próprio governador do estado.

A presente revisão é apresentada em forma de um debate em torno do trabalho pioneiro de Abrúcio (1998a). Dos 24 trabalhos aqui mobilizados, 18 estabelecem um debate direto com a tese do “ultrapresidencialismo”, o que só ressalta a importância do trabalho.

Além desta introdução, o presente capítulo está estruturado em três seções e considerações finais. A primeira seção exporá em linhas gerais o que seria a tese do “ultrapresidencialismo” estadual. A segunda apresentará os trabalhos que se seguiram à obra de Abrúcio. Basicamente este diálogo se estabelece com o livro organizado por Santos (2001) e pelos trabalhos mais recentes realizados por Nunes (2008), Carreirão e Perondi (2009), Leite e Santos (2010) e Tomio e Ricci (2010; 2012a; 2012b).

O objetivo será observar pontos de aproximação e distanciamento em torno do conceito de “ultrapresidencialismo” estadual. Verificar se o Legislativo é subserviente ao governador agindo apenas como ratificador das leis elaboradas pelo Executivo ou se ao longo do desenvolvimento da nossa democracia o Legislativo vem adquirindo maior protagonismo nos Estados fazendo com que a agenda política seja mais negociada nas assembleias é um ponto central no debate. Ademais, serão apresentados alguns estudos de caso sobre produção legislativa em assembleias legislativas (LEITE e SANTOS, 2010; RAINHA, 2012, HAMMES, 2013).

A terceira seção buscará apresentar microfundamentos que informem a lógica da ação de parlamentares e dos Executivos (CASTRO *et. al*, 2009; CERVI, 2009; MELO 2011; NUNES, 2011b; NUNES, 2012, PRAÇA, 2012 e; INÁCIO e AMARAL, 2013). Da perspectiva dos parlamentares e dos partidos quais seriam os incentivos para aderir ao governo ou à oposição? Do ponto de vista do Executivo como obter apoio à sua agenda ao menor custo possível? A análise destes microfundamentos permite perceber a existência de estruturas de incentivos que possibilitem a construção de apoio em moldes partidários, tal como ocorre na Câmara dos Deputados. As considerações finais sumarizam os principais pontos do debate estabelecido ao longo do capítulo.

2.2. “Ultrapresidencialismo Estadual”

Fernando Luiz Abrúcio (1998a) analisou o fenômeno denominado por ele de "ultrapresidencialismo estadual", em quatorze estados da federação e no Distrito Federal. O ultrapresidencialismo estadual se caracterizaria pela dominância do poder Executivo, especificamente do governador, em todas as etapas de governo, relegando a Assembleia Legislativa a um plano secundário. Dessa forma aconteceria, no plano estadual, a anulação dos mecanismos de *checks and balances*, fenômeno corroborado também pela cooptação dos Tribunais de Contas e do Ministério Público Estadual por parte do Executivo.

No período³⁷ analisado pelo autor as Assembleias Legislativas apenas referendavam as políticas públicas ditadas pelo Estado. Tal fato foi denominado de pacto homologatório. Nas palavras de Abrúcio:

Em resumo, a hipertrofia dos Executivos estaduais não se ancorava em uma simples maioria parlamentar; ancorava-se sim em uma maioria parlamentar inorgânica que não tinha capacidade de se articular coletivamente para realmente influir nos rumos da política estadual. O governo estadual, ao contrário, detinha uma forte organicidade capaz de torná-lo apto a conduzir as macropolíticas com grande autonomia. Dessa maneira, o Executivo pode facilmente controlar os parlamentares situacionistas no Legislativo, que trocavam a consecução de seus objetivos individuais pela não participação na formulação das diretrizes governamentais. O resultado desse sistema ultrapresidencialista foi a submissão do Legislativo ao Executivo. (ABRUCIO, 1998b: 92)

Vários aspectos explicam a força dos governadores no período estudado. O primeiro deles diz respeito ao controle de recursos por parte dos governadores, verbas para municípios, controle sobre Bancos Estaduais, e cargos (pasta em secretárias, cargos em autarquias, etc.), o que lhes possibilitava obter apoio para a sua agenda, seja junto às lideranças municipais e regionais, seja no interior da Assembleia. A vigência de um comportamento paroquialista dos parlamentares possibilitava ao governador "comprar" apoio dos parlamentares que esperavam receber em troca benefícios para a sua clientela. Trata-se do fenômeno nomeado por Abrucio como governismo.

O autor faz uma diferenciação entre situacionismo e governismo. Para Abrucio o situacionismo abarca os parlamentares que participam da bancada do governo. O governismo é um fenômeno maior que envolve praticamente todos os deputados interessados em obter um

³⁷ A análise compreende a Legislatura 1991-1994.

"naco de patronagem" junto ao poder Executivo. Tal fenômeno chama a atenção, pois Abrúcio observa que mesmo governos minoritários conseguiam aprovar a sua agenda.

Ademais, os governadores se tornaram importantes cabos eleitorais, seja para a eleição na Câmara dos Deputados, dos próprios deputados estaduais e de prefeitos (ABRÚCIO, 1998a; COSTA, 2004 e; LEITE e SANTOS, 2010) em função da legitimidade de sua representação no contexto da redemocratização, uma vez que, as eleições diretas para governador antecederam eleições diretas para presidente, conferindo aos chefes dos executivos nos estados importante capital político. Somado a isso ser amigo de quem tem a chave do cofre era uma estratégia política perfeitamente compreensível (LEITE e SANTOS, 2010). Desta forma os governadores tinham grande facilidade de obter apoio através da construção de coalizões regionais.

Apesar das críticas que o trabalho recebeu - algumas delas serão matizadas ao longo deste texto - o fato é que o trabalho pioneiro de Abrúcio é seminal na ciência política brasileira quando se pretende discutir a relação Executivo-Legislativo no âmbito subnacional. Estudos de casos (SANTOS, 2001a; NUNES, 2008; LEITE e SANTOS, 2010; RAINHA, 2012, HAMMES, 2013) e comparativos (TOMIO e RICCI, 2010; 2012a; 2012b; NUNES, 2011a; 2013) sobre o processo de produção legislativa de assembleias legislativas estaduais o têm como referência, ou seja, o diálogo se dá em torno do conceito de ultrapresidencialismo estadual.

2.3. O diálogo propriamente dito

Visando dialogar com a tese do “ultrapresidencialismo”, Santos (2001a) organizou um volume que reúne trabalhos de diversos pesquisadores sobre seis assembleias legislativas. O recorte longitudinal da coletânea abarca a legislatura 1995-1998, ou seja, o período legislativo seguinte ao período considerado por Abrúcio. Os estados considerados na obra são o Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. Um dos objetivos do livro era verificar a validade da hipótese do “ultrapresidencialismo” estadual³⁸ para os estados considerados. O interessante é que diversidade e convergência são observadas nas comparações realizadas entre os estados.

Os diversos autores que contribuíram para o volume organizado por Santos partiram do suposto de que seria necessário considerar não somente variáveis exógenas ao Legislativo, mas também incorporar aspectos institucionais endógenos ao próprio processo legislativo. Fazia-se necessária superar a tese da conexão eleitoral para explicar a lógica do comportamento parlamentar nos estados, portanto, era necessário transpor elementos analíticos utilizados para a Câmara dos Deputados para entender as assembleias legislativas.

O padrão do “ultrapresidencialismo” continuou a ser observado nos estados do Espírito Santo (DOMINGUES, 2001) e São Paulo (ABRÚCIO *et. Al.*, 2001), enquanto que Minas Gerais (ANASTASIA, 2001) juntamente com o estado do Rio de Janeiro (SANTOS, 2001b) apresentaram assembleias legislativas autônomas, com capacidade legislativa própria, configurando, portanto, uma relação mais equilibrada entre os Poderes³⁹. Entretanto, o fato de existir equilíbrio entre os poderes não significou obstáculos para aprovação da agenda do Executivo, o que pode sinalizar a configuração de apoio partidário aos governadores no

³⁸ Outros dois objetivos anunciados por Santos (2001a) era verificar a variação existente na estrutura e no processo decisório das assembleias legislativas estaduais selecionadas e analisar o grau com que as diversas experiências estaduais se afastam ou se aproximam da experiência nacional recente.

³⁹ Tal aspecto também é constatado por Lima (2005). O autor verifica a produção legislativa durante três legislaturas (1991-2003) e observa que não há preponderância legislativa do Executivo na ALMG, apesar do governador possuir uma taxa média de eficiência legislativa de 95%. Fato é que, em média, 78,18% das proposições apresentadas têm origem na ALMG (Mesa, Comissões e Deputados). A taxa de sucesso do Legislativo, ainda que menor que a do Executivo, é bem significativa, chegando a 70,18%. A simples existência de uma agenda do poder Legislativo serve para desqualificar a tese ultrapresidencialismo estadual em Minas Gerais.

parlamento. Fato este confirmado para o Ceará (MORAES, 2001) e o Rio Grande do Sul (GROHMANN, 2001). Dito de outra forma, a alta capacidade governativa nestes dois estados se daria, de acordo com os autores, em função de maiorias partidárias estáveis obtidas através das coligações eleitorais, portanto não se observando o fenômeno do governismo.

Abaixo são apresentados os argumentos de cada um dos autores para os respectivos estados considerados na obra organizada por Santos.

Anastasia (2001), analisando a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) percebe mudanças institucionais que apontam para um reordenamento dos trabalhos sob a ótica informacional, o que poderia ser um primeiro passo para o fortalecimento do Legislativo e condição necessária, ainda que não suficiente para a superação do ultrapresidencialismo estadual.

Segundo Anastasia (2001) “preponderância legislativa do Executivo somada a uma produção pouco significativa dos deputados” são elementos que deveriam ser observados no caso da vigência do “ultrapresidencialismo estadual” e da concentração de poder em torno do Executivo e dos líderes partidários na ALMG na 13ª legislatura. A autora constata que do total de 2140 proposições consideradas no período 1465 foram aprovadas. Deste total 86,42% foram de iniciativa dos parlamentares e apenas 12,35% do Executivo. Por outro lado, o governador viu serem aprovados 181 dos 210 (86,19%) projetos enviados à apreciação da Assembleia.

A despeito da grande maioria da legislação aprovada de autoria dos deputados ser de baixa relevância, a autora ressalta que 16,38% da legislação relevante aprovada no período provinha da ALMG, o que pode sugerir uma barganha partidária em torno de apoio ao Executivo. Contudo, os dados apresentados por Anastasia (2001) estão no nível agregado, não possibilitando verificar a que se refere esta legislação relevante.

Já na parte introdutória de seu artigo sobre o funcionamento da Assembleia Legislativa do Espírito Santo (ALES) e a relação Executivo-Legislativo no estado, Domingues (2001:85) é taxativo ao afirmar que “a Assembleia Legislativa do Espírito Santo mostrou, no período

estudado, um poder subserviente às demandas do Executivo, incapaz de traduzir na legislação produzida preferências políticas próprias”, vigorando, portanto, o “ultrapresidencialismo de coalizão”.

Mesmo diante de uma assembleia fragmentada, com dez partidos representados, e sendo um governo minoritário o governador obteve altas taxas de aprovação em suas iniciativas de lei. Acerca da produção legislativa da ALES observou-se que 70,9% dos 1.391 projetos apresentados no período eram de autoria dos parlamentares e 24,7% de autoria do governador. Entretanto, os deputados aprovam apenas 47,5% dos projetos de sua autoria *vis-à-vis* uma taxa de 86,6% da parte do governador, considerando-se um total de 820 proposições aprovadas no período.

O autor destaca a baixa qualidade das proposições apresentadas e aprovadas pelo Legislativo. Os parlamentares capixabas aprovaram 269 projetos dos 425 projetos de cunho clientelista que apresentaram. Entretanto, ao analisar os vetos do governador percebe-se que vetos totais incidem sobre projetos “não clientelistas” dos parlamentares, o que sugere a existência de uma “agenda desejada” pelo legislativo.

Rainha (2012) ao examinar a produção legislativa da ALES, no período de 2003 a 2010⁴⁰, chega a conclusões similares as encontradas por Domingues (2001). Apesar da alta participação do Legislativo no processo decisório – cerca de $\frac{3}{4}$ das leis aprovadas no período foram de iniciativa dos deputados – a autora constatou que no período houve uma preponderância legislativa do Executivo. Segundo Rainha, considerar a participação do Legislativo na produção da legislação final oculta aspectos importantes do processo decisório. Ao se considerar variáveis como taxa de aprovação, arquivamento de projetos, o tipo de legislação, o tempo de tramitação e reversão de veto, a preponderância do Executivo torna-se evidente.

A taxa média de aprovação de leis originadas no legislativo foi de 50,5%, enquanto que a taxa média de aprovação de projetos de origem do Executivo foi de 98%. Além da baixa taxa de sucesso do Legislativo em aprovar projetos de sua autoria, constatou-se que a tramitação dos

⁴⁰ O período compreende à 15ª e 16ª legislaturas e ao governo de Paulo Hartung (PT)

projetos do Executivo foi mais célere. A autora aponta como um dos motivos a utilização do pedido de urgência para os projetos de autoria do Executivo. Ademais, o arquivamento dos projetos de autoria do Legislativo é apontado como um dos elementos que explicam o insucesso do Legislativo na aprovação de seus projetos.

O estudo do veto também é um importante indicador utilizado pela autora para verificar a preponderância do Executivo no processo legislativo na ALES. Durante o período analisado dos 28 projetos vetados, a assembleia derrubou apenas três. Ou seja, os dados mostram que quando há um choque explícito de preferências entre os poderes, expresso pelo veto, principalmente pela utilização do veto parcial, o governador do estado viu a sua preferência prevalecer na maioria dos casos.

Desta forma, considerando um cenário em que os parlamentares encontram grande dificuldade para aprovar leis mais complexas, os mesmos preferem delegar poder ao Executivo, pois seria eleitoralmente preferível um governador capaz de aprovar sua agenda do que um incapaz. Ademais, parlamentares situacionistas se beneficiariam de acesso a recursos que podem ser alocados em sua base eleitoral. A conclusão de Rainha (2012) é de que, no período analisado, o “ultrapresidencialismo” estadual ainda seria o padrão observado no Espírito Santo.

Examinando o funcionamento da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (ALERJ), Santos (2001b) chega à conclusão que a casa legislativa possui grande autonomia e alta capacidade para aprovar leis. Nas palavras do autor: “[a ALERJ] se organizou de forma a promover de maneira agressiva sua própria agenda de cunho eminentemente social” (SANTOS, 2001b:290).

Deve-se destacar, no entanto, que o autor considera a aprovação de matéria concedendo título de utilidade pública a instituições como legislação relevante, o que superestima a capacidade de produção legislativa da assembleia. Outro indicador mobilizado pelo autor para mensurar a autonomia da ALERJ frente o Executivo diz respeito aos vetos totais derrubados pela assembleia. No ano de 1998 o governador Marcelo Alencar (PSDB) teve 25 % dos seus vetos

derrubados. Contudo, tal como o caso mineiro o poder Executivo, no período analisado, obteve sucesso na aprovação de sua agenda.

No Rio Grande do Sul⁴¹, Grohmann (2001) apresenta um quadro onde o conflito ideológico e partidário configura a disputa de poder na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (ALERGS). O sucesso da aprovação da agenda do Executivo depende da construção de supermaioria legislativa advinda do resultado eleitoral associado à distribuição de patronagem. Dito de outra forma, o equilíbrio de poder entre o Executivo e o Legislativo e o grau de cooperação ou conflito entre os mesmos variam ao sabor da disputa eleitoral e partidária no estado. O período estudado, referente à 49ª legislatura e ao governo de Antônio Britto (PMDB), apresenta preponderância legislativa do Executivo, fato que ocorreu devido a uma coalizão disciplinada de apoio ao governo. Deve-se destacar que Grohmann (2001) verifica também uma atuação disciplinada da oposição para o mesmo período.

Moraes (2001) analisando a Assembleia Legislativa do Ceará (ALECE) relata a promulgação de 471 leis⁴², sendo cinco complementares e 466 ordinárias. Das leis promulgadas 47,13% tiveram origem no Executivo, seguido do Legislativo com a iniciativa de 38,64% das leis promulgadas e 8,38% do Poder Judiciário. Quando se considera apenas os projetos de autoria dos dois primeiros poderes (404 proposições) a participação do Legislativo sobe para 45%.

O autor ressalta a natureza diversa das agendas entre os poderes. Tal diferença seria informada pela lógica da competência privativa do Executivo legislar sobre algumas matérias. O item fundamental do Executivo no estado do Ceará se refere a questões administrativas (41%), seguido de matérias relativas ao orçamento, tributação e empréstimos.

Em relação à agenda dos deputados, 72% das leis diziam respeito a concessões de utilidade pública e homenagens, ou seja, leis de caráter clientelista. Na opinião do autor, no entanto, a relevância de tal legislação deveria ser mais bem discutida. Apesar de seu caráter clientelista,

⁴¹ Dos estados analisados no volume organizado por Santos (2001), o Rio Grande do Sul é o único estado que possui um banco estadual (BANRISUL). Sem sombra de dúvidas os cargos de diretoria desta estatal são moedas de troca importantes na construção de uma coalizão de apoio no estado, mas conforme o estudo de Grohmann (2001) demonstrou o quadro apresentado está longe de ser caracterizado como de ultrapresidencialismo.

⁴² “Do total de leis editadas, por ordem decrescente, vêm as que se referem a transferência concentrada de recursos (38,42%), regulação concentrada (26,11%), regulação difusa (23,77%), homenagem (11,25%) e transferência difusa de recursos (0,42%)” (MORAES, 2001:213).

pois concentram benefícios⁴³, a declaração de utilidade pública poderia ser considerada uma resposta a demandas de grupos organizados da sociedade civil e dos movimentos sociais com a anuência do Poder Executivo, uma vez que este não apõe veto a estes projetos, ponto também ressaltado por Santos (2001b).

Nas palavras do próprio autor: “se o número tende a crescer [transferência concentrada de recursos] e a incluir parcelas diferentes da população estaria-se diante de uma situação de clientelismo ou, alternativamente, de benefícios coletivos a partir da alocação concentrada de recursos?” (MORAES, 2001:217).

Em linhas gerais o autor destaca certo protagonismo do Legislativo no processo de produção de leis na ALECE, o que configuraria uma agenda diversa em relação ao Executivo. Enquanto o governador aprova leis que dizem respeito ao funcionamento da máquina pública os parlamentares aprovam leis clientelistas. Ademais, segundo o autor o apoio às políticas do governador no Ceará se dá em função de condições específicas do contexto político-eleitoral, “em boa medida, da configuração político partidária da ALECE”.

Abrúcio *et al.* (2001) ao analisarem dados referentes à produção legislativa da 13^a Legislatura na Assembleia Legislativa de São Paulo (ALESP) constataram que o Executivo aprovou cerca de 75% dos projetos enviados ao parlamento ao passo que o Legislativo havia aprovado apenas 24,5% dos projetos de sua autoria⁴⁴. Em relação à natureza da agenda os autores ainda verificaram que 87,3% das matérias aprovadas pelos deputados correspondiam a homenagens, datas comemorativas, denominações de órgãos públicos, declaração de utilidade pública, enquanto que 72,8% das matérias aprovadas pelo Executivo são referentes a autorizações para doação/recebimento/transferência de imóveis ou áreas públicas e outras proposituras. Projetos relativos ao Orçamento e tributos chegavam a 17%.

Desta forma, os autores concluem que a ALESP “vem sendo uma instituição política subordinada ao Executivo”, pois o Executivo além de controlar a produção legislativa

⁴³ Segundo a tipologia utilizada por Moraes (2001) a produção dos deputados cearenses se distribui da seguinte maneira: 44,50% (transferência concentrada de recursos); 15,93% (regulação concentrada); 0,54% (transferência difusa de recursos, homenagem (28,02) e regulação difusa (10,98%).

⁴⁴ Durante o período analisado pelos autores o Executivo apresentou 248 projetos de lei e aprovou 184, enquanto que o Legislativo apresentou 3088 projetos e aprovou apenas 753.

relevante no estado anula as instituições de controle, como o Tribunal de Contas do Estado (TCE) e Ministério Público Estadual (MPE). Desta forma, “[quem] dá coerência e sentido à ação coletiva dos deputados é o Poder Executivo, que constrói a maioria governista atropelando qualquer lógica autônoma de organização partidária.” (ABRÚCIO *et. al.*, 2001:242)

A análise dos diversos estudos de casos presentes na coletânea organizada por Santos (2001a) permite-nos observar justamente aquilo que foi proposto, verificar diversidades e convergências entre os padrões de produção de leis das assembleias legislativas investigadas e a própria Câmara dos Deputados. Por ser uma reunião de estudos de caso, o trabalho se torna passível de algumas críticas que se devem mais às suas virtudes do que às suas falhas. A virtude do trabalho está justamente em dar prosseguimento ao debate iniciado por Abrúcio e fornecer material empírico e *insights* que possibilitem e entender o funcionamento das assembleias estaduais. O caráter exploratório e a predominância de estudos de caso ilustram bem o estado da arte no que concerne aos estudos sobre legislativos subnacionais⁴⁵.

Na síntese dos achados/resultados, ou seja, na apresentação dos pontos de convergência e diversidade da coletânea organizada por Santos, Figueiredo (2001) destaca que um grande ponto de convergência entre os estados e a Câmara dos Deputados “é o sucesso do Executivo na aprovação de sua agenda legislativa” (FIGUEIREDO, 2001).

Entretanto, a autora chama a atenção para o fato de que nem todos os autores haviam se preocupado em fazer a distinção entre o sucesso do Executivo e a dominância do mesmo sobre a produção legal, de modo a destacar a participação desse poder no total de leis sancionadas. Tal destaque facilitaria uma comparação com o padrão nacional que, por sua vez, apontava para uma ampla dominância do Executivo sobre a produção legal. Segundo Figueiredo, nos estados analisados foi possível perceber variações importantes em relação a esta variável, o que confere peso diverso aos Legislativos no que refere ao total de leis aprovadas (por exemplo: os casos de MG, RJ, SP e ES), sendo que “apenas nos estados onde os governos detêm sólida maioria legislativa, os Executivos dominam a produção legislativa.” (FIGUEIREDO, 2001: 10).

⁴⁵ Dos 24 trabalhos analisados neste capítulo 13 são estudos de caso.

Figueiredo também chama a atenção para a sistematização dos dados. Neste sentido, destaca a inexistência de um critério único a ser adotado pelos autores a respeito da natureza da legislação aprovada, o que possibilitou avaliações distintas sobre iniciativas de caráter clientelista ou de baixa relevância. Segundo a autora, a ausência de critérios mais bem definidos poderia colocar em questão tanto os diagnósticos de autonomia legislativa – para os casos de Minas Gerais e Rio de Janeiro – como aqueles de “ultrapresidencialismo”, válidos para São Paulo e Espírito Santo.

Ainda sobre a sistematização dos dados na coletânea organizada por Santos (2001a) vale a pena mencionar algumas questões. Apenas Santos e Moraes utilizam uma tipologia sobre leis para entender o processo legislativo respectivamente na ALERJ e na ALECE. A tipologia considera duas dimensões. A primeira diz respeito à forma pela qual uma decisão legislativa concede benefícios ou impõe custos e se traduz em regulação ou transferência. A segunda dimensão diz respeito ao escopo da legislação, remetendo à diferença na distribuição de benefícios, que pode ser concentrada ou difusa.

Moraes (2001) considera em seu estudo apenas a legislação promulgada. O próprio autor aponta isso como uma limitação, uma vez que não considera os projetos arquivados, rejeitados, vetados ou excluídos da pauta. Ademais o autor considerou apenas legislação ordinária e complementar deixando de lado Emendas à Constituição (EC), Leis Delegadas, Decretos Legislativos e Resoluções.

O trabalho de Anastasia (2001) sobre a ALMG e o de Santos (2001b) sobre a ALERJ não explicitam quais os tipos de legislação estão sendo analisadas. Abrúcio *et. al.* (2001) e Grohmann (2001) analisando respectivamente ALESP e ALERGS consideram PEC's e PL's. Por fim, apenas Santos (2001b), Domingues (2001) e Grohmann (2001) incluem em suas análises sobre ALERJ, ALES e ALERGS respectivamente o estudo do veto.

Mesmo havendo diferenças nos dados e na forma de sistematização dos mesmos, o que se pode extrair do trabalho organizado por Santos (2001a) é que parece haver nos estados uma agenda própria do Legislativo - fato que também se observa na Câmara dos Deputados. Contudo, a agenda social dos parlamentares federais não “comporta leis particularistas”

(FIGUEIREDO, 2001:11). A agenda dos deputados estaduais, por sua vez, seria de cunho clientelista e concentrador. Segundo a autora, tal fato confere maior capacidade legislativa aos parlamentos estaduais. Por outro lado, a agenda do Executivo no âmbito estadual se refere à regulamentação das esferas administrativa e econômica, aspecto que será ressaltado como se verá adiante nos trabalhos de Tomio e Ricci (2012a, 2012b).

Apesar do importante debate estabelecido com Abrúcio (1998a) os achados do livro organizado por Santos (2001a) devem ser considerados apenas um primeiro passo no entendimento das dinâmicas estaduais. O “ultrapresidencialismo” não pode ser caracterizado apenas pela taxa de sucesso do Executivo. Taxa de dominância, tempo de tramitação dos projetos, reversão de vetos, “engavetamento” de projetos, controle de postos-chaves (presidência da assembleia, presidência e relatorias de comissões estratégicas), além de influência sobre os órgãos de *checks and balances* estaduais e sobre as bancadas federais são variáveis que devem ser consideradas nos estudos que pretendem verificar ou não a existência do padrão “ultrapresidencialista”. Contudo, há indícios da existência de outros padrões de relacionamento entre o Executivo e o Legislativo nos estados que não o “governismo”, como parece evidenciar os achados de Grohmann e Moraes sobre a ALERGS e ALECE respectivamente. Desta forma, o debate não se encerra no volume compilado por Santos.

Leite e Santos (2010) fazem um minucioso estudo de caso das instituições políticas do estado de Pernambuco. Ao analisar as relações entre o Executivo-Legislativo no estado os autores afirmam que as interações político-institucionais ocorrem em um contexto de ultrapresidencialismo estadual, havendo uma forte preponderância do poder Executivo no processo legislativo. A observação da taxa de sucesso, da taxa de retenção de projetos e do tempo de tramitação dos projetos fornece os primeiros indícios para tal assertiva⁴⁶.

⁴⁶ Entre 1999 e 2007, período que compreende a 14^a, 15^a e o primeiro ano da 16^a legislatura, o governador aprovou 93,3% das propostas de sua autoria, enquanto que o Legislativo aprovou apenas 30,8% das suas propostas. Durante o período considerado apenas 5% dos projetos de autoria do Executivo foram retidos enquanto que o Legislativo teve 48,9% de projetos retidos. O tempo de tramitação de projetos oriundos do Executivo foi de 28,4 dias, enquanto que o tempo médio de tramitação de projetos como origem no Legislativo foi de 186,2 dias.

Segundo os autores, no período analisado o governador do Estado opera em um contexto de fragilidade institucional do legislativo, possui poderes financeiros e administrativos⁴⁷ e expressivo capital político, o que o torna o principal eleitor do estado. Ademais, o chefe do Executivo em Pernambuco possui certo controle sobre os órgãos de fiscalização, através do mecanismo de nomeação tanto dos titulares do Tribunal de Contas quanto do Procurador Geral de Justiça⁴⁸.

Nunes (2008) analisa o comportamento dos partidos no interior da ALMG e a relação destes com o Executivo no período de 1995 a 2005⁴⁹. O autor ressalta a necessidade de se ter um olhar multivariado sobre o problema do comportamento parlamentar, devido a sua complexidade. Segundo o autor é preciso realçar como a coesão dos partidos, o tamanho das bancadas, a posição no espectro ideológico, o apoio partidário e o sucesso do governador são variáveis intimamente relacionadas.

O objetivo do autor é testar a tese do “ultrapresidencialismo”, verificando se os governadores aprovam sua agenda sem maiores custos, obtendo assim um sucesso legislativo alto. Apesar de todos os governadores obterem sucesso legislativo o autor observou variações expressivas nas taxas de sucesso, mesmo que o Executivo sempre tivesse a maioria legislativa nas casas. A taxa de sucesso legislativo de Azeredo foi de 55% enquanto Franco e Neves obtiveram cerca de 80% de sucesso, o que remete a barganhas políticas diferenciadas nos três governos analisados.

Para explicar esta variação o autor verifica o comportamento parlamentar dos partidos. Ao medir o grau de coesão dos partidos nas votações em plenário de projetos de autoria do governador e constatou que o valor médio do índice de Rice foi de 97,27%, sendo que os valores respectivos da 13^a, 14^a e 15^a legislaturas foram 96,01%, 96,67% e 99,14% - “valores

⁴⁷O poder financeiro se caracteriza pelo controle orçamentário dos recursos estaduais e pela intermediação das negociações com o governo federal, o que permite ao governador criar uma rede de lealdade, constituída por prefeitos e deputados estaduais que tenham atuação mais paroquial. Os poderes administrativos do governador implicam em uma ampla capacidade de controle sobre o funcionalismo público, nomeação de cargos e distribuição de benefícios ampliando tal rede de lealdade.

⁴⁸ Leite e Santos (2010) demonstram como a utilização dos Pedidos de Suspensão se constitui em instrumento político que visa proteger os interesses do Executivo em questões políticas que são judicializadas.

⁴⁹ O período compreende da 13^a a 15^a Legislatura da ALMG e abrange os governos de Eduardo Azeredo (PSDB), Itamar Franco (PMDB) e o primeiro mandato de Aécio Neves (PSDB).

significativamente superiores às médias encontradas para a Câmara dos Deputados⁵⁰” (NUNES, 2008). Portanto, o que se verifica em MG é previsibilidade e não um comportamento errático pautado na adesão individual dos parlamentares à agenda do Executivo como previsto pela tese do “ultrapresidencialismo”⁵¹.

Segundo o autor, o posicionamento dos partidos no espectro ideológico também apresentou variações interessantes de serem ressaltadas. Partidos de centro e de direita quando fazem parte da coalizão de governo são mais coesos de que quando estão na oposição. Nunes (2008) constatou que para partidos mais à esquerda a posição em relação ao governo não afeta o grau de coesão. Portanto, a variação pode ser explicada por aspectos político-partidários tais como a posição do partido diante do governador, posição do partido no espectro ideológico e tamanho da bancada.

Em linhas gerais Nunes (2008) caracteriza o primeiro biênio da ALMG durante o governo Azeredo (PSDB) como governista. Nos dois biênios seguintes os partidos na ALMG oscilam entre situação e oposição impondo algumas perdas a Azeredo⁵². No que se refere ao governo Itamar Franco (PMDB) este é marcado por um alto apoio partidário nas votações de seu interesse na ALMG caracterizando a assembleia como governista em três dos quatro anos do seu mandato⁵³. O padrão governista é observado de forma mais evidente no governo Aécio Neves (PSDB), nas palavras de Nunes (2008) “[este] é, sem dúvida, o governo que melhor consegue se relacionar com o Legislativo”, sendo que até mesmo o PT, principal partido da oposição vota a favor do Executivo em votações nominais “custosas”⁵⁴.

⁵⁰ O valor médio para o período entre 1995 e 1998 para a Câmara dos Deputados Federais foi 89,5%.

⁵¹ Considerando a taxa média de disciplina apresentada na ALMG, Nunes (2008) verificou três padrões de comportamento. Partidos que apresentam 100% de coesão. Trata-se dos pequenos partidos com representação na ALMG (bancadas que variam de um a cinco deputados). Um segundo grupo apresenta taxas que variam entre 95% e 99% e um terceiro grupo abaixo de 95% de coesão.

⁵² Durante o governo Azeredo apenas o PSDB e o PL se comportaram como situação durante todo o período. O PP, PT e PSB se mantiveram na oposição. Os demais partidos com representação parlamentar na ALMG ora se apresentavam como situacionistas, ora como oposicionistas – com uma leve predominância para a situação, ressalta Nunes (2008).

⁵³ O primeiro ano da administração Itamar Franco (PMDB) é caracterizado por um baixo índice de apoio às propostas do governador, sendo o PSC e o PP, os principais aliados de Itamar. Os três anos seguintes serão caracterizados pela vigência de uma lógica governista. Nunes ressalta o expressivo apoio médio do PT (66,8%) em relação ao partido do governador superando o PMDB (60,4%).

⁵⁴ Nunes (2008) considerou todas as votações nominais ocorridas entre 1995 e 2005 na ALMG sobre projetos de autoria do governador. A justificativa mobilizada pelo autor para tal escolha se deu pelo número reduzido de votações nominais observadas no período (190 votações), pelas votações consensuais já expressarem o “ultrapresidencialismo” estadual e devido a exigência regimental em 76,85% dos casos. Portanto, as votações

Os achados do autor jogam luz sobre o debate de maneira surpreendente. Apesar de que geralmente os governos vencem a batalha pela aprovação dos projetos, fica clara a capacidade da ALMG de controlar o Executivo se assim o quiser.

Em trabalho posterior Nunes (2013) avança para a possibilidade da existência de uma estrutura de incentivos à cooperação entre os poderes, inclusive havendo a possibilidade de resultados de soma positiva, onde o Executivo e o Legislativo possam auferir ganhos na relação ao longo do processo legislativo.

Carreirão e Perondi (2009) analisam a disciplina partidária e as coalizões na Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC) e o impacto destas sobre a produção legislativa da casa entre os anos de 1999 e 2006⁵⁵. O objetivo dos autores foi comparar se haveria padrões de comportamento parlamentar previsíveis, tal como na Câmara dos Deputados, alicerçados pelas taxas de disciplina e/ou coesão. Analisando 276 votações não consensuais para todo o período coberto pelo trabalho, os autores optaram por mensurar a coesão partidária pela maior porcentagem de deputados do partido que votam da mesma forma⁵⁶. Ademais, os autores ponderam a disciplina considerando as ausências/abstenções sobre a previsibilidade das votações, uma vez que se ausentar ou se abster pode ser um ato de indisciplina.

Os resultados aos quais os autores chegaram mostram que apesar da variação das taxas de disciplina dos principais partidos há uma “significativa previsibilidade”⁵⁷ no resultado das

custosas para o autor são aquelas cujos projetos dependem de quórum qualificado e que tratam de matéria densa e delicada para públicos atentos sendo o momento em que os parlamentares devem se posicionar publicamente, o que aumenta o custo da tomada de decisão frente ao governo e à própria opinião pública.

⁵⁵ O período corresponde a 14ª Legislatura (1999-2002) correspondendo ao mandato do governador Esperidião Amin do PPB e a 15ª Legislatura (2003-2006) correspondente ao mandato do governador Luiz Henrique do PMDB. Na primeira legislatura analisada a coalizão de sustentação do governo adveio da coligação eleitoral, caracteriza, em sua maioria por partidos de direita (PFL, PTB, PL) a exceção do PSDB (centro) formando uma coalizão contígua. A oposição era composta por partidos do centro (PMDB) e da esquerda (PT, PDT e PPS). A coalizão do governo Luiz Henrique da Silveira na 15ª Legislatura foi caracterizada por partidos de diferentes matizes ideológicos (PMDB, PSDB, PFL). A oposição formou-se por partidos à direita e à esquerda (PT), num padrão bastante diferente da 14ª Legislatura.

⁵⁶ Tal decisão se deu devido ao fato de que na grande maioria das votações na ALESC não há indicação da liderança.

⁵⁷ Os autores constatam que percentual de votações previsíveis (quando o resultado “teoricamente esperado” coincide com o resultado efetivo) foi de 87% na média do período. Ausências e abstenções acabam por não ter um impacto tão grande nos resultados quanto a queda de coesão média dos partidos poderia sugerir (ver nota abaixo).

votações, mesmo quando se consideram as ausências e abstenções⁵⁸. Outro aspecto destacado pelos autores é que o padrão de coalizão no plenário responde à disjuntiva governo/oposição sendo a dimensão ideológica esquerda/direita menos significativa. Os autores mostram ainda que a disciplina dos partidos do centro e da direita do espectro ideológico aumenta quando estes compõem coalizões de governo, o que reforça a lógica de pertencimento ao governo ou não como um bom indicador de coesão/disciplina.

Dito forma clara e direta, para o período considerado o apoio aos governadores catarinenses se deu de forma previsível em plenário através dos partidos que compunham a sua coalizão, o que pode ser considerado uma evidência contra a tese da existência de uma maioria inorgânica. O PT, por sua vez, apresentou comportamento altamente disciplinado, mantendo-se na oposição por praticamente todo o período analisado⁵⁹. Em resumo, em Santa Catarina na 14ª e 15ª legislaturas prevaleceu a disjuntiva governo *versus* oposição, ou seja, “a semelhança de voto em plenário entre deputados de dois partidos diferentes depende mais de eles pertencerem à mesma bancada (do governo ou da oposição) do que de pertencerem a partidos do mesmo campo ideológico”. (CARREIRÃO e PERONDI, 2009:137)

Em estudos comparativos Tomio e Ricci (2010; 2012a; 2012b) reacendem o diálogo com o trabalho empreendido por Abrúcio (1998a; 1998b) e Santos (2001a) ao empreenderem um grande esforço analítico para se entender o processo de tomada de decisão nos estados. Os autores têm como objetivo delimitar claramente o papel do Legislativo e do Executivo no processo de elaboração legal.

Tomio e Ricci (2010) analisam a produção legislativa em 22 estados através de dados agregados de diversas legislaturas. Em trabalho posterior, Tomio e Ricci (2012a), os autores empreendem uma análise histórica comparativa tendo como foco o processo decisório nas assembleias legislativas do Espírito Santo, Minas Gerais e São Paulo⁶⁰. Finalmente Tomio e

⁵⁸ A média ponderada dos cinco maiores partidos, observada pelos autores, no conjunto dos 231 casos em que houve indicação de voto do líder de pelo menos um partido ao longo das duas legislaturas, é de 92% de disciplina. Quando se considera as abstenções a taxa média de disciplina/coesão cai para 70%.

⁵⁹ O PT integra a coalizão de Luís Henrique apenas no primeiro ano de seu mandato, momento em que apresenta a sua menor taxa de disciplina.

⁶⁰ O estudo de Tomio e Ricci (2012a) compreende 15 legislaturas e cobre o período de 1951-2010 dois períodos democráticos além do período autoritário iniciado em 1964. São consideradas três constituições federais (1946; 1967-69 e; 1988).

Ricci (2012b), apresentam estudo comparativo sobre a produção legislativa em doze assembleias legislativas⁶¹ durante duas legislaturas (1999-2002 e 2002-2006).

Em todos os artigos mencionados, é analisada a distribuição de competências e prerrogativas legislativas entre União/Estados e Executivo/Legislativo, através do exame das Constituições Estaduais e Federal, com o objetivo de verificar quais são os constrangimentos institucionais que informam o processo de tomada de decisão no âmbito do federalismo brasileiro (TOMIO e RICCI, 2010; 2012a; 2012b). Os autores destacam a importância das limitações constitucionais que constroem as prerrogativas legislativas dos executivos estaduais. O fato de terem que legislar de forma concorrente⁶² com a União em assuntos tributários, econômicos, de políticas públicas (educação, saúde, desenvolvimento e meio ambiente, etc.) e administração pública, faz com que a principal atribuição legislativa dos executivos estaduais se concentre em projetos vinculados à própria organização e funcionamento do estado, ainda que eventualmente caiba alguma normatização/especificação de política pública definida no âmbito federal.

Tomio e Ricci (2012b) observaram que a dominância do Executivo na produção legal nas Assembleias Legislativas é em média 27,3%. Entretanto, a taxa média de sucesso legislativo do Executivo é alta⁶³, em torno de 87,6%, enquanto que a taxa média de sucesso do Legislativo é próxima de 43,3%⁶⁴. Os autores constatam que o volume de propostas apresentadas pelos deputados estaduais é elevado se comparado com o do poder Executivo devido ao baixo custo de apresentação de projetos⁶⁵.

Segundo os autores, o sucesso legislativo do Executivo se dá em função da natureza da agenda legislativa do mesmo. Como mencionado acima, esta diz respeito à organização

⁶¹ Alagoas, Amapá, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe e São Paulo.

⁶² Estas subdividem-se em prerrogativa concorrente com norma geral e específica e paralela. Ver mais em Tomio e Ricci (2010).

⁶³ O valor mínimo observado pelos autores foi de 67,4% observado em MG em 1999 e máximo de 98,4% em SE no ano de 2003.

⁶⁴ O valor mínimo observado pelos autores foi de 21,2% no RJ em 2003 e máximo de 97,1% em SE no ano de 2003.

⁶⁵ Há grande oscilação entre as assembleias legislativas; iniciativa baixa (RJ, PR, SP e MG); relativamente baixa (RS, SC e ES), alta Alagoas. Em boa medida a variação entre assembleias pode ser explicada pelo tamanho das assembleias legislativas para propostas de origem do Poder Legislativo.

administrativa do estado⁶⁶ (87,8% das normas apresentadas), ou seja, trata-se de uma agenda que geralmente não encontra obstáculos à sua aprovação até mesmo em assembleias opositoras.

Por outro lado, a baixa taxa de sucesso nas propostas apresentadas pelos parlamentares, principalmente se contrastada com a taxa do Executivo, podem ser explicadas pela alta taxa de matérias arquivadas por decurso de prazo, devido ao volume de matérias apresentadas pelos parlamentares e a prioridade conferida à agenda do Executivo.

No âmbito estadual os partidos preferem delegar suas decisões em torno de políticas públicas mais gerais para o Executivo, prevalecendo como legislação preferencial dos parlamentares “o mercado do reconhecimento de utilidade pública a associações e entidades sem fins lucrativos”⁶⁷ (TOMIO e RICCI, 2010; 2012a; 2012b). Entretanto, os autores constataram um aumento do volume de propostas apresentadas pelos deputados estaduais de cunho mais geral direcionada a definir normas e diretrizes das políticas públicas estaduais⁶⁸ (TOMIO e RICCI, 2012a; 2012b).

Isto posto, é crível se pensar em uma agenda mais importante para o Legislativo do que a agenda de segunda categoria imputada ao mesmo. Portanto, haveria uma “agenda desejada” pelos deputados estaduais, embora não alcançada. Fato observado também em alguns trabalhos presente na compilação feita por Santos (2001a). Tal aspecto nos possibilita, em termos teóricos, pensarmos em barganhas entre o Executivo e o Legislativo. Talvez exista margem para que os Executivos estaduais construam e negociem sua agenda em bases partidárias, principalmente no que tange às políticas públicas.

⁶⁶ Compete exclusivamente aos governadores propor legislação sobre: o efetivo e funcionamento da Polícia Militar, o Regime (cargos, salários e pensões) do serviço público, questões tributárias e orçamentárias, a defensoria pública e a estrutura administrativa do executivo (secretárias e demais órgãos). (TOMIO e RICCI, 2010).

⁶⁷ Tomio e Ricci (2012b:209) atentam para o fato de que muitas dessas normas de abrangência estadual propostas pelos parlamentares visam contemplar setores organizados da sociedade (sindicatos, associações, representações de categorias e grupos de pressão) ou seja, “não se pode meramente reduzir a atividade política a meras atitudes paroquiais altamente concentradas”.

⁶⁸ Os dados empíricos observados pelos autores nos doze estados mostram que o conteúdo da produção legislativa de abrangência estadual proposta pelo legislativo alcança 53,8% dos projetos de lei frente 32,7% de normas como conteúdo municipal e 13,5% de caráter simbólico.

Por fim, os autores apontam o estudo dos vetos como uma forma alternativa de buscar elementos para se evidenciar a presença de uma dinâmica procedimental de cunho partidário na dinâmica do processo legislativo nos estados. Os vetos totais em sua maioria incidem sobre projetos de autoria do Legislativo. O veto parcial, por seu caráter estratégico, é mais utilizado em projetos de autoria do Executivo⁶⁹. Quando se considera a reversão do veto os autores mostram que em termos gerais o governador foi bem-sucedido. Entretanto, Tomio e Ricci constataam que os governos têm aproximadamente um terço de seus vetos totais rejeitados o que certamente não é um número desprezível “dentro de uma perspectiva que percebia o Governador como onipotente”⁷⁰. (TOMIO e RICCI, 2010; 2012a; 2012b).

Em linhas gerais os autores observaram um protagonismo maior das Assembleias Legislativas sobre a produção legal quando comparada com a Câmara dos Deputados, fato observado também na coletânea de Santos (2001a). Outro fato importante destacado é a existência de variação da produção legal do Executivo e do Legislativo no tempo e espaço, ou seja, existem variações entre um estado e outro considerando um mesmo período de tempo e dentro de um mesmo estado quando se considera legislaturas diferentes, assim como tal como havia sido observado por Nunes (2008) para Minas Gerais.

A variação se manifesta nas taxas de apresentação de projeto por autoria, nas taxas de dominância do Executivo, nas taxas de sucesso do Executivo e do Legislativo, nas taxas de reversão de vetos e na natureza e/ou relevância do conteúdo das leis. Tal aspecto remete a dinâmicas políticas específicas em cada estado, além de ressaltar o caráter político no entendimento da relação Executivo-Legislativo que pode ser percebida, em alguns casos, na disjuntiva governo-oposição (GROHMAN, 2001; NUNES, 2008; CARREIRÃO e PERONDI, 2009).

⁶⁹ Tal fato também é observado por Graça (2014) ao estudar o veto no estado do Rio de Janeiro.

⁷⁰ “Há uma parcela significativa de vetos derrubados (35,8%) que se restringem aos casos do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Espírito Santo e, em menor medida, Paraná. Interessante também o dado de 948 vetos derrubados para as propostas oriundas dos deputados (31,5% do total), em particular para o Espírito Santo, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e São Paulo”. (TOMIO e RICCI, 2012b:206). Os autores destacam ainda a inexistência da prática de veto no estado de Sergipe, o que parece evidenciar que as decisões se dão sobre consenso.

Do conjunto dos trabalhos examinados nesta seção, três pontos merecem destaque. Em primeiro lugar, fica o registro da diversidade de padrões de interação entre o Executivo-Legislativo. O ultrapresidencialismo não é um padrão dominante quando se observa a produção legislativa nos estados (SANTOS, 2001a; NUNES, 2008; TOMIO e RICCI, 2010; 2012a; 2012b), apesar de ainda ser verificado em alguns estados. (DOMINGUES, 2001; ABRÚCIO *et. al.*, 2001; LEITE e SANTOS, 2010; RAINHA, 2012). Em segundo lugar, parece razoável supor que em boa medida, a força dos governadores não advém de uma fraqueza do Legislativo, como preconizava Abrúcio (1998) e sim dos aspectos constitucionais e institucionais (MORAES, 2001; TOMIO e RICCI, 2012a; 2012b). Por fim, é possível concordar com Nunes (2008) e Tomio e Ricci (2012a; 2012b) no sentido de que a resposta para a variação observada no processo legislativo guarda relação com a dinâmica político-partidária de cada estado, mais do que com uma contraposição genérica entre Executivo e Legislativo. O foco deve recair na relação entre governo e oposição e na construção de maiorias parlamentares que possibilitem ou não a sustentação da agenda do Executivo.

Contudo, é importante ressaltar os microfundamentos que explicam os cursos de ação adotados por governos para construir maiorias e/ou obter apoio para sua agenda legislativa, assim como a racionalidade que informa a adesão de parlamentares à base de apoio de governos ou não. Este passo será dado na próxima seção.

2.4. Microfundamentos do comportamento legislativo dos atores políticos

Partindo da premissa da racionalidade dos atores políticos, a presente seção tem como objetivo mapear os microfundamentos que informam a adesão ou não dos parlamentares à agenda do Executivo, assim como identificar quais são as estratégias disponíveis de ação para os governadores para construir maiorias legislativas.

No caso dos parlamentares, interessa a manutenção das carreiras políticas. No caso do Executivo a aprovação de sua agenda a um custo baixo. Perceber os microfundamentos que informam o comportamento legislativo dos atores políticos é fundamental para se debater a tese do “ultrapresidencialismo estadual”, que se alicerça em um padrão de atuação atomizado dos parlamentares, descolados dos partidos políticos, interessados apenas em obter recursos

que possam ser aplicados em suas bases eleitorais e produzir legislação de baixa relevância. (TOMIO e RICCI, 2012a; 2012b)

Primeiramente serão apresentados trabalhos que ressaltam os microfundamentos que informam a ação dos deputados estaduais (CASTRO *et. al.*, 2009; CERVI, 2009; MELO, 2011 e 2015; HAMMES, 2013; INÁCIO e AMARAL, 2013) e posteriormente os microfundamentos que informam as estratégias de ação dos governadores (NUNES, 2011a; 2012 e PRAÇA, 2012). Espera-se ao fim da seção mapear elementos que possibilitem explicar quais seriam os critérios que atuariam por de trás da lógica do apoio parlamentar conferido ao governador, uma vez que esse possui altas taxas de sucesso legislativo como vimos acima.

Castro *et. al.* (2009) explicam o comportamento particularista dos deputados estaduais brasileiros a partir do grau de competição política observado em doze estados brasileiros. Os autores desmembram a competição política estadual na arena eleitoral e na arena legislativa e medem a competitividade através de dois índices. O índice de competição eleitoral (ICE) e o de índice de competição legislativa (ICL). Ambos os índices incorporam as seguintes dimensões: governo *versus* oposição, esquerda *versus* direita e o grau de dispersão das forças políticas⁷¹. A hipótese trabalhada pelos autores é que quanto maior for a competição política estadual, examinada nas duas arenas, menor será o comportamento particularista.

Contudo, os autores não encontraram elementos empíricos que os permitem afirmar categoricamente que a competição política estadual têm efeito relevante sobre as tendências de comportamento particularista dos representantes eleitos, pois os coeficientes do Índice de Competição Eleitoral (ICE) e o Índice de Competição Legislativa (ICL) variaram em sentidos opostos, sendo que era esperada variação no mesmo sentido sobre o comportamento particularista dos deputados estaduais, ou seja, o aumento dos coeficientes dos índices deveriam diminuir a propensão ao comportamento particularista dos deputados estaduais.

⁷¹ Para a construção do ICE os autores consideraram na dimensão governo *versus* oposição, a proporção de votos dados aos candidatos a deputado estadual, pertencentes a partidos que não participavam da coligação vencedora, sobre o total de votos válidos na eleição legislativa estadual de 2006. Na dimensão esquerda *versus* direita foi considerado um Índice de distância ideológica adaptado à partir de Sani e Sartori (1980) e para mensurar dispersão foi considerada a fragmentação eleitoral (RAE, 1971). Na elaboração do ICL os autores consideraram na dimensão governo *versus* oposição as respostas dadas pelos parlamentares ao *survey* “Trajetórias”. A dimensão esquerda *versus* direita foi considerado o índice de polarização de Ocaña e Oñate (2002) e a dispersão foi medida pelo índice de fragmentação de Rae e Taylor (1970). Para maiores detalhes sobre os índices ver Castro *et. al.* (2009:968-971)

Entretanto, o incremento do ICE significa aumento do comportamento particularista e o aumento do ICL diminui a propensão ao comportamento particularista.

Ademais, os autores mobilizam outras variáveis para além dos índices de competição política; mais especificamente ideologia e perfil dos apoiadores consistentes. O esperado é que deputados filiados a partidos de direita e que possuem apoiadores consistentes com perfil regional (prefeitos/vereadores) terão comportamento mais particularista. As duas hipóteses são confirmadas⁷².

Faz sentido encontrar uma relação positiva entre base eleitoral de tipo regional, marcada por concentração espacial de demandas, e comportamento particularista, caracterizado pela busca de benefícios localizados e paroquiais. Assim também é razoável que a relação entre apoiadores consistentes regionais e particularismo seja positiva. Afinal, o atendimento às demandas particulares dos que apoiam o deputado manterá o vínculo que, na opinião dos parlamentares, foi decisivo para sua vitória eleitoral.

Um dos achados importantes de Castro *et. al.* (2009) é o fato do artigo fornecer mais uma evidência da tese dos subsistemas partidários estaduais (LIMA JÚNIOR, 1983), uma vez que se pode verificar empiricamente comportamentos distintos dos parlamentares e consequentemente dos partidos políticos quando se transita da arena eleitoral para a arena legislativa⁷³.

Ao estudar o comportamento parlamentar dos deputados estaduais paranaenses, Cervi (2009) chega a conclusão semelhante. O autor analisa a produção legislativa individual dos deputados estaduais da 14ª legislatura da Assembleia Legislativa do Paraná (ALEP)⁷⁴ a fim de verificar se o tipo de atuação parlamentar afeta o desempenho eleitoral dos parlamentares que concorrem à reeleição.

⁷² Castro *et. al.* (2009) verificaram que o apoio de grupos específicos (líderes sindicais, comunitários e religiosos, empresários etc.) tem efeito pequeno sobre o comportamento particularista dos deputados, assim como ter apoio geral, de tipo partidário.

⁷³ Inserir nota sobre o trabalho de Sandes Freitas (2015) e Anastasia e Santos (2014).

⁷⁴ A 14ª legislatura corresponde ao período de 1999-2002.

O objetivo é verificar as interações possíveis entre a arena política legislativa e a arena política eleitoral. A premissa que informa o trabalho é de que os parlamentares, visando maximizar suas chances eleitorais e levando em conta as características do sistema eleitoral, tendem a agir de maneira mais atomizada e menos partidária na sua atuação parlamentar. O ambiente exógeno (as regras da competição eleitoral) se sobreporia às regras endógenas que informam os trabalhos legislativos. Trata-se da velha tese da “conexão eleitoral”. O autor trabalha a hipótese de que a produção individual do parlamentar, de determinado tipo de projeto de lei, pode beneficiar a votação regionalizada, que é um fator fundamental para a reeleição.

Para verificar as chances de um parlamentar ser reeleito⁷⁵ Cervi levou em conta a ideologia e variáveis relativas à posição política institucionalizada do parlamentar (bancada a que pertence; partido político; ocupação de cargo na mesa; número de mandatos na ALEP; votos regionais em 1998 e 2002 e posição sobre tema polêmico⁷⁶), variáveis relativas à visibilidade do mandato e variáveis relativas à produção legislativa individual do parlamentar (tipo de projeto de lei apresentado; abrangência geográfica do projeto de lei; abrangência social do projeto de lei; número de projetos apresentados; e número de projetos aprovados durante o mandato).

O resultado entre o tipo de atuação individual no Parlamento e o tipo de votação indica forte correlação entre a maior atenção dada pelo parlamentar a determinados tipos de projetos de lei e a distribuição da votação obtida, se mais ou menos concentrada regionalmente. O autor demonstra que quanto maior o percentual de projetos com abrangência municipal, maior a possibilidade de obter uma votação regionalizada. Por sua vez, maiores percentuais de projetos de abrangência estadual estariam relacionados a uma votação mais dispersa⁷⁷.

⁷⁵ O autor destaca que dos 54 parlamentares ALEP, 50 parlamentares que terminaram o mandato e concorreram à reeleição em 2002. Desses, 30 (60%) foram reeleitos e 20 (40%) não conseguiram reeleger-se.

⁷⁶ O autor considerou o posicionamento do parlamentar em relação ao projeto de lei que autorizava a privatização da Companhia de Energia do Paraná (Copel).

⁷⁷ Cervi (2009) observa que em relação à categoria de votação (concentrada ou dispersa), as duas variáveis que apresentam resultados estatisticamente significativos são o percentual de projetos municipais e o de projetos estaduais. Ademais, o autor ainda demonstra que o teste de correlação apresenta relações inversas. “Enquanto a relação entre o percentual de projetos municipais e votação regionalizada está na mesma direção, com coeficiente de determinação de 30,1%, a relação entre percentual de projetos de abrangência estadual e votação dispersa encontra-se na em direção oposta, com coeficiente de determinação de 34,6%.” (CERVI, 2009:171).

O autor identifica ainda associação estatística significativa e positiva entre “percentual de votos regionais em 2002” e o “percentual de projetos de lei com abrangência municipal” e “percentual de projetos de lei de abrangência regional⁷⁸. Trata-se de uma evidência de que os deputados que apresentaram mais projetos de lei de abrangência local, seja municipal ou regional, conseguiram obter um maior percentual de votos regionalizados ao final da legislatura, quando se candidataram à reeleição.

Quanto maior o percentual de produção de projetos de lei de abrangência estadual, menores as chances de obtenção de votos regionalizados e, por consequência, diminuem as possibilidades de reeleição, mesmo que de forma indireta. O inverso ocorre com o percentual de projetos municipais, que ao crescer é acompanhado pelo aumento no número de votos regionais, indicando uma relação direta entre as duas variáveis. O autor ainda constata que deputados com votação regionalizada tendem a apresentar índices maiores de projetos com abrangência municipal e menores de abrangência estadual.

Em artigos nos quais procura analisar os vínculos entre deputados e partidos em doze assembleias legislativas nas legislaturas 2007/2011 e 2011/2015, Melo (2011 e 2015) também aborda a questão do particularismo. O autor parte da suposição de que o particularismo tende a prevalecer em contextos onde predomina o voto personalizado, processo que poderia ser mitigado com a presença mais destacada dos partidos. Ou seja, deputados que constroem seu mandato prioritariamente com base no atendimento de demandas específicas tendem a se apoiar mais em relações de caráter individual, dispensando, ou minimizando a importância da mediação partidária. Após construir um índice de particularismo com base em questões que remetem ao modo como o parlamentar conduz seu mandato, Melo mostra que deputados com tendência a exercer o mandato sob uma ótica mais universalista, em contraposição àqueles de orientação mais particularista, apresentam perfil mais partidário.

No que concerne ao diálogo estabelecido neste capítulo, os trabalhos de Castro *et. al.* (2009), Cervi (2009) e Melo (2011 e 2015) fornecem elementos que permitem teorizar em torno de

⁷⁸ Os valores respectivos foram 0,843% para projetos municipais e 0,876% para projetos regionais para cada percentual de voto obtido.

comportamentos que podem induzir ao governismo. É de se esperar que assembleias que apresentem um comportamento mais particularista dos parlamentares seriam pautadas pela atuação individual dos deputados criando condições favoráveis para a vigência do ultrapresidencialismo.

Inácio e Amaral (2013), por sua vez, analisam os microfundamentos que informam a adesão de parlamentares à base de apoio dos governos subnacionais no Brasil. Valendo-se da premissa de que os deputados agem racionalmente visando diminuir riscos eleitorais futuros e que apoiar ou não o governo faz parte deste cálculo, a análise dos autores evidencia que o fenômeno de construção de governos possui natureza multidimensional comportando a ação coletiva dos partidos políticos e o cálculo individual dos deputados estaduais.

Os autores procuram explicar a adesão ao governo considerando atributos individuais dos parlamentares tais como: experiência política prévia do deputado, se o deputado possui apoios políticos locais (prefeitos e vereadores), se o tipo de ação do deputado é distributiva/clientelista ou não, a força local dos partidos, a força parlamentar dos partidos e a ideologia do deputado frente seu próprio partido e em relação ao partido do governador. Os autores controlam o modelo, introduzindo os efeitos relativos à competição eleitoral (volatilidade eleitoral para os cargos de governador e deputados) nos doze estados pesquisados.

Os resultados encontrados mostram que em média os deputados estaduais tendem a estar mais próximo do governo. A experiência prévia em cargo eletivo, diferentemente do que era esperado, aproxima os parlamentares dos governadores. Entretanto, quando se considera o parlamentar que possui experiência prévia em cargos eletivos e não eletivos o posicionamento dos deputados em relação ao governador fica mais distante, conferindo uma maior independência frente ao Executivo, indo no sentido esperado da hipótese. Deputados com atuação mais paroquial tendem a gravitar em torno do governo assim como o parlamentar que possui redes locais de apoio também está mais próximo do Executivo. Deputados que não pertencem ao partido do governador tendem a se afastar do governo em relação a parlamentares do partido do governador.

Desta forma, Inácio e Amaral (2013) argumentam que a adesão dos deputados ao governo envolve cálculos de custo-benefício entre as recompensas que podem ser oferecidas pelos partidos ou pelo governador. Segundo os autores existem espaços para atuação independente ou de oposição dos parlamentares a depender do grau de competitividade dos subsistemas partidários, indo de encontro, neste aspecto aos achados de Castro *et. al.* (2009) e Melo (2011 e 2015⁷⁹). Desta forma, o poder de atração dos governadores não seria tão avassalador, contrariando a tese do “ultrapresidencialismo” estadual.

Hammes (2013) analisando a ALERJ no período de 2007-2010⁸⁰, também tem como preocupação verificar se o comportamento parlamentar visa uma atuação partidária ou distributiva. A autora aponta que em decorrência da alta fragmentação, observada no período, a casa contou com um grande número de partidos que possuíam uma ou duas cadeiras, o que tornava o adesismo uma estratégia racional. A adesão ao governo aumentava as chances de os parlamentares destes partidos conseguirem espaços de poder dentro da assembleia e assim obter benefícios para a sua base. Dito de outra forma, em um cenário de alta fragmentação e existência de bancadas diminutas, o Executivo ganha força.

Em artigo que visa dialogar com a tese do ultrapresidencialismo estadual, Nunes (2011b) avalia o cenário em doze assembleias legislativas⁸¹ e demonstra que assim como no contexto nacional, o sistema político estadual tende a gerar governos de coalizão com base em acordos partidários. O autor mapeou as estratégias dos governadores para compor maiorias no interior de legislativos estaduais. Segundo o autor a formação de coalizões varia em função do número de atores em competição, da distribuição de preferências e sua distância ideológica relativa.

Segundo Nunes (2011b), a formação de coalizões governativas nos estados dependeria de um componente ideológico, combinado ao contingente legislativo do governador vitorioso nas urnas. Do ponto de vista ideológico as coalizões podem ser contíguas (não há vazio

⁷⁹ Melo mostra que estados onde a competição eleitoral mostra-se mais estável o percentual de deputados que revela um comportamento partidário, em contraposição a uma postura personalista, é significativamente maior.

⁸⁰ O período compreende a 9ª e metade da 10ª Legislatura.

⁸¹ O autor se vale de dados da pesquisa da primeira rodada da pesquisa “Trajetórias, padrões e perfis de interação de legisladores estaduais em doze unidades da federação”, conduzida pelo Centro de Estudos Legislativos do DCP-UFMG.

ideológico entre os partidos participantes) e homogêneas (partidos de um mesmo campo ideológico) ou heterogêneas (partidos de campos ideológicos diversos).

Nunes (2011b) apresenta fortes indícios de que os partidos políticos possuem centralidade na barganha que envolve a obtenção de apoio legislativo à agenda do Executivo. Em Minas Gerais 60% dos parlamentares afirmam que a melhor estratégia para o Executivo é negociar emendas parlamentares com os partidos, enquanto que no Rio Grande do Sul 51,5% afirmam que a melhor estratégia para o executivo obter apoio legislativo é negociar cargos com os partidos. Por mais que os dados para MG possam evidenciar a busca de *pork* por parte dos deputados estaduais, o fato a ser destacado é que a coordenação política deve se feita através da negociação dos líderes dos partidos com o governador.

Em outro artigo Nunes (2012) tem como objetivo verificar quais são as principais estratégias dos governadores dos estados brasileiros para obterem apoio legislativo, segundo a opinião de deputados estaduais de doze estados⁸², considerando os recursos que o Executivo detém e as expectativas dos próprios parlamentares. O autor elenca quatro estratégias plausíveis para o governador utilizar na obtenção de apoio parlamentar. A primeira estratégia seria o governador montar uma coalizão multipartidária negociando cargos/secretárias com os partidos. O governador também pode negociar a liberação de *pork*⁸³ com os partidos. A terceira opção seria a negociação de cargos diretamente com os parlamentares e finalmente a negociação direta de *pork* com os deputados.

O autor defende que o perfil eleitoral-partidário do deputado influencia as suas preferências e, desta forma, como as preferências dos parlamentares são variadas, as opiniões sobre quais estratégias o Executivo mobiliza para obter apoio parlamentar também devem variar⁸⁴.

⁸² A literatura tem mobilizado as votações nominais como medida de apoio parlamentar à agenda dos Executivos. Nunes (2012) inova ao utilizar uma medida que remete a atitudes/opinião dos parlamentares, mensurada através da técnica de *survey*, em vez de medidas comportamentais. Em vez de observar como os legisladores votam em relação à agenda do governo (avaliação *ex-post*), perdendo desta forma negociações prévias entre o Executivo e o Legislativo, o autor avalia quais são as condições em que o apoio pode ser obtido. Desta forma, o autor consegue identificar o que condiciona as preferências dos legisladores.

⁸³ O autor operacionaliza política de tipo *pork* como liberação de emendas orçamentárias dos parlamentares.

⁸⁴ O autor também constatou variações nas opiniões dos parlamentares entre as assembleias legislativas estudadas. Por exemplo, os deputados dos dois maiores estados do Brasil, São Paulo (SP) e Minas Gerais (MG), acreditam que o melhor a estratégia do governador para obter apoio legislativo é negociar emendas com líderes partidários. Os legisladores de estados altamente competitivos (Castro *et al.* 2009), como a Bahia (BA) e Rio

Portanto, o perfil dos legisladores parece influenciar as suas opiniões sobre o relacionamento com o Executivo. Isto pode implicar, conseqüentemente, que o perfil dos deputados também influencia as funções de utilidade dos legisladores ao negociar apoio com o governador. Assim, os resultados sustentam o argumento de que há uma variação a ser explicada não só no que se refere à relação entre Executivo e Legislativo, mas também em relação a como são construídas coalizões bem-sucedidas⁸⁵.

Para Nunes (2012) os tipos de circunscrição e as posições ideológicas dos legisladores ditam o tipo de recursos que eles mais prezam, argumento semelhante ao de Cervi (2009), enquanto que o grau de centralização dos partidos políticos influencia as suas preferências para a forma de negociação com o executivo (via líderes ou individualmente)⁸⁶.

Quando o autor compara a preferência dos deputados em negociar *pork* diretamente ou cargos com os líderes partidários ele observa que deputados com círculos eleitorais concentrados, que pertençam a partidos mais centralizados e que se posicionem à direita do espectro ideológico (partidos conservadores), tendem a acreditar que a estratégia mais eficiente para o governador obter apoio legislativo é negociar emendas orçamentárias com deputados. Por outro lado, quanto mais dispersa for a base do deputado, quanto mais à esquerda o mesmo estiver no espectro político e quanto mais centralizado for seu partido, o mais provável é que o parlamentar considere como estratégia mais eficiente para os governadores obterem sucesso legislativo seria negociar com os líderes partidários uma coalizão distribuindo secretárias para os partidos.

Grande do Sul (RS), acreditam na formação de gabinete como melhor estratégia. Nos estados do Ceará (CE) e Tocantins (TO), a negociação de *pork* com legisladores individuais parece ser a opção preferida.

⁸⁵ As variáveis independentes do modelo de Nunes (2012) dizem respeito ao perfil eleitoral-partidário do parlamentar e referem-se às seguintes dimensões: (1) círculo eleitoral, mensurado pelo tipo de votação se concentrada ou dispersa no distrito; (2) o grau de centralização do partido político, que diz respeito ao grau de controle que as lideranças dos partidos exercem sobre os seus membros, refletindo sobre a coesão e disciplina do mesmo e na capacidade de coordenação da ação coletiva visando diminuir custos de transação política em possíveis negociações com o Executivo e; (3) a posição ideológica do partido que ele ou ela é membro, mensurada através de uma escala esquerda-direita construída à partir das respostas dos próprios deputados com relação aos partidos políticos.

⁸⁶ Nunes (2012) observou que 57,7% dos deputados possuem votação geográfica concentrada. Os que representam grupos de interesse alcançam 19,3%, enquanto que deputados com votação dispersa por todo o distrito chega 23%. Em relação ao grau de centralização dos partidos, 39% consideraram o partido centralizado 39% e 34,5% descentralizado.

Os achados de Nunes (2012) permitem afirmar que, diferentemente do que a literatura vem sugerindo, governadores para maximizar seu apoio não precisam escolher entre priorizar *pork* ou cargos. Segundo o autor, diferentes aliados são atraídos por ofertas diferentes o que leva o Executivo a escolher estratégias distintas para diferentes negociações. Esse resultado contradiz diretamente a noção de que apenas uma estratégia prevalece em todos os casos.

Ao perceber a natureza relacional e a complexidade da barganha que envolve deputados, partidos e o governador na construção de apoio parlamentar, Nunes (2012) mostra evidências contrárias à tese do ultrapresidencialismo estadual, uma vez que os dados do autor mostram que em mais de 50% dos casos os líderes seriam os principais negociadores com o Executivo seja para obter *pork* ou cargos em secretarias. Dito de outra forma há espaço para construção de apoio partidário na ambiência das assembleias legislativas no Brasil. Adesões individuais por parte dos parlamentares à agenda do Executivo, o chamado governismo, podem ocorrer, mas não de forma tão avassaladora como uma primeira leitura do “ultrapresidencialismo” estadual poderia indicar. Portanto, parece que a melhor estratégia do governador para obter apoio legislativo é negociar com as lideranças/partidos, o que é, ainda, mais uma evidência de que os partidos políticos importam nas assembleias subnacionais.

Praça (2012) destaca a centralidade que o processo orçamentário pode vir a ter na formação e manutenção de coalizões de governo no nível subnacional. Segundo o autor os governadores brasileiros têm fortes poderes institucionais e possuem recursos consideráveis para formar e sustentar coalizões parlamentares, sendo que “alguns dos governadores têm condições institucionais para ser ‘ultrapresidencialistas’”. A força dos governadores residiria no grau de centralização do processo legislativo relativo à análise do orçamento⁸⁷. Ademais, a despeito do grau de liberdade de emendamento parlamentar ao orçamento, isto não configuraria um processo que possibilite ao Legislativo por obstáculos à agenda do Executivo.

⁸⁷ Praça (2012) utiliza como parâmetro o processo orçamentário no nível federal. Que segundo o autor seria centralizado. As variáveis utilizadas pelo autor para mensurar centralização são as seguintes: a) apreciação do projeto de lei em uma ou mais comissões; b) possibilidade ou não de emendamento unilateral por parte do relator-geral; c) existência ou não de relatórios parciais ao orçamento e; d) se cabe ou não à comissão orçamentária decidir sobre as emendas orçamentárias e se possibilidade de reversão pelo plenário.

A centralização do processo orçamentário beneficia o Executivo, na medida em que esta permite ao governador diminuir custos de transações internos à coalizão e em relação ao poder Legislativo. Desta forma, o Executivo pode obter uma peça orçamentária favorável à sua agenda. Ademais, argumenta o autor, que o processo de emendamento por parte dos parlamentares, não seria ponto de conflito entre os poderes, uma vez que haveria uma sintonia entre as emendas e os interesses do Executivo, não afetando a agenda substantiva do Executivo. Outro ponto destacado pelo autor é a utilização da execução de emendas individuais para disciplinar a coalizão parlamentar.

Apesar de atentar para a possibilidade de que o processo orçamentário configure um instrumento de formação e manutenção de coalizões de apoio ao governador, o estudo de Praça carece de evidências empíricas que explicitem o mecanismo causal entre a centralização do processo orçamentário e a vigência de “ultrapresidencialismo”.

Da análise dos microfundamentos que informam a ação política de deputados estaduais e dos Executivos estaduais podemos concluir que há um complexo jogo que envolve a racionalidade dos atores envolvidos em torno da construção de maiorias parlamentares de apoio aos governadores de estado. Por um lado, deputados devem mensurar os impactos políticos e eleitorais de aderirem ou não a uma coalizão governativa, ou seja, os parlamentares devem avaliar os custos de ser situação, independente ou oposição. Cada uma dessas escolhas tem impacto sobre o futuro político dos parlamentares e mediante as possibilidades os mesmos devem escolher os cursos de ação que maximizem suas chances eleitorais.

Por outro lado, os governadores desejam obter apoio para a aprovação de sua agenda política ao menor custo possível. Desta forma, os chefes dos executivos estaduais devem dispor dos ativos que possuem para a obtenção de tal maioria e isso significa escolher entre negociações diretas com os parlamentares que podem envolver cargos ou recursos ou negociações mediadas pelos partidos pelos mesmos cargos e/ou recursos.

É interessante ressaltar que as ações disponíveis para o governador não são mutuamente excludentes, podendo o mesmo distribuir cargos/benefícios individuais para alguns parlamentares de determinado partido e negociar cargos/benefícios com as lideranças

partidárias de um outro partido. Neste caso entender quais são as expectativas dos atores políticos em relação aos seus interesses e possibilidades de ganhos é a grande tarefa política dos governadores de estado para obterem apoio para a sua agenda (NUNES, 2012).

2.5. Considerações Finais

Transcorridos 33 anos da primeira eleição direta para governadores de estado após o início do regime militar e 17 anos da publicação do trabalho seminal de Abrúcio pode-se dizer que muita coisa se alterou no contexto da democracia brasileira, o que de certa forma incide sobre o papel dos governadores na produção de políticas públicas.

Sem sombra de dúvida o fato das eleições diretas para os cargos dos executivos estaduais terem antecedido as eleições presidenciais conferiram certo poder aos governadores em função da legitimidade que a eleição conferia ao mandato. Desta forma, os governadores exerceram uma grande influência política, nos primeiros anos da redemocratização.

Costa (2004:176) ressalta que os governadores exerceram sua influência sobre o Congresso e sobre o governo federal, vetando soluções para a crise fiscal que resultassem em redução de seus recursos, como a renegociação de suas dívidas e o controle dos bancos estaduais. Esse panorama teria vigorado até a primeira eleição de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) como presidente em 1994⁸⁸.

Os dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso foram caracterizados por uma profunda e radical reforma do estado brasileiro. Sobre o paradigma da “Nova Administração

⁸⁸ “A crescente influência dos governadores em assuntos nacionais atingiu seu ponto máximo durante a Assembleia Constituinte (1987-1988), quando os estados, mas também os municípios consolidaram o processo de descentralização dos recursos tributários iniciados em fins dos anos 70. O problema é que a transferência de impostos e receitas para os governos subnacionais ocorreu num grave momento de crise fiscal do governo federal, o que dificultou o ajuste fiscal, necessário para que o Estado brasileiro retomasse sua capacidade de investimento e de redução das desigualdades regionais” (COSTA, 2004:176). Praça (2012) chama a atenção para a insuficiência dos trabalhos que demonstrem, de fato, a influência dos governadores de estado sobre os deputados federais de seus estados na Câmara dos Deputados. Neste sentido, uma das poucas exceções é o artigo de Melo e Anastasia (2005), onde são apresentadas evidências da força dos governadores na discussão sobre a reforma da previdência no primeiro governo Lula.

Pública”, da adoção de políticas neoliberais, que em boa medida reduziram o tamanho do estado através da política de privatização de empresas estatais tendo como objetivo reduzir o deficit fiscal e equilibrar as contas públicas. Tais mudanças se mostraram significativas e permitiram que diversos analistas caracterizassem o “ultrapresidencialismo estadual” como um fenômeno datado, algo que compreende o período de redemocratização até o início das políticas de privatizações e reforma do estado, tendo como marco final o ano de 1994 (ANASTASIA, 2001; SANTOS, 2001a; NUNES, 2011 *et. al.*).

Neste contexto de reforma, vários estados empreenderam políticas de privatização e redução da máquina pública ao longo da década de 1990, o que teve impacto significativo sobre os recursos controlados pelos governadores. Como exemplo pode-se citar a privatização dos bancos estaduais. Os chefes do Executivo estadual perderam um dos principais trunfos, apontados por Abrúcio, utilizados na construção de suas amplas bases de apoio no ultrapresidencialismo estadual. Duas atividades tornavam os bancos estaduais estratégicos para a vigência do “ultrapresidencialismo”. Em primeiro lugar os bancos fomentavam atividades econômicas no estado, reforçando a base de lealdade de lideranças locais (prefeitos, deputados federais e estaduais) ao governador, através da contratação de empréstimos no mercado. Em segundo lugar, os cargos na estrutura administrativa dos bancos eram utilizados politicamente como moeda de troca a fim de atender os desejos por cargos e recursos dos apoiadores do governador sendo utilizados pura e simplesmente como “cabides de emprego”.

A regra era a irresponsabilidade fiscal o que acarretava alto endividamento dos estados e da União, devido a vigência de círculo vicioso de expansão de crédito para induzir atividades econômicas no estado através dos próprios bancos estaduais e da contração de dívidas pelos próprios bancos estaduais, junto ao mercado e a instituições financeiras federais, aumentando sobremaneira o déficit fiscal.

A entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) a partir de 2000 foi outra mudança que teve impacto sobre a influência dos governadores. Como a peça orçamentária é uma ficção onde se faz uma previsão de receitas e despesas, na prática, muitas vezes o gasto público excedia o que era arrecadado pelos entes federados (município, estado e União). O

novo cenário passou a impedir a criação de despesa sem a indicação da fonte de receita, a estabelecer a receita como limite para o gasto público e sujeitar o gestor público que desrespeitar tais limitações a um processo por crime de responsabilidade fiscal. Percebe-se que com a introdução da LRF a margem de manobra dos governadores com recursos públicos diminuiu bastante. Segundo Costa (2004:182) a LRF atacou um dos problemas centrais do federalismo, que era a tendência de estados e municípios transferirem custos de suas atividades para a União, o que gerava aumento da dívida federal, num eterno ciclo de endividamento e inflação.

Para além das mudanças conjunturais que explicam em certa medida o caráter datado do “ultrapresidencialismo”, percebe-se ao longo do capítulo aspectos políticos e institucionais que podem ajudar no entendimento do debate acerca do tema.

Sem dúvida, estamos diante de um quadro que ainda demanda pesquisas. Ainda que seja possível perceber em alguns estados a vigência do “ultrapresidencialismo” (ABRÚCIO *et. al*, 2001; DOMINGUES, 2001; LEITE e SANTOS, 2010; RAINHA, 2012 e; HAMMES, 2013), nota-se também a existência de variações na forma de como se dá o apoio aos governadores (ANASTASIA, 2001; SANTOS, 2001a; MORAES, 2001; GROHMMAN, 2001; NUNES, 2008 e 2012; e TOMIO e RICCI, 2010, 2012a e 2012b). Alguns dos trabalhos mencionados ressaltam o protagonismo legislativo dos parlamentares na condução de uma agenda própria (ANASTASIA, 2001; SANTOS, 2001b; TOMIO e RICCI, 2010, 2012a e 2012b) e a construção partidária de apoio ao Executivo nos estados, caracterizando um jogo político pela relação governo e oposição (GROHMMAN, 2001; MORAES, 2001 e; CARREIRÃO e PERONDI, 2009).

Ademais, as análises no tempo e no espaço mostram variações nas taxas de dominância e sucesso legislativo do Executivo, o que faz com que a atenção se volte para variáveis políticas que permitam explicar tais variações (NUNES, 2008, 2012; TOMIO e RICCI, 2010; 2012a; 2012b).

Se o Executivo apresenta taxas de sucesso legislativo acima de 50%, isso diz mais respeito à natureza da agenda estadual, definida constitucionalmente, do que à ausência de protagonismo

do Legislativo (MORAES, 2001; LEITE e SANTOS, 2010; TOMIO e RICCI, 2012a). Ademais para além da agenda de baixa relevância e distributiva dos parlamentares existiria uma agenda “desejada” pelos mesmos em torno das políticas públicas (ANASTASIA, 2001; SANTOS, 2001b; CERVI, 2009; TOMIO e RICCI, 2010; 2012a; 2012b). Seja como for, neste cenário de protagonismo legislativo do Executivo é mais racional ao parlamentar delegar poderes para o Executivo e orbitar em torno de um governo bem-sucedido (ABRÚCIO *et. al*, 2001; LEITE e SANTOS, 2010; RAINHA, 2012; TOMIO e RICCI, 2012a).

Ponto comum aos trabalhos que observam a vigência do “ultrapresidencialismo” em alguns estados seria a fragilidade das assembleias (DOMINGUES, 2001; ANASTASIA, 2004; LEITE e SANTOS, 2010 e; RAINHA, 2012). Os problemas institucionais vão desde o tamanho das casas legislativas até capacidade das mesmas em diminuir a assimetria informacional frente ao Executivo e, desta forma, construir uma agenda substantiva própria. Assembleias muito pequenas encontram dificuldade em racionalizar a divisão de tarefas internas inerentes à atividade parlamentar e produzir *expertise*/especialização entre seus membros. Isso gera consequências sobre o sistema de comissões que se torna incipiente do ponto de vista do debate técnico-político e das atividades de fiscalização. (LEITE e SANTOS, 2010).

Outro ponto destacado em várias situações é a ausência de um corpo técnico qualificado (burocracia) que possa dar suporte à atividade parlamentar, bem como a ausência de práticas e instituições que permitam tal qualificação, como as Escolas do Legislativo. Ademais regras internas ao próprio funcionamento do Legislativo beneficiariam o Executivo sem que altere este panorama, apesar de poder fazê-lo (ABRÚCIO *et. al*, 2001; DOMINGUES, 2001; LEITE e SANTOS, 2010; RAINHA, 2012).

Por sua vez, vários trabalhos apontam para a superação da lógica do “ultrapresidencialismo estadual”⁸⁹, mostrando que existem outras lógicas que não o adesismo puro e simples aos governos estaduais. Os estudos de caso de Nunes (2008) e Carreirão e Perondi (2009) mostram comportamento disciplinado dos parlamentares em Minas Gerais e no Paraná

⁸⁹ Dos 23 trabalhos considerados neste capítulo 13 trabalhos contestam a tese do ultrapresidencialismo estadual.

respectivamente, reforçando uma lógica partidária e não individualista de comportamento parlamentar. Melo (2015) aponta os estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul e São Paulo como os locais onde prevalece uma postura partidária ao passo que no Tocantins, em Mato Grosso e no Rio de Janeiro o individualismo seria predominante⁹⁰. Evidentemente, o caráter mais ou menos partidários das relações entre os legisladores e suas legendas pode vir a ter implicações sobre o caráter e o funcionamento das coalizões de governo firmadas nos estados.

Neste sentido, há diversos elementos que permitem colocar em xeque a tese do “ultrapresidencialismo”. Variação das taxas de sucesso e dominância dos Executivos no tempo e no espaço, comportamento disciplinado de bancadas partidárias e a centralidade dos partidos políticos nas negociações de montagem de coalizão são alguns destes elementos.

Os trabalhos analisados também demonstram que a variação observada nas taxas de sucesso do Executivo pode ser explicada a partir das motivações dos agentes políticos. Aspectos sistêmicos influenciam os comportamentos individuais dos parlamentares para aderirem ou não a governos. Castro *et al.* (2009) e Cervi (2009) mostram que o comportamento distributivo/particularista dos parlamentares guarda relação com aspectos relacionados à competição política seja na arena eleitoral ou legislativa. Ideologia é uma variável importante no que diz a um comportamento mais distributivo ou universalista dos parlamentares (CASTRO *et al.*, 2009; CERVI, 2009 e; MELO, 2011 e 2015). O comportamento distributivo dos parlamentares associado à rede de apoios locais que os mesmos possuem induz a uma aproximação dos deputados com o Executivo (INÁCIO e AMARAL, 2013). Sistemas partidários estáveis também induzem comportamento mais partidário do parlamentar (MELO, 2011 e 2015). Nunes (2011a; 2012) destaca a centralidade dos partidos políticos nas barganhas que envolvem a construção de maiorias parlamentares.

Ao fim e ao cabo, pode-se dizer que o debate ainda está em aberto. Seja porque o conhecimento acumulado acerca dos legislativos estaduais ainda é limitado, faltando tanto

⁹⁰ Os dados utilizados pelo autor cobrem as legislaturas 2007/2011 e 2011/2015 e são provenientes da pesquisa “Trajetórias, padrões e perfis de interação de legisladores estaduais em doze unidades da federação”, conduzida pelo Centro de Estudos Legislativos do DCP-UFMG.

estudos de casos como análises comparadas, seja porque a tese do “ultrapresidencialismo” estadual vai além do exame do processo legislativo. Para além da dimensão legislativa nas assembleias são necessários estudos empíricos que corroborem ou refutem a tese do ultrapresidencialismo no que diz respeito à influência dos governadores sobre os órgãos de controle, no caso os Tribunais de Contas e o próprio Ministério Público em cada estado. Apenas o trabalho de Leite e Santos (2010) apresenta evidência deste tipo de controle para o estado de Pernambuco. Fica evidente que a Ciência Política brasileira ainda tem muito o que pesquisar se quiser oferecer um diagnóstico mais conclusivo da situação nos estados.

O próximo capítulo tem por objetivo trazer uma discussão acerca do que seja sucesso legislativo no âmbito dos estados. Para tanto o capítulo apresentará uma discussão sobre os indicadores canônicos utilizados pela Ciência Política para medir sucesso legislativo do Executivo. Ademais será formulada uma proposta alternativa de ser medir o sucesso, o Índice de Poder do Executivo (IPE).

CAPITULO III

O QUE É SUCESSO LEGISLATIVO DO EXECUTIVO?

3.1. Introdução

Este capítulo trata de discutir como avaliar o sucesso legislativo do poder Executivo. O tema é sujeito a controvérsias, principalmente em função do aspecto finalista dos indicadores mais utilizados pela literatura (BOND e FLEISCHER, 1990; AMES, 2003; DINIZ, 2005; NUNES, 2013). O fenômeno a ser medido é o processo legislativo, mas geralmente se observa apenas o resultado final deste processo.

Pensar em processo pressupõe algo dinâmico, enquanto olhar para o resultado da tramitação das propostas remete a algo estático. Centrar a análise nos aspectos estáticos é negligenciar um dos aspectos fundamentais da atividade política, a negociação. Por exemplo, ao se considerar a taxa de sucesso do Executivo em votações nominais do seu interesse se desconsidera, toda e qualquer negociação que possa ter ocorrido entre os atores envolvidos no processo, quer sejam parceiros da coalizão governativa, membros da oposição, ou o Legislativo de uma maneira geral.

O capítulo está estruturado em três seções. A primeira realiza um breve apanhado das variáveis institucionais utilizadas pela literatura na construção de índices capazes de aferir os poderes legislativos dos presidentes latino-americanos. A seguir, a segunda seção destina-se a discutir a questão do sucesso legislativo do Executivo e os diversos indicadores que, direta ou indiretamente, podem contribuir para sua melhor avaliação. Por fim, a terceira seção apresenta a proposta de índice a ser utilizada na Tese.

3.2. Avaliando o poder legislativo dos presidentes

Nos últimos 20 anos a utilização de índices tem sido uma das ferramentas analíticas utilizadas pela Ciência Política para entender os sistemas presidencialistas na América Latina (SHUGART e CAREY, 1992; METCALFF, 2000; SHUGART e HAGGARD, 2001; SAMUELS e SHUGART, 2003; MONTERO, 2009)⁹¹.

O índice proposto por Shugart e Carey (1992) incorpora a dimensão dos poderes legislativos do Executivo e a dimensão dos poderes não legislativos. Na primeira dimensão são considerados a possibilidade de o Executivo iniciar legislação, emitir decretos, vetar total e parcialmente legislação, e os quóruns necessários para a derrubada dos vetos, convocar referendos e a capacidade de propor o orçamento. Os poderes não legislativos considerados foram a capacidade do Executivo de nomear e demitir ministros, a possibilidade de sofrer ou não voto de censura do Legislativo e a capacidade do Executivo dissolver o Legislativo.

O pioneirismo do índice proposto serviu de alicerce para a construção de outros índices (METACALF, 2000; SHUGART e HAGGARD, 2001; SAMUELS e SHUGART, 2003; PAYNE *et. al.*, 2003; PNUD, 2005).

Se considerarmos os poderes legislativos dos presidentes, conforme pode-se se ver no Quadro 3.1, as mesmas variáveis se fazem presente no indicador construído por Metacalf (2000) e Payne *et. al.* (2003). Os índices de Shugart e Haggard (2001) e Samuels e Shugart (2003) não lidam com a possibilidade de o Presidente convocar unilateralmente referendos e ter poderes sobre o orçamento. Os índices do PNUD (2005) e de Samuels e Shugart (2003) não incorporam a possibilidade de veto parcial. Em relação ao processo orçamentário os índices de Payne *et. al.* (2003) e da PNUD são mais completos, uma vez que ambos incorporam a

⁹¹ Vale mencionar a existência de outros índices. O *Parliamentary Powers Index* (PPI), elaborado por Fish e Kroeninig (2003), incorpora variáveis relativas ao poder Legislativo. Trata-se de um índice de força dos parlamentos composto por 32 variáveis que abarcam a capacidade do Legislativo influenciar o Executivo, a autonomia institucional do legislativo, seus poderes específicos e capacidade institucional. Saiegh (2010) constrói um indicador que considera os tipos e as capacidades dos Legislativos. Ademais, incluí em sua proposta analítica variáveis de opinião pública e de elites empresariais sobre a confiança em instituições e sobre políticas e perfil socioeconômico dos parlamentares. Simoni Júnior e Moíses (2014) criaram um índice bidimensional que para além da dimensão do processo legislativo incorpora a dimensão de fiscalização e controle inerentes ao poder Legislativo sobre os atos do Executivo.

capacidade de o Presidente propor orçamento e sobre a última palavra em torno da aprovação da lei orçamentária. Ademais, o índice do PNUD incorpora variáveis relativas à capacidade do Presidente gerar despesas de forma unilateral e de modificar o orçamento após a sua aprovação⁹².

Quadro 3.1 – Poderes legislativos considerados na elaboração de diversos índices.

Autores	Variáveis								
	Veto Total e Possibilidade de reversão	Veto Parcial e possibilidade de reversão	Decreto	Iniciativa Exclusiva	Propor Orçamento	Aprovação do Orçamento	Criar despesas unilaterais após a aprovação do Orçamento	Modificar o Orçamento após sua aprovação	Convocar referendo
Shugart e Carey (1992)	+	+	+	+	+	+	-	-	+
Metacalf (2000)	+	+	+	+	+	+	-	-	+
Shugart e Haggard (2001)	+	+	+	+	-	-	-	-	-
Samuels e Shugart (2003)	+	-	+	+	-	-	-	-	-
Payne <i>et. al.</i> , (2003)	+	+	+	+	+	+	-	-	+
PNUD (2005)	+	-	+	+	+	+	+	+	+

Fonte: MONTERO (2009: 262-270)

* O sinal positivo indica que a variável foi considerada na construção do indicador pelo autor(a) (es).

Montero (2009), por sua vez, desenvolveu um índice que permite distinguir entre arranjos institucionais mais ou menos favoráveis a que o poder Executivo – relativamente ao Legislativo – apresente e aprove os seus projetos. O Índice de Poder Institucional Legislativo (IPIL) foi construído tendo em conta o contexto do presidencialismo latino-americano e considera 15 variáveis institucionais todas elas extraídas das Constituições e dos Regimentos Internos das Casas Legislativas⁹³. As variáveis referem-se ao processo legislativo que, por sua vez, é subdividido em três etapas: iniciativa, constitutiva e de eficácia.

⁹² Para maiores detalhes sobre às categorias que compõem os diversos índices apresentados ver Montero (2009:262-270).

⁹³ “A centralidade da Constituição na estruturação do processo de tomada de decisões e na formulação das políticas é óbvia, pois é nela que se definem as etapas pelas quais uma iniciativa deve passar para se transformar em lei, que são determinados os órgãos participantes do processo e que se confere e delimita a autoridade dos atores participantes. Por sua parte, os regulamentos internos organizam detalhadamente cada uma das etapas definidas pela Constituição e, apesar de deverem estar sujeitos ao estabelecido pela Carta Magna, também conferem graus potenciais de influência, sobretudo para os membros que compõem o Poder Legislativo” (MONTERO e SÁEZ, 2009:161).

O índice permite auferir a capacidade do Executivo e do Legislativo influenciarem a atividade legislativa, uma vez que, mobilizam variáveis que influenciam no poder de agenda, obstrução ou de veto de ambos os poderes. O IPIL varia de 0 a 1, sendo que os valores próximos a 0 indicam um desenho institucional favorável ao Poder Legislativo e valores próximos a 1 um desenho institucional que favorece o Executivo no processo legislativo. O Quadro 3.2 possibilita verificar quais as variáveis consideradas na construção do IPIL em cada uma das etapas do processo legislativo.

Quadro 3.2 - Indicadores institucionais utilizados na construção do IPIL

Procedimento Legislativo Ordinário			Procedimento Legislativo extraordinário
Etapas de iniciativa	Etapas constitutivas	Etapas de eficácia	
Iniciativa exclusiva (PAP) (Constituição)	Capacidade dos presidentes solicitarem urgência (PAP) (Constituição)	Veto total e insistência (PAN) (Constituição)	Poder de decreto (PAP)
Estabelecimento da ordem do dia ou da pauta de discussão (PAP) (Regimento Interno)	Número de Câmaras (Constituição)	Veto parcial e insistência (PAN) (Constituição)	Convocação de sessões extraordinárias (PAP)
Tipo de maioria para mudar a ordem do dia (PAP) (Regimento Interno)	Integração das comissões (Regimento Interno)		
	Prerrogativas para evitar o tratamento da lei em comissão (Regimento Interno)		
	Poder das comissões para o tratamento dos projetos de lei (Regimento Interno)		
	Bicameralismo -Simetria (Constituição) -Resolução de desacordos entre Câmaras (PAP ou PAN) (Constituição)		
	a. Rejeição Total b. Modificações		

Fonte: MONTERO (2009) *apud* MONTERO e SÁEZ (2009)

Nota: PAP = Indicador de poder de pauta positivo, PAN = Indicador de poder de pauta negativo

Trabalhos recentes realçam o IPIL como um bom indicador para se verificar a influência do executivo e do legislativo no processo decisório (MONTERO, 2009; MONTERO e SÁEZ, 2009; SANTOS, 2010 e; SANTOS e MONTERO, 2010, SANTOS *et. al.*, 2014). Ademais, estes trabalhos chamam a atenção para os efeitos interativos entre variáveis institucionais e político-partidárias, tais como fragmentação, polarização, maiorias legislativas e coerência da coalizão. Uma das conclusões é de que em cenários onde os presidentes controlam maiorias

legislativas seu desempenho tende a melhorar, tanto em relação a taxa de sucesso, quanto em relação à taxa de participação. Ademais, parlamentos que apresentam baixa fragmentação e polarização ideológica também beneficiam o Executivo no processo legislativo.

Inicialmente esta pesquisa mobilizaria o índice criado por Montero. No entanto, a baixa variação institucional existente quando se examina os Regimentos Internos das Assembleias e Constituições Estaduais tornou inviável a estratégia. Desta forma, optou-se por se criar um índice próprio com o objetivo de comparar o desempenho do Executivo nos estados. O índice será apresentado no final deste capítulo.

3.3. A discussão sobre o sucesso presidencial

O que significa dizer que um governo é eficiente? Quando se pode considerar um governo bem-sucedido (BOND e FLEISHER, 1990; DINIZ, 2005; MONTERO, 2009 SAIEGH, 2009; NUNES, 2013)? Estas perguntas, em certa medida, orientam boa parte da discussão em torno da eficácia de sistema políticos como se viu no capítulo 1. É possível aferir com precisão a capacidade governativa de um governo olhando apenas para as taxas de sucesso total, taxas de dominância, ou taxas de sucesso em votações nominais que guardam algum grau de conflito?

Em que medida os indicadores canônicos sobre desempenho legislativo captam de forma acurada conflitos entre os poderes e os aspectos relacionados às dinâmicas que são informadas por contingências políticas? Os indicadores atualmente usados pela Ciência Política brasileira para verificar a preponderância legislativa do Executivo no âmbito nacional servem como instrumentos de análise para se entender realidades diversas como as observadas nos estados brasileiros, uma vez que se pode falar em subsistemas partidários?

Existe uma literatura que trata o sucesso presidencial a partir de uma análise que valoriza as capacidades pessoais do presidente (NEUSTADT, 1960; FERGUNSON e BARTH, 2002). O sucesso da condução da agenda presidencial residiria na capacidade de negociação e persuasão do presidente, que seria a encarnação dos interesses nacionais, em convencer o Legislativo a aprovar a sua agenda. Esta perspectiva assume como pressupostos a completa separação entre os poderes e a prevalência de uma agenda fixa e definida previamente pelo

Executivo. Desta forma, sobrepõe os interesses e as capacidades do Executivo aos dos outros atores políticos, sobretudo os parlamentares, que seriam representantes de interesses paroquiais e destituídos de capacidades de interferir em uma agenda nacional. Mesmo reconhecendo o potencial heurístico desta perspectiva, ela não será abordada nesta tese, uma vez que a mesma pretende explorar elementos políticos que informam a relação entre o Executivo e o Legislativo.

Ademais, como já foi discutido no capítulo 1, a não ser em casos de governos unipartidários e majoritários, é complicado assumir que a agenda de governo seja algo dado previamente e constituída de forma externa ao parlamento. Principalmente em casos de governos de coalizão é preciso estar atento ao fato de que a agenda pode envolver uma série de negociações que costumam ter início no interior da base governista e se estendem pelo corpo legislativo envolvendo, a depender das circunstâncias, a própria oposição (DINIZ, 2005; NUNES, 2013).

Diniz (2005) avalia o sucesso legislativo em função da capacidade do Executivo em agir estrategicamente nas interações com os diversos atores políticos. A autora destaca inclusive que “abrir mão” de uma agenda pode ser necessário para aprovar um projeto mais prioritário para o Executivo. Nunes (2013) como já mencionado no capítulo 2, enfatiza a capacidade de os governadores chegarem a uma decisão sobre um projeto sem que o mecanismo da regra de maioria seja acionado, ressaltando os aspectos de soma positiva da decisão.

A perspectiva analítica mobilizada nesta Tese ressalta elementos do sistema político, ou seja, suas instituições e estruturas políticas, entendendo que as regras possibilitem a utilização de estratégias diversas por parte dos atores políticos. Desta forma, a relação de oposição entre os poderes não necessariamente precisa ser vista como total. O conflito ou a cooperação advém da interação entre os poderes, podendo inclusive haver interdependência entre o Executivo e o Legislativo.

Para Bond e Fleischer (1990), a complexidade envolvida na medição do sucesso legislativo do presidente reside no fato do conceito ser multidimensional e na existência de diferentes definições. Desta forma, existem diversos parâmetros para que se possa dizer que um presidente é mais bem-sucedido que o outro na condução e aprovação de sua agenda.

Portanto, o significado de qualquer indicador de sucesso legislativo envolve julgamentos subjetivos sobre o conteúdo, complexidade e importância das questões sobre as quais prevalecem as preferências do presidente.

Saiegh (2009) ressalta que falta um padrão aos trabalhos que avaliam o desempenho dos Executivos. Para o autor o julgamento de “quão bom” ou “quão ruim” é um governo deve estar alicerçado na capacidade de legislar do chefe do Executivo. Tal julgamento deve ser feito a partir de parâmetros dados pela empiria, pois “[na] maioria das democracias contemporâneas, os chefes do Executivo exercem um papel dominante no processo legislativo” (SAIEGH, 2009:136).

A despeito do fato de que nenhum indicador de sucesso legislativo seja completamente satisfatório, há algumas características que os indicadores empíricos devem respeitar para que possam minimizar problemas e permitir comparações ao longo do tempo.

Para que um indicador seja aceitável ele deve obedecer a algumas condições. Em primeiro lugar, ser confiável. Isto significa que as decisões do pesquisador, que envolvem a escolha de como se deu a agregação de decisões individuais e coletivas devem ser suficientemente claras para que se possa fazer comparações longitudinais e para que diferentes pesquisadores possam chegar às mesmas conclusões sobre o que é fracasso ou sucesso. Em segundo lugar, ser válido. O indicador deve guardar estreita relação com o fenômeno a ser observado, ou seja, operacionalmente deve refletir os principais componentes do processo de tomada de decisão em casas legislativas para se aferir o que se entende ordinariamente por sucesso legislativo. Ademais, espera-se que seja representativo, ou seja, a amostra de casos deve ser representativa para que generalizações sobre sucesso e fracasso possam ser identificadas nas relações Executivo-Legislativo. A quarta condição é de que ajude a diferenciar questões importantes das menos relevantes, bem como distinguir os tipos de política. Finalmente, o indicador deve possibilitar a identificação das bases de apoio e de oposição à agenda do Executivo (BOND e FLEISCHER, 1990).

3.3.1. O que os indicadores de sucesso legislativo presidencial têm a nos dizer?

3.3.1.1. A Taxa de Sucesso Legislativo do Executivo

A taxa de sucesso legislativo, talvez seja o indicador mais utilizado pela Ciência Política para se afirmar que um governo foi eficiente na condução de sua agenda legislativa (SANTOS *et. al.*, 2014). Ela mostra o percentual de leis iniciadas pelo Executivo e que são aprovadas pelo Parlamento em uma mesma legislatura. As vantagens de se utilizar este indicador é que ele pode sinalizar, em parte, a agenda presidencial que é transformada em lei tendo em conta outras instâncias decisórias para além do plenário, como por exemplo, o sistema de comissões (BOND e FLEISCHER, 1990).

Diversos trabalhos que se ocuparam da agenda sobre a eficácia dos sistemas de governo mobilizam este indicador como prova de que é possível que países que adotam o presidencialismo como sistema convivam com a governabilidade. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; ABRÚCIO, 1998; SANTOS, 2001a; SANTOS, 2003; ANASTASIA, MELO e SANTOS, 2004; MONTERO, 2009; TOMIO e RICCI, 2012a; 2012b).

Entretanto, segundo Bond e Fleischer (1990), tal medida apresenta uma série de limitações. Uma primeira diz respeito à própria confiabilidade da medida, uma vez que pode haver certo grau de arbitrariedade do pesquisador na definição do que contar como iniciativa presidencial e como contar⁹⁴.

Outra limitação que se relaciona com a primeira é como lidar com as alterações que um projeto pode sofrer em sua tramitação. Uma proposta legislativa pode tramitar sem alterações, alterações mínimas ou alterações profundas. A medida não possibilita perceber o quão distante uma alteração introduzida pelo Legislativo afasta o projeto da preferência do Executivo. Desta forma, se coloca uma grande interrogação sobre a confiabilidade do

⁹⁴ Os autores ressaltam diferenças observadas entre as taxas de sucesso legislativo do Executivo da *Congressional Quarterly* (CQ) e as apresentadas pela *White House* (Casa Branca). As taxas da Casa Branca estavam superestimadas em relação a CQ. Casa Branca considerou propostas enviadas por outros funcionários do governo e votações relativas a definição de procedimentos. Ademais, a Casa Branca considerou a proposições na sua totalidade, enquanto o CQ analisa os projetos em suas partes componentes.

indicador (AMES, 2003 e DINIZ, 2005). Projetos emendados devem ser contados como vitórias ou fracasso (DINIZ, 2005)?

Uma terceira crítica diz respeito ao período a ser considerado para sopesar a ação do Congresso sobre as propostas presidenciais. A análise pode ser feita ano a ano, por biênio ou em função do mandato presidencial, sendo que, quanto maior o período temporal da agregação de dados menor torna-se o número de casos observados. A depender do nível de agregação, o fato da taxa de sucesso refletir os resultados de um processo, faz com que o indicador não considere “gargalos” e “gavetas” no processo legislativo ao projeto. Desta forma, a medida agrega decisões e não decisões que ocorrem em pontos diferentes dos tempos ao longo do processo legislativo (AMES, 2003; DINIZ, 2005). O indicador não capta os aspectos qualitativos relativos à tramitação. Por exemplo, o porquê de determinado projeto ter demorado mais tempo do que o regimental em uma determinada comissão, o que pode demonstrar algum conflito entre os poderes.

Ademais, um indicador que pretenda analisar as relações entre os poderes deve considerar a interação entre ambos, inclusive em matérias que não são de autoria do Executivo. Conflito e cooperação entre os poderes também podem ser observados em projetos de lei iniciados no legislativo⁹⁵. Dito de outra forma, a análise do processo legislativo não pode ser entendida com referência a apenas um dos Poderes. O sucesso legislativo do presidente não pode ser medido apenas pelo trâmite de proposições de interesse do Executivo (DINIZ, 2005).

Uma alta taxa de sucesso legislativo do Executivo não é prova de que o parlamento é um mero ratificador de suas vontades (NUNES, 2008). Negociações entre Executivo e Legislativo podem ter costurado a maioria ou acordos para que o Executivo aprovasse sua agenda. (ANASTASIA, 2001; SANTOS, 2001b; DINIZ, 2005; TOMIO e RICCI, 2012a 2012b; NUNES, 2013). O sucesso medido com base no início ou final do processo não captura a influência do Legislativo sobre o mesmo. E somente a depender do que tenha ocorrido ao longo da tramitação o pesquisador poderá afirmar que está diante de uma vitória contundente

⁹⁵ Uma outra limitação da taxa de sucesso é desconsiderar alguns casos que envolve relação entre os poderes, mas que não envolvem a legislação. Por exemplo, nomeações feitas pelo presidente que precisam ser referendadas pelo legislativo.

do Executivo (AMES, 2003; NUNES, 2013). Ademais, o sucesso como costuma ser medido, não considera a importância que cada projeto tem para a agenda do Executivo.

3.3.1.2. A Taxa de Participação e Dominância

Outro indicador muito mobilizado para avaliar a influência do Executivo sobre o processo Legislativo é a taxa de participação/dominância. Trata-se do percentual das proposições legislativas apresentadas pelo Executivo e que são aprovadas em uma mesma legislatura sobre o total de leis de uma assembleia. Quando este percentual é maior do que 50% pode-se falar em dominância. A taxa de dominância é utilizada como um indicador de controle de agenda por parte do Executivo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; MONTERO, 2009 SANTOS *et. al.*, 2014).

Taxas de dominância elevadas podem ser explicadas em boa medida, principalmente, para o caso Latino-americano, pelo conjunto de poderes de agenda que os presidentes detêm. Ademais, taxas de dominância podem variar em decorrência da variação das condições políticas e institucionais (SANTOS *et. al.*, 2014)⁹⁶.

Entretanto, a taxa de dominância, como medida da atividade legislativa, também apresenta problemas de superestimação a favor do Executivo, tal como a taxa de sucesso. Silva e Araújo (2010) e Silva (2014) chamam a atenção para a prática da apropriação de projetos com origem no Legislativo pelo Executivo. Muitos assuntos, ideias e até mesmo redação de projetos tem sua origem no poder Legislativo e podem ser apropriados pelo o Executivo. Por exemplo, projetos de lei apresentados em legislaturas diferentes podem ser retomados com pequenas alterações na redação, como sendo um projeto cuja origem é o Executivo. Contudo, em sua substância o projeto versa sobre o mesmo assunto e visa a produzir o mesmo efeito prático do projeto original apresentado pelo Legislativo. Portanto, o fenômeno da apropriação infla tanto a taxa de sucesso, quanto a taxa de participação/dominância.

⁹⁶ Ao estudar 30 presidentes latino-americanos durante o período de 1993 a 2010, os autores constatam que a dominância da agenda legislativa é obtida quando há um desenho institucional favorável ao Executivo (medido através do IPIL) em conjunto com um congresso polarizado em blocos ideológicos distintos, controle sobre maiorias parlamentares e ausência de fragmentação parlamentar.

Ademais, assim como ocorre com a taxa de sucesso a agregação dos projetos para a composição da taxa de dominância desconsidera a relevância dos diversos tipos de projetos de lei, não considerando a abrangência da lei e o impacto da mesma sobre os cidadãos. Nestes casos o projeto de lei que concede título de utilidade pública a uma instituição qualquer tem o mesmo peso de um Projeto de Emenda à Constituição que trata do regime previdenciário.

Fato é que votações têm custos diferenciados para o Executivo e para os parlamentares a depender da relevância e abrangência dos projetos, sendo que a aprovação ou rejeição de um determinado tipo de projeto pode depender da relevância da legislação.

Por fim, a taxa de participação/dominância e taxa de sucesso não contemplam as propostas que o Executivo teria interesse em aprovar e que não chegaram a ser transformado em lei, ou seja, a agenda não aprovada pode indicar conflito entre os poderes.

3.3.2. O veto como indicador de força do Executivo

O veto, total ou parcial, é um dos instrumentos que o Executivo possui para evitar que a legislação se afaste de suas preferências. Seu estudo é importante uma vez que se trata do mecanismo institucional que evidencia um potencial conflito entre os poderes, e sua análise possibilita compreender em que pontos as preferências entre o Executivo e o Legislativo distam. Desta forma, pode-se tomar o estudo dos vetos como uma *proxy* para se observar o processo de emendamento que ocorre nos projetos de lei ao longo do processo legislativo. Emendas introduzidas por parlamentares em projetos de autoria do Executivo que alterem em demasia o conteúdo e o efeito de legislação proposta pelo Executivo, terão grandes chances de ser vetadas. O mesmo vale para propostas dos legisladores sobre políticas públicas que se afastem das preferências do Executivo.

No jogo entre os poderes o veto não necessariamente precisa se concretizar, uma vez que a possibilidade de que seja interposto funciona como um sinalizador para o Legislativo que a partir daí tratará de definir sua própria preferência. Em situações de governos majoritários, a tendência será a de que as propostas aprovadas alinhem-se às preferências do Executivo e evitem o conflito. Em situações de governos minoritários ou de maioria instável, a maioria dos legisladores pode preferir o conflito com o Presidente. O conflito se resolverá a depender

das regras – o quórum necessário para a derrubada do veto – e da capacidade de o Legislativo fazer, ou não, com que as suas preferências prevaleçam.

A análise dos vetos pode, portanto, contribuir para que se avalie o sucesso do Executivo na implementação de sua agenda. Uma elevada taxa de manutenção de vetos fornece uma boa indicação sobre a capacidade do presidente ou, no caso desta tese, dos governadores em evitar que suas iniciativas não sejam modificadas de forma expressiva e/ou que se aprovelem propostas que não sejam do seu agrado.

3.3.3. As votações nominais como indicador das relações entre os poderes

Bond e Fleischer (1990) defendem que a melhor forma de verificar a relação entre o Executivo e o Legislativo seria através do exame das votações nominais, apesar de reconhecerem que existem outros pontos de decisões importantes no processo legislativo para além do plenário o que acaba ocasionando a perda de alguns casos que poderiam expressar um conflito entre os poderes⁹⁷. Entretanto, para os autores a análise das votações nominais consegue expressar uma imagem representativa da relação entre os poderes, pois é nas votações nominais que é possível observar em um único ponto do processo legislativo tanto as preferências do presidente quanto do Congresso em um grande número de casos.

Uma vez que os membros do parlamento e o presidente devem expressar publicamente uma posição contra ou a favor de uma determinada *policy*, excluindo os casos não controversos⁹⁸, o analista tem uma amostra válida, confiável e generalizável. Ademais, é através da observação do comportamento dos legisladores em votações nominais que o Executivo distribui recompensas ou punições⁹⁹. Contudo, tal indicador também não supera o problema de se ater a um ponto do processo de tramitação do projeto.

⁹⁷ Bond e Fleischer (1990) ressaltam que ações dos líderes no Congresso e das comissões permanentes podem determinar se as propostas legislativas de interesse do presidente irão ou não à votação em plenário. Ocasionalmente, um intenso conflito entre o presidente e o Congresso pode comprometer ou determinar se um projeto vai ou não a votação em plenário.

⁹⁸ Votações não conflituosas devem ser excluídas (votações unânimes ou quase unânime). Uma prática comum é excluir votos em que 80 por cento ou mais membros votaram de acordo com a vontade do Executivo. Perdas presidenciais unânimes devem ser mantidas na análise.

⁹⁹ A verificação de votações nominais também permite que grupos de interesse possam identificar apoiadores ou opositores de uma determinada política facilitando o exercício de *accountability* vertical.

Os resultados das votações podem ser agregados ao longo de diferentes períodos de tempo para dar uma indicação parcial de sucesso programático do presidente. Como cada votação é um caso, o sucesso presidencial sempre pode ser desagregado. Em segundo lugar, em cada votação nominal, pode-se identificar quais tipos de coalizão se organizaram em torno da posição do presidente em relação a um determinado projeto¹⁰⁰. Não se trata apenas de analisar o apoio individual.

Pode-se analisar os efeitos do apoio do partido a partir da indicação dos líderes partidários sobre o comportamento parlamentar em diversos pontos no tempo, bem como se a posição do presidente é bem-sucedida ou não. Ademais a análise das votações nominais permite analisar o sucesso legislativo do Executivo em um ponto discreto do tempo e dessa forma perceber a influência de questões conjunturais e ou relacionados ao tempo de mandato como o efeito *honeymoon* ou *lame duck*¹⁰¹. Algumas medidas são baseadas nas votações nominais, vamos a elas.

3.3.3.1. Taxas de apoio individual

Taxas individuais de apoio indicam em termos percentuais o quanto cada membro do parlamento está disposto a dar suporte ao Executivo em votações nominais cuja preferência o presidente externalizou em um determinado período de tempo (ano, biênio, legislatura)¹⁰². Ainda que, por si só, a taxa não consiga mensurar a capacidade do Executivo em aprovar sua agenda, é de se supor que presidentes que contem com uma alta taxa de apoio individual tendam a ter maior facilidade de aprovar projetos de seu interesse.

¹⁰⁰ Diferenciar como votam coalizões de parlamentares nos partidos como por exemplo, democratas liberais, democratas, republicanos conservadores e republicanos liberais.

¹⁰¹ A tradução livre dos termos é efeito “lua de mel” e efeito “pato manco”. O primeiro observa-se no início de mandatos quando presidentes tendem a gozar de uma alta popularidade. Já o segundo termo se aplica a avaliação de presidentes em finais de mandato, quando a popularidade do mesmo tende a ser muito baixa. Este efeito de sazonalidade sobre os mandatos geralmente incide sobre o comportamento dos legisladores, tendendo a um maior apoio do Legislativo em inícios de mandato dos presidentes e um menor apoio ao termo do mandato.

¹⁰² O indicador permite a observação de um número suficiente de casos, uma vez que a agregação de tempo incide positivamente sobre o número de casos observados.

Embora a modificação de propostas presidenciais pelo Congresso continue a representar uma ameaça para a confiabilidade, diferentemente das taxas de sucesso e dominância este indicador minimiza um pouco tal efeito. E isso porque é possível verificar se o projeto em plenário se afasta das preferências do Executivo. Por exemplo, se em um projeto de autoria do Executivo recebe a indicação do líder de governo para que não seja aprovado é bem provável que o projeto esteja descaracterizado de tal forma que o Executivo prefere não o ver aprovado. Neste caso o Executivo prefere a manutenção do *status quo* a ver seu projeto aprovado. Caso o projeto seja aprovado em plenário, a probabilidade de que o mesmo seja vetado é enorme.

No cálculo do indicador é a posição do presidente no momento da votação que deve ser considerada mesmo que tal posição seja diferente de uma expressada anteriormente ou que o presidente mude sua posição após a votação.

Este indicador apresenta algumas vantagens em relação aos outros dois indicadores mencionados. Ele pode ser calculado de forma objetiva e com fiabilidade. Para o cálculo é necessário determinar as posições dos membros do Congresso e do presidente. No caso brasileiro basta saber qual é o encaminhamento do líder de governo em relação a uma matéria que seja objeto de votação nominal e ver como os parlamentares se posicionam em relação a este encaminhamento. A agregação dos votos individuais dos parlamentares por partido permite verificar o posicionamento do partido em relação ao posicionamento do governo¹⁰³.

3.3.3.2. Disciplina partidária

Uma das maneiras de se avaliar a disciplina de um partido é por meio do Índice de Rice. O índice, por si só, não fornece uma medida de sucesso do Executivo; afinal, um partido pode ser disciplinado *contra* o presidente, posição que será expressa já na votação por sua liderança. Mas, por outro lado, o sucesso presidencial tornar-se-á muito difícil caso os partidos da coalizão governistas apresentem um comportamento indisciplinado em plenário. O cálculo do índice é feito da seguinte maneira:

¹⁰³ Para os EUA o *CQ* determina a posição do presidente em votações nominais, analisando suas mensagens para o Congresso, observações feitas em conferências de imprensa, declarações públicas e documentos.

$$\text{RICE}_{ij} = | \% \text{ sim}_{ij} - \% \text{ não}_{ij} | \text{ para cada grupo } i \text{ na votação } j.$$

O índice varia de 0 (zero) a 1 (um). O índice é igual a 0 (zero) quando metade da bancada vota sim e a outra metade vota não em referência à posição do líder partidário. Quando todos os parlamentares votam da mesma maneira o índice alcança seu maior valor.

O índice pode evidenciar se coalizões estão ou não sofrendo problemas de coordenação. Se os líderes dos partidos da coalizão governista indicam voto favorável ao Executivo e o valor do índice é alto (próximo a 1) em votações reiteradas, aumenta a possibilidade de que o Executivo aprove sua agenda.

Um dos problemas do Rice é que o índice ignora as ausências e abstenções. Parlamentares podem abster-se ou não comparecer a votações que possam lhes infligir altos custos políticos perante seus eleitores e/ou a opinião pública. E a depender da situação – uma exigência de quórum elevado para a aprovação da matéria diante de uma oposição forte, por exemplo – tais ausências podem significar a diferença entre sucesso e fracasso presidencial.

Uma coalizão governista que não consiga mobilizar sua bancada pode ser um indicador de dificuldade à frente. O indicador de unidade proposto por Carey e Reinhardt (2003) expresso abaixo é uma forma de se lidar com as ausências e abstenções:

$$\text{UNIDADE}_{ij} = | \% \text{ Sim}_{ij} - \% \text{ Não}_{ij} | \text{ para grupo } i \text{ na votação } j.$$

Neste indicador as porcentagens são calculadas em frações da totalidade dos membros do grupo. O indicador assume o valor de 0 (zero) quando nenhum dos membros vota ou quando os votos dos membros que votaram “sim” se igualam ao número de membros que votaram “não” o valor 1 (um) é obtido quando todos os membros votam unidos.

3.4. Construindo o Índice de Poder do Executivo (IPE)

O objetivo da seção é apresentar o construto do Índice de Poder do Executivo (IPE). Tal índice se propõe como medida alternativa para avaliar o sucesso legislativo do Executivo, sendo desta forma, a variável a ser explicada neste trabalho¹⁰⁴. A expectativa é que o índice seja sensível a variações nos contextos políticos observados nos estados. A construção do índice pretende lidar com duas das principais críticas aos indicadores canônicos de sucesso legislativo, a saber, o aspecto estático de um fenômeno que é processual e a possibilidade de se introduzir o próprio elemento de conflito entre os poderes no indicador. Ademais, o índice pretende manter o “pé” na empiria como recomenda Saiegh (2009).

Apesar de se pretender, com o IPE, uma medida alternativa para se medir sucesso legislativo do Executivo a iniciativa não é inédita (DINIZ, 2005; NUNES, 2013). Diniz sugere que a avaliação de governo deve se dar através da análise das ações estratégicas que o Executivo pode vir a ter ao longo do processo legislativo.

Nunes (2013) propôs uma análise de sucesso legislativo do Executivo que supera o mero cômputo da legislação aprovada e rejeitada. Para o autor deve-se analisar como se dão as vitórias e as derrotas. O mais importante seria a repercussão pública em torno das medidas a serem adotadas. Desta forma, podem ser destacados os aspectos relacionados às barganhas realizadas no processo de tramitação e que se relacionam à aprovação dos projetos. Na opinião do autor, decisões que não utilizam a regra da maioria tendem a produzir resultados de soma positiva, onde tanto o Executivo quanto o parlamento em alguma medida não têm custos elevados na tomada de decisão frente à opinião pública. Portanto, será mais exitoso na condução da sua agenda, o governador que chega a um maior número de decisões, quer seja a aprovação ou não de uma proposta, através de construção e negociação de consensos evitando a tomada de decisão por regra de maioria, que tendem a gerar jogos de soma zero.

¹⁰⁴ Em análises QCA recomenda-se não se utilizar o termo variável dependente. A variável a ser explicada é tratada como resultado de interesse.

Ao analisar o processo de tomada de decisão na ALMG e na ALERGS em duas legislaturas¹⁰⁵ o autor constata que muitas decisões não se davam através da regra da maioria. Em Minas Gerais pouquíssimas leis chegaram a ser decididas por votação nominal e no Rio Grande do Sul mais de 80% das votações nominais não haviam sido conflituosas, podendo ser tratadas como consensuais. Considerando este critério o autor verificou variações entre os estados e nos estados, que podem ser explicadas por variáveis políticas, relacionadas à montagem da coalizão de governo.

Dentre os indicadores analisados ao longo do capítulo alguns não foram utilizados para compor o IPE. A *dominância* foi um deles. O problema é que, nas Assembleias Legislativas, é muito grande o percentual de legislação de baixa relevância aprovado (denominação de próprios públicos, homenagens, etc.). Como este tipo de iniciativa quase sempre tem origem entre os legisladores e seu volume pode ser maior do que legislação relevante, sua contabilização acaba por subestimar em demasia a participação do Executivo. Tampouco puderam ser utilizadas a taxa de apoio individual e a disciplina partidária. Nestes casos a razão foi outra: a indisponibilidade de dados para todos os estados analisados.

A construção do índice de Poder Executivo levou em conta, portanto, duas variáveis. A primeira é a taxa de sucesso legislativo, ou seja, o percentual de projetos de autoria do Executivo que é aprovado, tendo em vista o número total de iniciativas apresentadas por este poder. Neste trabalho, será considerado bem-sucedido o governador que aprova um número maior ou igual a 87% de seus projetos. O patamar foi estabelecido tendo como referência de governo bem-sucedido a média de aprovação de projetos do Executivo observada nos trabalhos de Tomio e Ricci (2012b) sobre os legislativos subnacionais.

A segunda variável considerada é a capacidade do governador manter os seus vetos. É através do veto que o Executivo consegue evitar que as iniciativas aprovadas no Legislativo se afastem de suas preferências e que seus projetos sejam preservados de alterações significativas introduzidas pelos parlamentares. Quando um parlamento derruba um veto ele expressa claramente o seu desacordo e/ou descontentamento na relação com o Executivo. Será

¹⁰⁵ O trabalho de Nunes (2013) compreende o período de 1999 a 2006 e aborda os governos Itamar Franco (PMDB) e o primeiro governo de Aécio Neves (PSDB) em MG e os governos de Olívio Dutra (PT) e Germano Rigotto (PMDB) no RS.

considerado bem-sucedido o governador que mantiver pelo menos 70% de seus vetos. O parâmetro leva em consideração as taxas de vetos derrubados por assembleias legislativas observadas em outros trabalhos (SANTOS, 2001; TOMIO e RICCI, 2012b, GRAÇA, 2014).

Para o cálculo do IPE o primeiro passo adotado foi transformar os valores percentuais em proporção. Os valores foram somados e divididos por dois¹⁰⁶. A seguir a fórmula utilizada:

$$\frac{\mathbf{P \text{ Sucesso Legislativo} + P \text{ manutenção veto}}}{\mathbf{2}}$$

O índice varia de 0 a 1. O valor 1 seria a situação em que o governador de estado obtém 100% de sucesso legislativo e manutenção de veto.

No próximo capítulo serão apresentados dados referentes a produção legislativa nos estados analisados. Além disso o capítulo irá avaliar a variação do IPE frente a condições políticas, através da técnica de QCA.

¹⁰⁶ Outros pesos foram atribuídos às variáveis que compõe o IPE. Contudo os resultados não apresentaram diferenças significativas mostrando ser acertada o peso de 50% para cada uma das variáveis. Testou-se as combinações 25/75, 75/25, 33,3/66,7 e 66,7 e 33,3 (sempre em termos percentuais). Agradeço ao Prof. Flávio da Cunha Rezende (UFPE) a sugestão. Ver Anexo 1.

CAPÍTULO IV

CONDICIONANTES POLÍTICOS NO SUCESSO LEGISLATIVO DOS GOVERNADORES BRASILEIROS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA QUALITATIVA (QCA)

4.1. Introdução

Este capítulo apresenta e analisa os dados sobre a produção legislativa em nove estados brasileiros durante as legislaturas 2007/2011 e 2011/2015. O objetivo é o de explicar que condições favorecem o sucesso legislativo do poder Executivo. A discussão é feita em duas partes. Na primeira, de caráter descritivo, são apresentados (a) a coleta e sistematização dos dados sobre o processo legislativo; (b) o número de projetos apresentados em cada assembleia; (c) o número de projetos aprovados, discriminados por autoria (Legislativo ou Executivo); (d) a relação entre o número de projetos apresentados e aprovados por ambos os poderes; (e) a taxa de dominância do poder Executivo; e (e) e a taxa de manutenção de vetos para cada assembleia considerada.

A segunda parte do capítulo dedica-se especificamente à discussão dos condicionantes políticos do sucesso legislativo dos governadores e encontra-se dividida em quatro seções, além da conclusão. A primeira tem como objetivo justificar a escolha do método para a análise dos dados, a QCA. Na segunda aborda-se a importância da ancoragem teórica e empírica na construção dos indicadores em QCA, processo conhecido como calibração. Ao longo da seção serão apresentados os resultados do Índice de Poder do Executivo (IPE), tomado como resultado de interesse, para as legislaturas analisadas em cada estado. Ainda nesta seção será feita a calibração das condições causais e mostrada a relação destas com o resultado de interesse (hipóteses). A terceira seção será dedicada à análise dos dados, seguindo o protocolo sugerido por Pérez-Liñan (2010). A quarta seção apresentará uma análise QCA alternativa considerando como resultado de interesse as variáveis desagregadas que compõe o IPE, a saber, sucesso legislativo do Executivo e Taxa de Manutenção de Veto. Por fim as conclusões.

4.2. A Construção da Base de Dados

Uma das tarefas mais árduas para quem lida com estudos empíricos do processo legislativo é obter dados primários e sistematizados. Tal tarefa muitas vezes se coloca como um problema a ser enfrentado pelo pesquisador. Nesta tese os dados foram coletados tanto em fontes primárias como em secundárias.

A coleta primária de dados ocorreu para os estados da Bahia, Ceará, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo para os períodos 2007-2010 e 2011-2014. Os dados foram coletados diretamente dos sítios eletrônicos das Assembleias Legislativas, através da técnica de raspagem de dados¹⁰⁷ à partir do *software R*¹⁰⁸.

Os dados referentes ao processo legislativo no biênio 2007-2008 para a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro foram obtidos no relatório de pesquisa produzido por Santos e Graça (2009). A base de dados “Legislativos Estaduais”, elaborada pelo Professor Fabrício Tomio (UFPR) forneceu os dados relativos ao processo legislativo nos estados do Pará (2007-2008), Pernambuco (2007-2008) e Santa Catarina (2007-2010).

Para fins da análise empreendida nesta Tese foram considerados¹⁰⁹ Projetos de Lei (PL), Projetos de Lei Complementar (PLC), Projetos de Emenda à Constituição (PEC) e Medidas Provisórias (MP), apresentados pelos poderes Executivo, Legislativo e Outros¹¹⁰, desde que sua tramitação tenha ocorrido dentro de uma mesma legislatura. Em outras palavras, projetos iniciados em uma legislatura, mas aprovados ou rejeitados em outra não foram considerados.

¹⁰⁷ Ver nota 6.

¹⁰⁸ O *script* da coleta dos dados referente aos estados encontra-se no Anexo 2.

¹⁰⁹ Em Minas Gerais também poderiam ser consideradas as Leis Delegadas, uma especificidade do Estado. No entanto, para fins de padronização da análise elas foram contabilizadas. É importante ressaltar o seu grande uso por parte do governador Aécio Neves.

¹¹⁰ Aproximadamente 2% dos projetos foram aprovados por outros autores tais como Ministério Público, Tribunal de Contas e Poder Judiciário.

4.2.1. A Produção Legislativa nos Estados

Esta seção apresenta os dados referentes à produção legislativa nos estados considerados nesta Tese. A Tabela 4.1 inicia a série e apresenta o número de projetos apresentados em cada assembleia e por autoria para as legislaturas 2007/2011 e 2011/2015 nos seguintes estados: Bahia, Ceará, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo. Os dados referentes aos estados do Pará, Rio de Janeiro e Pernambuco dizem respeito apenas ao primeiro biênio da legislatura 2007-2011. Para Santa Catarina foi contabilizada toda a produção da legislatura 2007-2011. No total foram 25.089 propostas legislativas somando-se todas as assembleias¹¹¹.

Destaca-se o grande ativismo na proposição de leis por parte do Poder Legislativo, responsável por propor, em média, em torno de 82% das leis, o que é condizente com o baixo custo para o legislativo apresentar proposições conforme já observado por Tomio e Ricci (2012a). A assembleia que apresentou o menor ativismo legislativo foi a ALEPE. Nesta casa os parlamentares foram responsáveis pela apresentação de aproximadamente 34% dos projetos de lei apresentados. No outro extremo, a ALECE, durante o período de 2007-2011, foi responsável por apresentar cerca de 98% dos projetos que tramitaram na casa. Pode-se observar, ainda, um equilíbrio do ativismo legislativo entre os poderes na ALERGS.

¹¹¹ Não foi possível obter todos os dados para o Rio de Janeiro.

Tabela 4.1 – Número de projetos apresentados por Assembleia e por autor (2007/2011 e 2011/2015).

UF****	Nº de Projetos Apresentados ***	Nº de Projetos Apresentados pelo Executivo	Nº de Projetos Apresentados pelo Legislativo	Nº de Projetos Apresentados por Outros
BA1	2398 (100)	201 (8,38)	2167 (90,37)	30 (1,25)
BA2	1167 (100)	291 (24,93)	860 (73,70)	16 (1,37)
CE1	1337 (100)	27 (2,00)	1306 (97,70)	4 (0,30)
CE2	950 (100)	58 (6,10)	884 (93,05)	8 (0,84)
MG1	3134 (100)	273 (8,71)	2832 (90,36)	29 (0,92)
MG2	2473 (100)	358 (14,48)	2083 (84,23)	32 (1,29)
PA*	549 (100)	134 (24,40)	402 (73,22)	13 (2,37)
RS1	1554 (100)	692 (44,53)	773 (49,74)	89 (5,73)
RS2	1296 (100)	742 (57,25)	480 (37,04)	74 (5,71)
PE*	641(100)	403 (62,87)	215 (33,54)	23 (3,59)
RJ**	Sem Informação	105	Sem Informação	Sem Informação
SC*	2437 (100)	608 (24,95)	1752 (71,89)	77 (3,16)
SP1	4518 (100)	137 (3,03)	4356 (96,41)	25 (0,55)
SP2	2635 (100)	115 (4,36)	2498 (94,80)	22 (0,83)
Total	25089 (100)	4037 (16,1)	20608 (82,14)	442 (1,76)

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados *Legislativos Assembleias Estaduais (TOMIO e RICCI); ** Santos e Graça (2009) e; Banco de Produção Legislativa Subnacional do CEL-DCP.

***O período de produção de dados para os estados do Rio de Janeiro, Pará e Pernambuco referem-se ao primeiro biênio da legislatura 2007-2008.

**** Os números 1 e 2 à frente das siglas dos estados refere-se a legislatura considerada. O número 1 indica a legislatura 2007-2011. O número 2 a legislatura 2011-2015.

A Tabela 4.2 mostra o total de leis aprovadas em cada uma das assembleias analisadas e o total de leis aprovadas por iniciativa. Ao todo foram aprovadas 14.386 leis somando-se todas as casas legislativas. Deste total o Legislativo aprovou 10.482 leis, em torno de 73% e o Executivo aprovou aproximadamente 25%. O ativismo legislativo das Assembleias resulta em um grande número de projetos aprovados. Ademais, a natureza dos projetos de lei apresentados pelo Legislativo geralmente é de baixa abrangência e relevância, o que faz com que estes projetos tenham baixos custos para serem aprovados. Entre os projetos de leis aprovados pelos parlamentares estão os projetos que conferem nome a prédios públicos e a concessão de títulos de autoridade pública (SANTOS, 2001a; TOMIO e RICCI, 2012b).

Tabela 4.2 – Número de projetos aprovados por assembleia e por autor (2007/2011 e 2011/2015)

UF****	Nº de Projetos Aprovados nas Assembleias***	Nº de Projetos do Executivo aprovados	Nº de Projetos do Legislativo aprovados	Nº de Projetos Aprovados por Outros
BA1	1642	169	1458	15
BA2	1014	189	814	11
CE1	630	27	599	4
CE2	488	56	426	6
MG1	1650	206	1423	21
MG2	2175	304	1848	23
PA*	271	119	140	12
PE*	579	398	160	21
RS1	947	602	277	68
RS2	928	637	237	54
RJ**	397	86	295	16
SC*	1650	531	1047	72
SP1	1059	128	914	17
SP2	956	102	844	10
Total	14386 (100)	3554 (24,70)	10482 (72,90)	350 (2,40)

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados *Legislativos Assembleias Estaduais (TOMIO e RICCI); ** Santos e Graça (2009) e; Banco de Produção Legislativa Subnacional do CEL-DCP.

***O período de produção de dados para os estados do Rio de Janeiro, Pará e Pernambuco referem-se ao primeiro biênio da legislatura 2007-2008.

**** Os números 1 e 2 à frente das siglas dos estados refere-se a legislatura considerada. O número 1 indica a legislatura 2007-2011. O número 2 a legislatura 2011-2015.

Contudo, a observação dos dados de forma desagregada, conforme se pode ver na Tabela 4.3 e no Gráfico 4.1 mostram uma realidade diversificada entre as assembleias o que pode denotar interações diversificadas entre os Poderes. A Tabela 4.3 apresenta o número de projetos apresentados e aprovados pelo Executivo, de forma a permitir uma primeira aproximação da taxa de sucesso deste poder. Merece destaque o Executivo cearense, que na legislatura 2007-2011 aprovou todos os seus projetos na ALECE. O valor mínimo da taxa de sucesso do Executivo se deu na legislatura 2011-2015 na ALBA onde o governador aprovou 64,95% dos projetos enviados. Considerando a média, a taxa de sucesso do Executivo foi de 86,98%. Valores acima de 90% são observados em CE2, PE e SP1. Valores na casa dos 80% são observados na BA1, MG2, PA, RJ, RS, SC e SP2. Apenas na Legislatura 2007-2011 na ALMG se observou uma taxa de sucesso legislativo do Executivo na casa dos 70%, obtendo o então governador Aécio Neves (PSDB) 75,46%.

Tabela 4.3 – Número de projetos apresentados pelo Executivo, Número de Projetos Aprovados de origem do Executivo e Taxa de Sucesso Legislativo do Executivo nas Assembleias Legislativas (2007/2011 e 2011/2015)

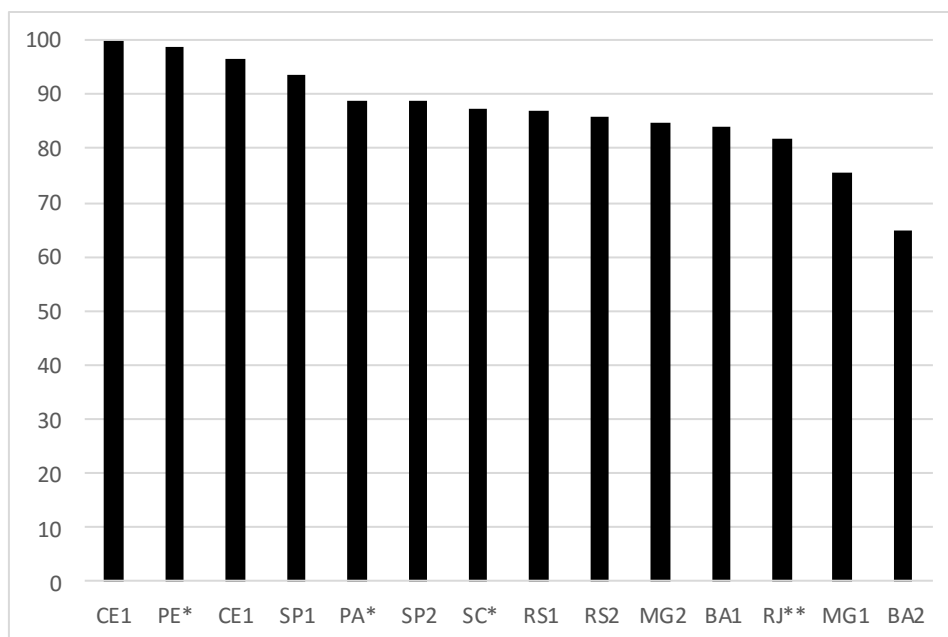
UF****	Nº de Projetos Apresentados pelo Executivo***	Nº de Projetos Aprovados de origem do Executivo	Taxa de Sucesso do Executivo (%)
BA1	201	169	84,08
BA2	291	189	64,95
CE1	27	27	100,00
CE2	58	56	96,55
MG1	273	206	75,46
MG2	358	304	84,92
PA*	134	119	88,80
PE*	403	398	98,76
RJ**	105	86	82,00
RS1	692	602	87,00
RS2	742	637	85,85
SC*	608	531	87,34
SP1	137	128	93,43
SP2	115	102	88,70

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados *Legislativos Assembleias Estaduais (TOMIO e RICCI); ** Santos e Graça (2009) e; Banco de Produção Legislativa Subnacional do CEL-DCP.

***O período de produção de dados para os estados do Rio de Janeiro, Pará e Pernambuco referem-se ao primeiro biênio da legislatura 2007-2008.

**** Os números 1 e 2 à frente das siglas dos estados refere-se a legislatura considerada. O número 1 indica a legislatura 2007-2011. O número 2 a legislatura 2011-2015.

Gráfico 4.1 – Taxa de Sucesso do Executivo por Estado e legislatura.



Fonte: Elaboração própria à partir do banco de dados Legislativos Assembleias Estaduais *(Tomio e Ricci); **Santos e Graça (2009) e; Banco de Produção Legislativa Subnacional do CEL-DCP.

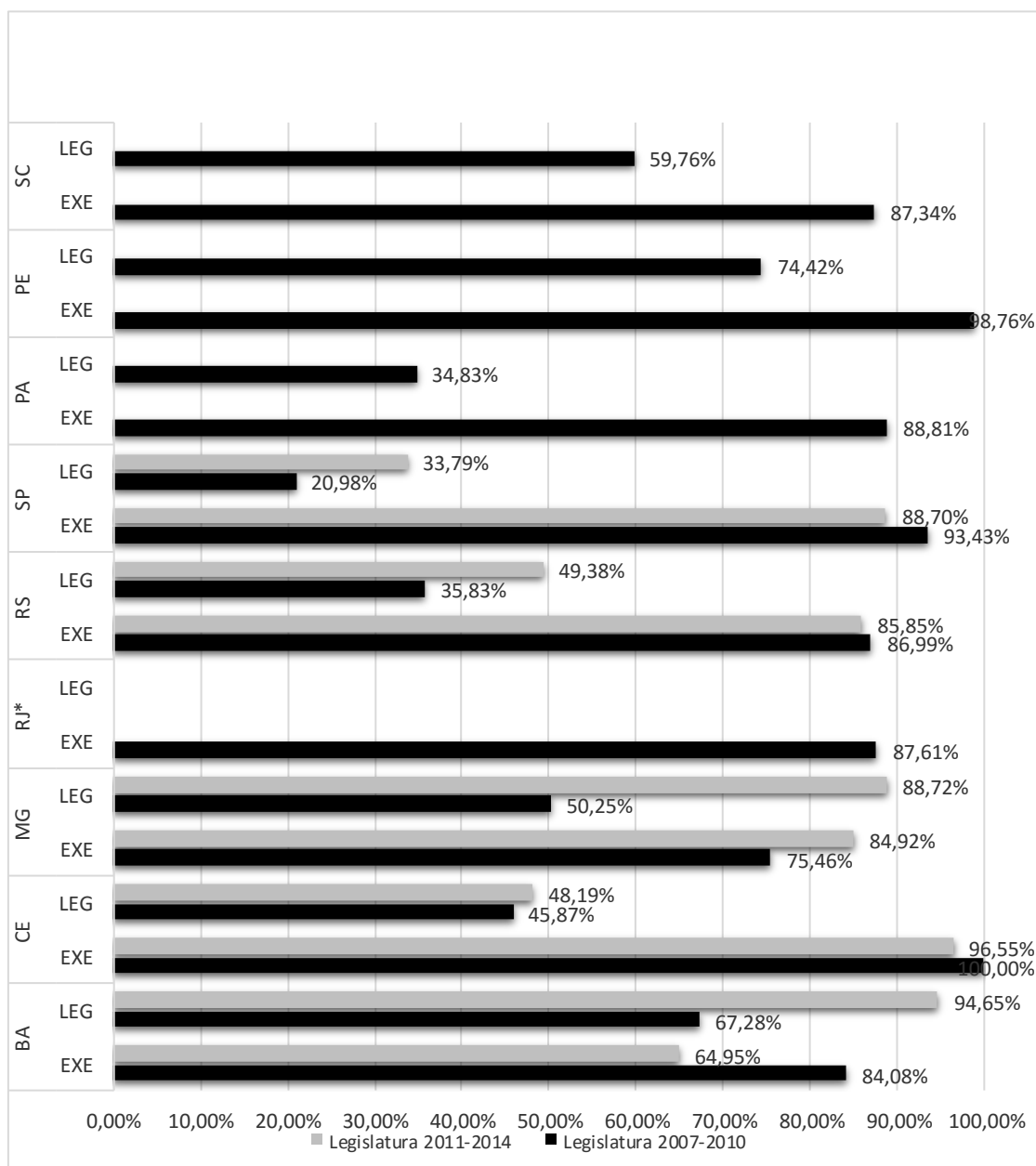
A observação do Gráfico 4.2, a seguir, permite comparar o sucesso legislativo levando em conta a origem das iniciativas e ressalta ainda mais a diversidade dos contextos examinados. Em média o Legislativo aprova 54,15% dos projetos de sua autoria¹¹². Contudo, a observação desagregada mostra uma diversidade entre os estados e até mesmo quando se compara uma legislatura a outra em um mesmo estado. Por exemplo, observa-se que deputados paulistas na legislatura 2007-2011 aprovam em torno de 21% dos projetos de sua autoria, enquanto deputados baianos no mesmo período aprovaram 67,28% dos projetos de sua autoria. Outra observação saliente é a diferença observada na ALMG e na ALBA quando se comparam as duas legislaturas. O sucesso legislativo dos parlamentares em ambas as casas é muito maior na legislatura 2011-2014 quando comparada com a legislatura anterior, sendo a diferença percentual de cerca de 37% e 27% respectivamente.

Destacam-se as taxas de sucesso de projetos de autoria do Legislativo em PE, MG e BA durante a legislatura 2011-2015, com valores de 74%, 88% e 94% respectivamente. O

¹¹² Não foi possível obter estes dados para o RJ.

legislativo paraense e paulista, foram os que menos conseguiram transformar seus projetos em lei. Os deputados do Pará aprovaram apenas 34% dos projetos de sua autoria, na legislatura 2007/2011. No caso de São Paulo, o percentual de aprovação foi de 20,98% na primeira legislatura e de 33,79% na segunda. Parlamentares gaúchos e cearenses aprovaram em média 43% e 47% respectivamente, sendo que a variação foi de 14 e 3 pontos percentuais quando se compara as legislaturas nos dois estados respectivamente. O Legislativo catarinense aprovou 59% dos projetos de sua autoria.

Gráfico 4.2 - Taxa de Sucesso Legislativo – Executivo e Legislativo (2007-2014)



Fonte: Elaboração própria à partir do banco de dados Legislativos Assembleias Estaduais *(TOMIO e RICCI); **Santos e Graça (2009) e; Banco de Produção Legislativa Subnacional do CEL-DCP. *Os dados para os estados do Rio de Janeiro, Pará e Pernambuco referem-se ao primeiro biênio da legislatura 2007-2008.

A Tabela 4.4 apresenta o número de projetos aprovados nas assembleias, número de projetos aprovados de autoria do Executivo e a taxa de dominância deste último poder. A taxa média de dominância do Executivo foi de 29%. Os governadores gaúcho e pernambucano

apresentaram os maiores valores para o indicador. De todas as leis aprovadas na ALERGS, durante 2011-2015, 72% delas tiveram como autor o Executivo.

Na ALEPE o Executivo foi responsável por 71% das leis aprovadas. Por outro lado, o Executivo cearense na legislatura 2007-2011 respondeu por apenas 4,31% das leis aprovadas na ALECE.

Tabela 4.4 – Número de Projetos de Lei aprovados (*), Número de Projetos aprovados de origem do Executivo e Taxa de Dominância do Executivo (2007/2011 e 2011/2015)

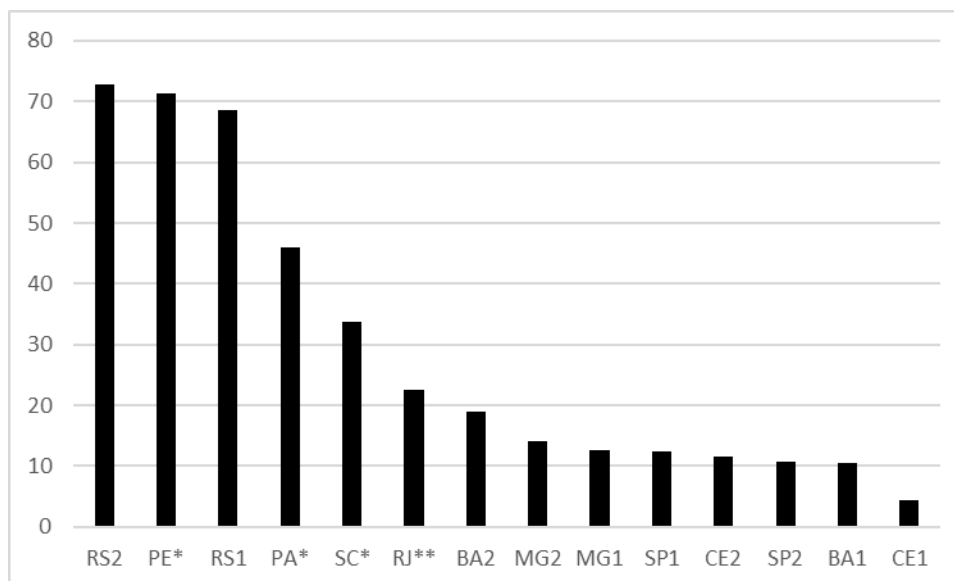
UF	Nº de Projetos Aprovados na Assembleia*	Nº de Projetos Aprovados de origem do Executivo	Taxa de Dominância do Executivo (%)
BA1	1627	169	10,39
BA2	1003	189	18,84
CE1	626	27	4,31
CE2	482	56	11,62
MG1	1629	206	12,65
MG2	2152	304	14,13
PA**	259	119	45,95
PE**	558	398	71,33
RJ***	381	86	22,57
RS1	879	602	68,49
RS2	874	637	72,89
SC**	1578	531	33,65
SP1	1046	128	12,30
SP2	946	102	10,80

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados Legislativos Assembleias Estaduais *(Tomio e Ricci); ***Santos e Graça (2009); Banco de Produção Legislativa subnacional do CEL.

*Os dados para RJ, PA e PE referem-se ao primeiro biênio da legislatura 2007-2011.

O gráfico 4.3 compara as taxas de dominância do Executivo por estado e legislatura.

Gráfico 4.3 – Taxa de Dominância do Executivo por Estados e legislatura



Fonte: Elaboração própria à partir do banco de dados Legislativos Assembleias Estaduais *(Tomio e Ricci); **Santos e Graça (2009) e; Banco de Produção Legislativa Subnacional do CEL-DCP.

Por fim, foi analisada a taxa de manutenção de vetos, ou seja, a capacidade de o Executivo fazer prevalecer as suas preferências na relação com o Legislativo em situações nas quais o conflito se explicita. A Tabela 4.5 apresenta o número de projetos vetados, o número de vetos mantidos, o número de vetos rejeitados e a taxa de manutenção. Uma primeira observação a ser feita é a ausência de vetos na legislatura 2007-2011 no CE e PE e nas duas legislaturas consideradas para SP. Tais dados poderiam evidenciar a inexistência de conflito entre os Poderes e uma consequente preponderância do Executivo nos Estados, configurando aquilo que Abrúcio (1998a) chamou de “ultrapresidencialismo”.

Contudo, pelo menos no que se refere à ausência de conflito o quadro pode ser outro, pelo que se depreende de informações sobre o estado de SP. Durante o período considerado, o Executivo vetou 398 leis. Entretanto, até o final de 2014, nenhum veto havia sido apreciado pela ALESP. Todos os vetos foram apreciados na legislatura seguinte, em 2015. O resultado foi altamente favorável ao Executivo: apenas 3 vetos foram derrubados, o que representa uma taxa de manutenção de 99,25%.

Taxas de manutenção abaixo do patamar de 70% foram observadas na primeira legislatura considerada em MG, na segunda legislatura considerada na BA e nas duas legislaturas examinadas no RS, o que pode ser alguma evidência de conflito entre os Poderes.

Tabela 4.5 - Número de Vetos, Número de Vetos Mantidos, Números de Vetos Rejeitados e Taxa de Manutenção de Vetos nas Assembleias Legislativas em Projetos de Lei de Autoria do Executivo/Legislativo (2007/2011 e 2011/2015)

UF****	Nº de Projetos Vetados***	Nº de Vetos Mantidos	Nº de Vetos Rejeitados	Taxa de Manutenção (%)
BA1	2	2	0	100,00
BA2	2	1	1	50,00
CE1	0	-	0	100,00
CE2	2	2	0	100,00
MG1	41	22	19	53,66
MG2	37	31	6	83,79
PA*	12	11	1	91,67
PE*	0	-	-	100,00
RJ**	23	19	4	82,60
RS1	22	15	7	68,20
RS2	41	25	16	61,00
SC*	190	152	37	80,00
SP1	232	-	0	100,00
SP2	166	-	0	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados *Legislativos Assembleias Estaduais (TOMIO e RICCI); ** Santos e Graça (2009) e; Banco de Produção Legislativa Subnacional do CEL-DCP.

***O período de produção de dados para os estados do Rio de Janeiro, Pará e Pernambuco referem-se ao primeiro biênio da legislatura 2007-2008.

**** Os números 1 e 2 à frente das siglas dos estados refere-se a legislatura considerada. O número 1 indica a legislatura 2007-2011. O número 2 a legislatura 2011-2015.

A observação dos dados permite conclusões análogas a outras já demonstradas em outros trabalhos sobre a produção legislativa nos estados brasileiros (SANTOS, 2001a; NUNES, 2008; TOMIO e RICCI, 2010; 2012a; 2012b). Há uma grande variação dos indicadores no tempo e no espaço e que devem ser explicadas por fatores políticos, como sugerem Nunes (2008) e Tomio e Ricci (2012a e 2012b).

4.3. Análise Qualitativa Comparativa: aspectos introdutórios do método.

Uma das grandes dificuldades de se fazer ciências sociais, diz respeito à natureza complexa do próprio objeto. Fenômenos sociais, dentre eles os políticos, são demasiadamente complexos e sua apreensão e compreensão exigem do pesquisador criatividade no desenho de pesquisa principalmente no que tange a operacionalização de variáveis e a forma de se estabelecer relações entre variáveis explicativas e o fenômeno a ser explicado.

A complexidade do objeto em Ciências Sociais é inerente ao próprio objeto devido basicamente a dois aspectos. O primeiro diz respeito à própria capacidade reflexiva do objeto. Independentemente de o pesquisador optar por um desenho de pesquisa que privilegia a estrutura ou a ação dos indivíduos, o que se analisa são as instituições formadas por indivíduos e que, ao mesmo tempo, exercem influência sobre os resultados da ação destes últimos o que, em consequência, faz com que os mesmos tenham “opinião” sobre as primeiras. Nesse sentido, o estudioso de instituições legislativas tem que lidar com uma espécie de “organismo vivo”, uma vez que os próprios membros do parlamento conhecem as regras que informam a sua atividade e, em um certo sentido, conseguem avaliar se estas regras são facilitadoras ou constrangimentos para a realização de seus objetivos e, desta forma, podem atuar ou como agente de manutenção ou mudança do *status quo*. Conseguir apreender aspectos sistêmicos e duradouros torna-se então o grande desafio para os cientistas sociais. (DURKHEIM, 2007; WEBER, 1979).

O segundo aspecto da complexidade relacionada ao objeto em Ciência Política refere-se à natureza multicausal dos fenômenos sociais. Pode-se explicar a decisão do voto de um eleitor a partir de sua crença religiosa, mas com certeza, esta explicação será muito restrita apesar de parcimoniosa (BABBIE, 1999). Outros elementos de *background* do eleitor podem explicar a decisão de votar no candidato A ou B. Um desenho de pesquisa que considere a escolaridade, a renda, a profissão, a idade terá maior capacidade explicativa do que um baseado apenas na crença religiosa.

Uma das formas que a Ciência Política vem lidando com a questão da multicausalidade dos fenômenos é adotar modelos estatísticos multicausais. Destaque deve ser dado para as

técnicas de regressão de Mínimos Quadrados Ordinário (MQO)¹¹³ e de Logística Binária. Modelos de regressão visam verificar o efeito líquido de uma variável independente sobre a variável dependente controlando as demais variáveis explicativas envolvidas na análise (ELLIOTT, 2013; SANTOS *et. al.*, 2014; SANDES FREITAS e BIZARRO NETO, 2015). Contudo, a utilização de modelos estatísticos necessita de um número de casos suficientemente grande para a validação dos seus resultados, respeitando a lei dos grandes números enunciada por Bernoulli (TRIOLA, 2011), o que em certo sentido dificulta o desenho de pesquisa explicativa para desenhos que apresentem *small n*.

A *Qualitative Comparative Analyses* (QCA)¹¹⁴ se apresenta como uma alternativa analítica para lidar com o problema de desenhos de pesquisa com poucos casos e com modelos explicativos multicausais (PÉREZ-LIÑAN, 2010; SANTOS *et. al.*, 2014; SANDES FREITAS e BIZARRO NETO, 2015). A QCA é uma abordagem orientada para o estudo de casos que combina elementos da análise quantitativa e qualitativa por ser uma técnica orientada por variáveis e para casos respectivamente (BERG-SCHLOSSER *et. al.*, 2009a; WAGEMANN, 2012). Ademais, o método além de ressaltar aspectos descritivos dos casos, tem com primazia o compromisso com explicação causal baseado no teste empírico de hipóteses.

A QCA visa verificar relações de causalidade, vinculando condições causais a um determinado resultado de interesse, caracterizando-se como um poderoso instrumento de inferência causal na análise cruzada de dados (WAGEMANN, 2012). Dessa forma, a técnica “permite analizar sistemáticamente todas las combinaciones posibles de condiciones causales con el fin de identificar mecanismos de causalidad coyuntural, es decir, configuraciones de factores que resultan suficientes para producir el resultado de interés”. (SANTOS, *et. al.*, 2014).

¹¹³ Ver Filho *et. al.* (2011)

¹¹⁴ Técnica inicialmente desenvolvida por Ragin (1987). Existem três técnicas de QCA a saber: 1) *crisp-set* QCA (csQCA) baseada em lógica binária booleana; 2) *Fuzzy-set* QCA (fsQCA) que atribui valores entre 0 e 1 e; 3) *multi-value* QCA (mvQCA) onde as condições podem assumir mais de duas categorias (0,1, 2 e 3, por exemplo) (RAGIN, 2000).

Isto posto, percebe-se que a utilização do QCA se adequa a desenhos de pesquisa que visam entender a capacidade explicativa de múltiplas variáveis/fatores explicativos (chamados de condições causais) sobre o fenômeno a ser observado (resultado de interesse).

O conceito de *causalidade conjuntural múltipla* é central em uma análise QCA. Significa assumir que os fenômenos são altamente dependentes da ação simultânea de múltiplas causas, da heterogeneidade causal e que sofrem forte influência do contexto. A QCA permite ao pesquisador estudar casos a partir de uma noção configuracional. Dito de outra forma, quando dois ou mais fatores explicativos interagem para explicar um dado fenômeno considerando a articulação de múltiplos fatores em uma conjuntura específica. (RAGIN, 1987; RIHOUX e RAGIN, 2009).

Outro conceito importante e relacionado ao conceito de causalidade conjuntural múltipla é o de *equifinalidade*. Significa reconhecer que diferentes condições, combinações causais e contextos podem levar a resultado semelhante e que uma mesma condição pode produzir resultados diferentes. A técnica permite estabelecer qual é o nexo de causalidade conjuntural, ou seja, descobrir qual o conjunto de condições interagem para produzir o resultado de interesse. Significa assumir que objetos relevantes (condições causais) podem ter graus variáveis de participação em um dado conjunto - pertencimento ou não pertencimento ao resultado de interesse (RAGIN, 2000). Ou seja, se o resultado de interesse se manifesta sem que haja uma determinada causa isso não invalida o argumento, mas sinaliza no sentido da existência de rotas alternativas para a sua produção. Assim, em situações em que as ocorrências do resultado de interesse uma condição de causalidade pode integrar um subconjunto de instâncias do resultado, um pesquisador pode afirmar que a causa é suficiente, mas não é necessário para o resultado.

Entendido o conceito de *causalidade conjuntural múltipla* e de *equifinalidade*, outro conceito importante e relacionado aos outros dois é o de *assimetria*. Se uma condição X resulta em Y, não se pode presumir que a ausência da condição X implicará na não ocorrência de Y. A não observação do resultado de interesse pode ser explicada não pela ausência de uma determinada condição e sim por um outro conjunto de configurações causais (SCHINNEIDER e WAGEMANN, 2012).

Em QCA os dados representam conceitos teóricos e as relações com o fenômeno estudado são de associação, cuja validade ou suficiência requer mais do que um atributo. Desta forma, a análise adequa-se ao aspecto da multidimensionalidade, na medida em que trabalha com a existência de diferentes configurações. Assim, a complexidade do fenômeno não está respaldada apenas em um único atributo - como em uma análise estatística de regressão - mas, ao contrário, fundamenta-se em relações e complementaridades entre os atributos escolhidos para análise (SANTOS *et. al.*, 2014).

O fenômeno a ser analisado nesta Tese – o “sucesso do Executivo” na arena legislativa – será explicado por variações conjunturais de natureza política como o tamanho do contingente parlamentar da oposição, a fragmentação partidária no Legislativo e a ideologia. Desta forma, assume-se nesta pesquisa, que o resultado de interesse pode se dar a partir de múltiplas configurações causais decorrentes da combinação das condições.

A técnica oferece uma alternativa aos métodos quantitativos convencionais baseados quase que exclusivamente no raciocínio da correlação. Trata-se de um caminho do meio que visa superar os limites observados nas análises quantitativas e qualitativas (RAGIN, 2009). A partir da teoria dos conjuntos, a técnica *Crisp-set/QCA* que será mobilizada neste trabalho, possibilita verificar o pertencimento de uma variável a um conjunto. O pertencimento é verificado a partir da atribuição de valores 0 ou 1, que representam respectivamente não pertencimento e pertencimento.

A técnica alia a precisão, valorizada pelos pesquisadores quantitativos, e o uso de conhecimento substantivo para calibrar as medidas, elemento central da pesquisa qualitativa. Ademais, a técnica permite determinar um resultado específico de interesse e as condições sugeridas para impactar este resultado. Assim sendo a análise QCA pode ser expressa matematicamente da seguinte forma:

$$y = f(x_1 + x_2 + x_3 + x_4 + \dots + x_n)$$

Onde Y representa o fenômeno de interesse, que conforme a equação, é função da combinação de múltiplas condições causais ($x_1, x_2, x_3 \dots x_n$). Para o caso em análise, Y

representa o sucesso/insucesso do legislativo medido através do IPE. X_1 é o contingente de parlamentares da oposição, X_2 é fragmentação da assembleia e X_3 é a distância ideológica verificada entre os partidos presentes na Assembleia. Desta forma, o modelo de análise é expresso da seguinte maneira:

$$Y_{\text{Sucesso Legislativo (IPE)}} = f(X_{\text{oposição}} + X_{\text{fragmentação}} + X_{\text{polarização}})$$

Descrito de forma extensiva o modelo aqui formulado e testado sugere que o sucesso legislativo do executivo (Y) é função da combinação entre fatores políticos como o tamanho da oposição (X_1), a fragmentação partidária (X_2) e a polarização ideológica no parlamento (X_3).

4.4. Construindo indicadores para o modelo QCA

Ragin (2008) ressalta que a construção de indicadores em pesquisa qualitativa envolve interação entre o conceito teórico e a medição (que é de natureza empírica), o que implica um movimento de “vai e vem” entre as idéias e evidências (KATZ 1982; RAGIN 1994 *apud* RAGIN, 2008). As condições e os resultados devem ser selecionados com base na teoria e no conhecimento empírico.

Uma boa calibração depende de elementos de validação externa para definir os parâmetros de pertencimento ou não de um elemento/indivíduo/caso a um dado conjunto, e de maneira geral, definir quais casos estão dentro ou fora do conjunto. Os critérios de validação externa podem ser o conhecimento social coletivo, o conhecimento científico e até mesmo o conhecimento acumulado do pesquisador sobre o tema.

Os critérios devem ser declarados explicitamente para que seu uso possa se dar de forma clara e transparente possibilitando a verificação e replicabilidade da pesquisa. Assim sendo, os critérios de validação externa ao estabelecerem os parametros possibilitam a construção de medidas de pertencimento através de um “*score*” (uma escala de pontuação).

A calibração é especialmente importante para definir variações qualitativas nas variáveis. É necessário assumir algum critério de validação externa para a calibragem que possibilite interpretar qualitativamente variações de grau dentro de um conjunto. Da mesma forma que na pesquisa quantitativa, o pesquisador que se vale da técnica QCA, precisa encontrar indicadores empíricos para os seus conceitos teóricos. Tal técnica permite tal ajuste, uma vez que existe uma interação entre a formação de conceitos e a medição.

Existem dois métodos de calibração, o direto e o indireto. O método direto ancora-se na definição de limiares de valores de pertencimento e não pertencimento e na definição de um ponto de “corte”. O método indireto, em contraste, utiliza técnicas de regressão para estimar grau de pertinência conjunto com base em um esquema de codificação de seis valores. Ambos os métodos produzem calibrações precisas de escala de pontuação de adesão. O método direto utiliza especificações precisas dos indicadores mais importantes, enquanto o método indireto requer apenas uma ampla classificação dos casos. A presente tese se valerá do método direto (RAGIN, 2008).

A utilização de mediadas calibradas são especialmente úteis quando se trata de avaliar teorias que são formuladas em termos de relações estabelecidas de pertencimento. Enunciados teóricos são formulados, quase que inteiramente, em termos de relações de conjunto que descrevem as relações estabelecidas em relação a um subconjunto (RAGIN, 2000; 2006). As subseções seguintes mostram como o resultado de interesse se comporta nos casos estudados e os critérios de calibração utilizados tanto para o IPE como para as condições causais.

4.4.1. Aplicando o Índice de Poder do Executivo (IPE). Calibrando o Resultado de Interesse

O capítulo anterior mostrou como se deu a construção do Índice de Poder do Executivo (IPE). Agora, trata-se de ver como o índice se comporta para cada uma das legislaturas estudadas. A Tabela 4.6 apresenta a distribuição das frequências das duas variáveis que compõe o IPE e o valor do índice em todos os estados.

Tabela 4.6 – Sucesso Legislativo do Executivo, Taxa de Manutenção de Vetos nas Assembleias Legislativas e IPE.

UF****	Sucesso Legislativo do Executivo (%)	Taxa de Manutenção de Veto ¹¹⁵ *	IPE (y)
BA2	64,95	50,00	0,575
MG1	75,46	53,66	0,646
MG2	84,92	83,79	0,843
RJ**	82,00	82,60	0,823
RS2	85,85	61,00	0,734
SC*	87,34	80,00	0,837
BA1	84,08	100	0,920
RS1	87,00	68,20	0,776
SP2	88,70	100	0,943
SP1	93,43	100	0,967
CE1	100	100	1
CE2	96,55	100	0,983
PA*	88,80	91,67	0,902
PE*	98,76	100	0,994
Parâmetro	87,00	70,00	0,785

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados *Legislativos Assembleias Estaduais (TOMIO e RICCI); ** Santos e Graça (2009) e; Banco de Produção Legislativa Subnacional do CEL-DCP.

***O período de produção de dados para os estados do Rio de Janeiro, Pará e Pernambuco referem-se ao primeiro biênio da legislatura 2007-2008.

**** Os números 1 e 2 à frente das siglas dos estados refere-se a legislatura considerada. O número 1 indica a legislatura 2007-2011. O número 2 a legislatura 2011-2015.

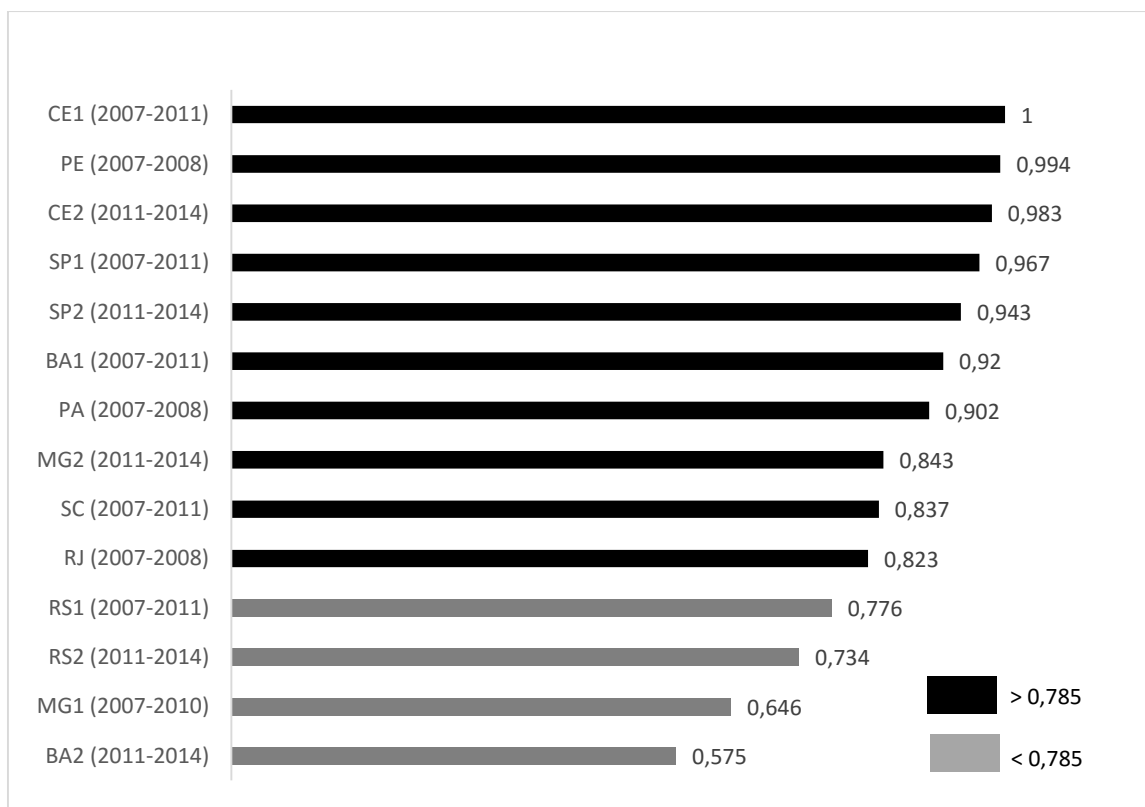
¹¹⁵ Para o cálculo do IPE, quando não houve veto ou quando o veto não foi apreciado no período de tempo considerado pelo recorte temporal do trabalho, será atribuído um valor de 100% à taxa de manutenção dos vetos. Assim sendo, dez casos considerados apresentam valores para a taxa de manutenção de vetos acima do parâmetro de 70% estipulado para a construção do IPE. Portanto, somam-se aos casos elencados acima os casos da BA, PA, RJ e SC para o período 2007- 2011 e CE e MG para o período 2011-2015.

A última linha traz o valor do IPE considerando os parâmetros empíricos estipulados para se classificar um governo de sucesso. O limiar definido para se considerar um Executivo estadual poderoso é o valor de IPE de 0,785 (calibração). Este valor servirá de referência (ponto de corte) na utilização da técnica de *Crisp-set/QCA* a ser mobilizada nas próximas seções.

Conforme se observa no Gráfico 4.4, dos quatorze casos considerados no trabalho apenas quatro apresentaram valores inferiores ao ponto de corte estabelecido. Os casos se referem aos governos da tucana Yeda Crusius (RS1) e do petista Tarso Genro (RS2) no Rio Grande do Sul, ao segundo mandato de Aécio Neves (PSDB) em Minas Gerais (MG1) e ao segundo mandato do petista Jacques Wagner na Bahia (BA2), sendo os respectivos valores do IPE 0,776; 0,734; 0,646 e; 0,575.

O primeiro mandato (2007-2010) de Cid Gomes (PSB) no Ceará (CE1) apresentou o maior valor para o índice, obtendo o score 1. Pernambuco (2007-2008), Ceará2 (2011-2014), São Paulo nos dois períodos considerados, Bahia1 (2007-2010) e Pará (2007-2008) apresentam valores entre 0.9 e 1. O governador mineiro Antônio Anastasia (PSDB) obteve score de 0,843 no período 2011-2014. O governador catarinense Luis Henrique (PMDB) no período (2007-2010) e o governador no Rio de Janeiro Sérgio Cabral (PMDB) no primeiro biênio da legislatura 2007-2010, obtiveram respectivamente os seguintes valores 0,837 e 0,823 para o IPE.

Gráfico 4.4 – IPE – Sucesso + taxa de manutenção considerando o limiar



Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados *Legislativos Assembleias Estaduais (TOMIO e RICCI); ** Santos e Graça (2009) e; Banco de Produção Legislativa Subnacional do CEL-DCP.

***O período de produção de dados para os estados do Rio de Janeiro, Pará e Pernambuco referem-se ao primeiro biênio da legislatura 2007-2008.

**** Os números 1 e 2 à frente das siglas dos estados refere-se a legislatura considerada. O número 1 indica a legislatura 2007-2011. O número 2 a legislatura 2011-2015.

Acredita-se que o IPE varia em função dos contextos subnacionais e da dinâmica dos partidos políticos na Assembleia. Dito de outro modo, em que condições políticas e partidárias os governadores de estado serão mais exitosos na aprovação da sua agenda? Parlamentos pouco fragmentados e polarizados ideologicamente facilitam a aprovação da agenda do Executivo? Governadores que não enfrentam uma oposição numerosa são mais exitosos? A próxima subseção apresenta a calibração das três condições causais políticas mobilizadas neste trabalho.

4.4.2. A natureza política do sucesso do Executivo. Calibração das Condições Causais

Quais fatores políticos explicam a variação do IPE? Montero (2009) e Santos *et. al.* (2014) destacam que desenho institucional favorável ao Executivo, composição política do parlamento e distribuição de preferências são variáveis importantes ao se considerar a capacidade do Executivo influenciar no processo decisório, seja obtendo altas taxas de sucesso legislativo (MONTERO, 2009) seja dominando a agenda legislativa (SANTOS *et. al.*, 2014).

As variáveis políticas¹¹⁶ a serem consideradas neste trabalho serão o percentual de parlamentares que se colocam na oposição ao governador, a fragmentação partidária e a polarização ideológica. Teoricamente é de se esperar que os custos de transação para se aprovar a agenda do Executivo aumentem quando o governador enfrente um maior contingente de parlamentares da oposição e em parlamentos muito fragmentados e polarizados, logo, espera-se que *governadores que encontrem uma oposição menos numerosa terão menores dificuldades na condução de sua agenda de governo, tendo reflexos sobre a taxa de sucesso e manutenção de vetos. Expectativa semelhante se tem quando os governadores operam em assembleias legislativas que contam com menor número de partidos relevantes.* Ou seja, espera-se um governador de maior sucesso em contextos menos fragmentados. Por fim, a polarização ideológica diz respeito ao nível de conflito que o Executivo terá que enfrentar ou o nível de cooperação que ele poderá obter, portanto, *em assembleias legislativas menos polarizadas será maior a probabilidade de os governadores obterem sucesso na aprovação das suas agendas.*

Desta forma, acredita-se que ausência de oposição parlamentar forte associada a Assembleias pouco fragmentadas e polarizadas são, pelo menos em hipótese, condições causais que combinadas devem produzir configurações causais suficientes para que os governadores obtenham sucesso legislativo.

¹¹⁶ Não foi considerada na análise nenhuma variável institucional. Como ressaltado no capítulo anterior, a princípio pensou-se em utilizar o IPIL (MONTERO, 2009), mas o indicador apresentou pouca variação nos estados.

4.4.2.1. Tamanho da Oposição ¹¹⁷

A primeira condição causal a ser calibrada será o tamanho da oposição nas Assembleias. No âmbito do modelo aqui proposto, a *relação de causalidade esperada é inversa, ou seja, espera-se que governadores que não encontrem uma oposição numerosa nas assembleias tenham mais facilidade em aprovar sua agenda legislativa.*

Em termos mais canônicos, a hipótese formulada é que “Uma Assembleia que apresenta ausência de oposição forte deve compor configurações causais suficientes para o sucesso legislativo do governador.

Foi estabelecido o limiar de 33,4% como ponto de corte. Tal valor corresponde a um terço dos deputados e ao quórum necessário para que se instaure uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), importante instrumento que pode ser utilizado pelas oposições. Desta forma Assembleias que apresentaram valores percentuais maiores que o limiar estabelecido que o valor estabelecido pertencem ao conjunto de Assembleias que possuem um contingente expressivo de parlamentares de oposição. Assembleias que apresentam valores $\leq 33,4\%$ não pertencem a este conjunto.

O Gráfico 4.5 apresenta o percentual de deputados que se consideram oposição ao Executivo nos quatorze casos analisados. O primeiro ponto a destacar é a grande variação observada entre os casos. O valor máximo observado foi de 39,1% verificado no RS1 no governo de Yeda Crusius (PSDB), enquanto o valor percentual mínimo foi de 7,2% dos parlamentares como oposição a Cid Gomes (PSB) no Ceará (CE1), ambos os governos na legislatura 2007-2010. Uma amplitude de 31,9%. Considerando apenas este aspecto pode-se dizer que o

¹¹⁷ Foram considerados de oposição todos os parlamentares que se colocaram nesta posição ao responderem o questionário da pesquisa “Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em doze unidades da Federação” nas duas rodadas. Parlamentares que se declararam independente não foram computados. A pergunta na rodada de 2007 foi a seguinte: p) 75 Quando se fala de política, se utiliza normalmente as expressões GOVERNO E OPOSIÇÃO. Levando em conta as suas ideias políticas, onde o(a) Sr.(a) se posiciona, nesta legislatura, na escala seguinte, sendo que 1 indica “Governo”, 5 independência e 10, “Oposição”. Na rodada de 2012 a questão 60 do questionário perguntava: O(a) Sr(a) se considera do governo ou da oposição?

Governador Cid Gomes (PSB) tem vantagens comparativas para aprovar sua agenda *vis-a-vis* os outros governadores.

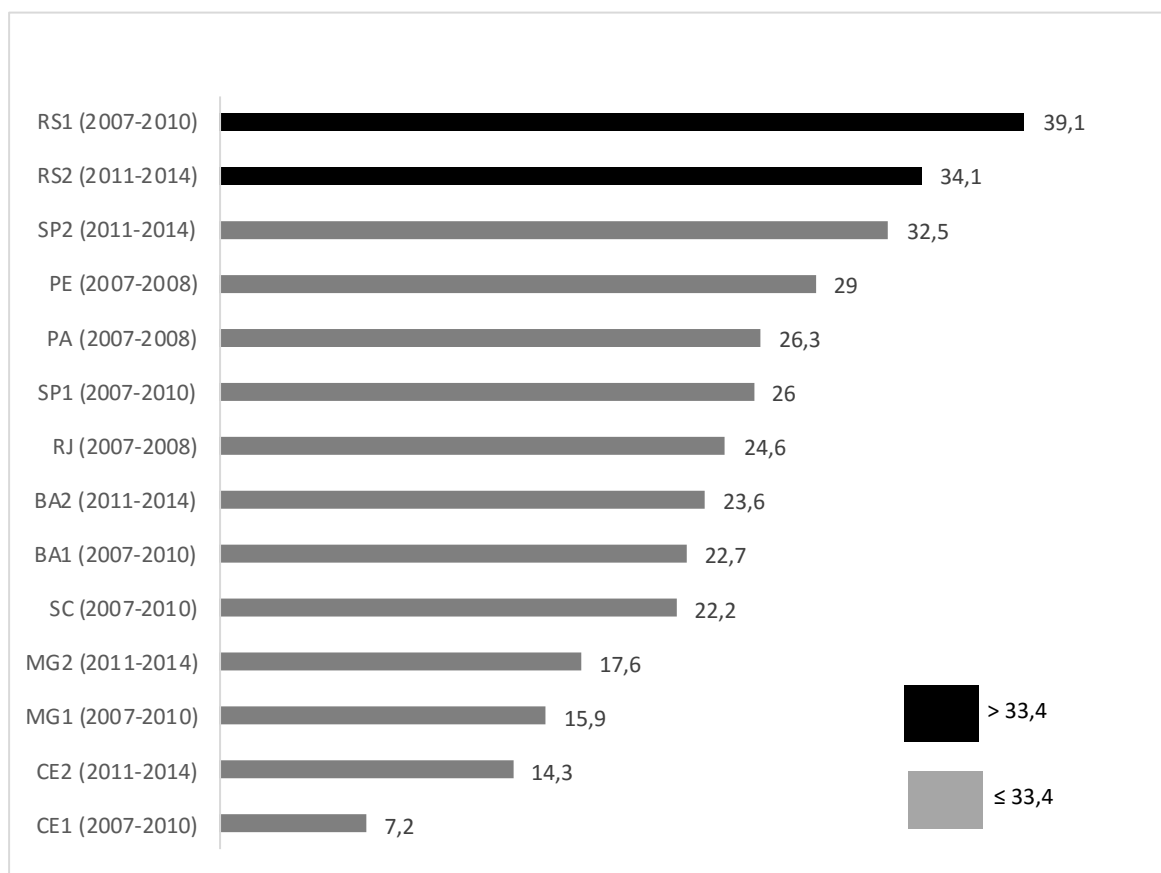
Na Legislatura 2011-2014 (CE2) o número de parlamentares que se posicionaram na oposição aumenta para 14,3%. Contudo, isto não significa um aumento dos custos para o governador cearense aprovar sua agenda. Os governadores mineiros nos dois períodos analisados também não tiveram que lidar com um grande contingente de oposição na ALMG: apenas 15,9 % dos parlamentares disseram fazer oposição a Aécio Neves (MG1) e 17,6% a Antônio Anastasia (MG2), ambos do PSDB.

Pode-se observar que apenas dois governadores enfrentaram um cenário em que a oposição era numerosa na assembleia. Ambos os casos foram registrados no Rio Grande do Sul. A dinâmica político-partidária neste estado se mostra extremamente competitiva, bastando notar que desde 1982, nenhum partido ou governador conseguiu fazer seu sucessor¹¹⁸. Yeda Crusius (PSDB) se viu diante de uma Assembleia em que quase 40% dos integrantes se consideravam oposição ao governo. Já Tarso Genro (PT) operou em um contexto em que o percentual de parlamentares que se consideravam oposição era muito próximo do valor de corte (34,1%). Considerando apenas o tamanho da oposição, e levando em conta as duas legislaturas, o Rio Grande do Sul pode ser apontado como o estado mais problemático para a aprovação da agenda do governador.

São Paulo na legislatura 2011-2014 (SP2), no mandato de Geraldo Alckmin (PSDB) apresenta um valor percentual muito próximo do ponto de corte (32,5%), sendo que seu antecessor José Serra, do mesmo partido, enfrentou uma oposição de 26%.

¹¹⁸ As disputas para o cargo de governador vêm sendo polarizadas pelo PT e PMDB. O PSDB apenas por uma vez colocou sua candidatura esteve entre as duas primeiras e o PDT perdeu força no estado desde meados dos anos 1990.

**Gráfico 4.5 - Percentual de Deputados Estaduais que se consideram oposição
(ponderado SP2)***



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa “Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em doze unidades da Federação” do Centro de Estudos Legislativos do DCP-UFMG.

*Os dados para São Paulo em 2012 (SP2) estavam subestimados para alguns partidos. Foi feita uma imputação à partir da distribuição da frequência real dos partidos com representação na Assembleia Legislativa de São Paulo. Constatou-se que as respostas ao questionário iam na mesma direção e assim se atribui o mesmo valor. Quando havia conflito entre o padrão de resposta e frequência metade era distribuída como oposição e metade como governo.

4.4.2.2. Fragmentação legislativa (número efetivo de partidos parlamentares)

A fragmentação das assembleias foi operacionalizada através do Número Efetivo de Partidos (NEP). Trata-se de um índice canônico utilizado na Ciência Política para medir dispersão/concentração de partidos e/ou cadeiras em um parlamento. O indicador é derivado do índice de concentração de Herfindal-Hirschman (HH)¹¹⁹. O NEP também conhecido como (N) foi proposto Laakso e Taagepera (1979), sendo $(N) = 1/HH$.

No Brasil o voto proporcional é o mecanismo adotado para selecionar os representantes do povo nas Câmaras Municipais, Assembleias Legislativas, Câmara Legislativa do Distrito Federal e Câmara dos Deputados. Os deputados federais são eleitos em distritos plurinominais com magnitude mínima de 8 cadeiras e máxima de 70 cadeiras. Os distritos no Brasil coincidem com os Estados da Federação. Os deputados estaduais são eleitos em uma única circunscrição eleitoral, o Estado. As menores Assembleias Legislativas possuem 24 cadeiras e a maior 94.

O Brasil adota ainda a lista aberta que estimula a competição inter e intrapartidária e cada partido pode lançar até uma vez e meia o número de cadeiras em disputa na circunscrição, com algumas exceções¹²⁰. Ademais, os partidos também podem se coligar para a disputa proporcional, e nesse caso a coligação pode lançar duas vezes o número de cadeiras em disputa. Este conjunto de regras permissivas ajudou a conformar um sistema multipartidário desde sua eleição “inaugural”, em 1982¹²¹.

¹¹⁹ O índice HH varia de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo de 1 maior será a concentração. Os seus criadores, economistas, queriam verificar qual a fatia de mercado que uma dada empresa qualquer controla dentro de um segmento, sendo o seu cálculo dado por π^2 (onde π é a proporção do mercado controlado pela empresa π). Aplicado à Ciência Política pode-se calcular a proporção de cadeiras controladas por um partido em um parlamento. Derivado do índice HH, Douglas Rae (1967), criou um índice de dispersão que permitia verificar a concentração/dispersão de votos em uma eleição, ou das cadeiras no Legislativo. O índice de fracionalização de Rae (F) = 1 – HH. O índice varia de zero, por exemplo um Parlamento que apenas um partido controla todas as cadeiras a 1 onde cada cadeira do Parlamento seria ocupada por um partido diferente. O índice F deve ser interpretado em termos de pares discordantes, revelando qual é a probabilidade de que dois deputados de um Parlamento pertençam a partidos diferentes. Para ver alcances e limites de índices de dispersão/concentração ver Nicolau (2005).

¹²⁰ Quando o número de cadeiras em disputa é menor que 20 cada partido poderá lançar o dobro de candidatas. Ver lei 9504/97.

¹²¹ Devido às restrições impostas pela Ditadura Militar, os resultados de 1982 ainda permitiam falar em um “bipartidarismo de fato” (MELO, 2007), mas a partir de 1986 o grau de fragmentação observado no Congresso – Senado inclusive – e nas Assembleias só fez crescer. Apesar deste fato o sistema partidário tem se

Fato é que, no Brasil, as eleições 1994 marcam o fim da instabilidade vivida pelo sistema partidário brasileiro desde a crise do governo Sarney. Quatro partidos – PMDB, PFL/DEM, PSDB e PT ganham destaque frente aos outros. Melo (2007) advoga que a sequência de eleições presidenciais foi responsável por esta estabilização do sistema partidário ao longo da década de 1990. Ademais, a disputa pela presidência passa a girar em torno de dois blocos partidários, sendo um de centro-esquerda (PDT, PSB e PCdoB) capitaneado pelo PT, e outro de centro-direita capitaneado pelo PSDB onde gravitam o PPS e o DEM (antigo PFL) (MELO e CÂMARA, 2012). O PMDB se torna importante parceiro das coalizões do governo desde então devido a sua capacidade de ser competitivo nos estados (MELO e CÂMARA, 2012:86).

Anastasia e Santos (2014) apresentam outros elementos que possibilitam perceber traços de institucionalização do sistema partidário. Os autores identificaram que os partidos relevantes no Congresso são os mesmos que protagonizam as disputas eleitorais no nível subnacional. Contudo, os autores observam que a lógica da disputa presidencial não conforma as alianças nos estados o que evidencia a existência de subsistemas partidários nos estados (LIMA JÚNIOR, 1983; CASTRO *et. al.*, 2009).

Os subsistemas partidários no sistema político brasileiro ocorrem devido à combinação do arranjo federativo vigente no país e da inexistência de um sistema partidário nacionalmente estruturado. Assim sendo, os recursos e estratégias disponíveis aos atores políticos variam quando se transita de uma esfera de governo a outra, podendo estabelecer diferenciações acentuadas entre o sistema partidário nacional e os diversos subsistemas existentes nos vinte e sete estados brasileiros (MELO, 2010; ANASTASIA e SANTOS, 2014).

A formulação de Lima Júnior (1983) acerca de subsistemas partidários tinha como objetivo verificar o grau de competitividade dos diversos subsistemas estaduais para o período democrático de 1945-64 considerando o NEP e a fragmentação eleitoral, assumindo como pressuposto que quanto maior o número de partidos políticos efetivos e quanto maior a fragmentação eleitoral, mais competitivo seria o sistema partidário. O indicador de

estruturado, principalmente em torno da eleição para a Presidência da República (MELO, 2007; 2010; MELO e CÂMARA, 2012; ANASTASIA e SANTOS, 2014).

competição política permitiu ao autor verificar a ocorrência de padrões diferenciados de competição eleitoral e concluir pela existência de subsistemas partidários nos estados, sendo os seguintes tipos observados: bipartidário, multipartidário moderadamente fragmentado e multipartidário altamente fragmentado.

Para o cenário atual, entretanto, a tipologia utilizada pelo autor pouco ajuda no entendimento dos subsistemas partidários, uma vez que o padrão de competição revela um multipartidarismo altamente fragmentado (CASTRO *et. al.*, 2009; ANASTASIA e SANTOS, 2014) e uma nova tipologia se faz necessária (CASTRO *et. al.*, 2009).

Mainwaring e Scully (1995) classificam os sistemas de partido a partir NEP. Pela classificação elaborada pelos autores quando o NEP é inferior a 1,7 temos um sistema de partido predominante; quando o valor se encontra entre 1,8 e 2,4 temos o sistema de “dois partidos e meio”; valores entre 2,5 e 3,9 conformam sistemas de pluralismo moderado e; sistemas que apresentem o valor do NEP igual ou maior de 4 é um sistema pluralista extremo.

Tal classificação também não permite que se estabeleça qualquer diferenciação entre os estados brasileiros. Já de algum tempo observa-se o incremento tanto no número de partidos com representação nas casas legislativas do país quanto no valor do NEP. Como relata Melo (2015:109), “após a eleição de 2014, o número médio de partidos efetivos (nas Assembleias) será de 10,8, cabendo a Santa Catarina o menor valor (6,4) e ao Maranhão o maior (18,1).”

Na ausência de parâmetros empíricos fornecidos pela literatura, optou-se por se arbitrar um limiar empírico a partir dos próprios dados. Para tanto calculou-se a média ponderada do NEP, sendo o fator de ponderação o número de cadeiras de cada uma das assembleias analisadas neste trabalho, conforme pode-se ver na fórmula abaixo:

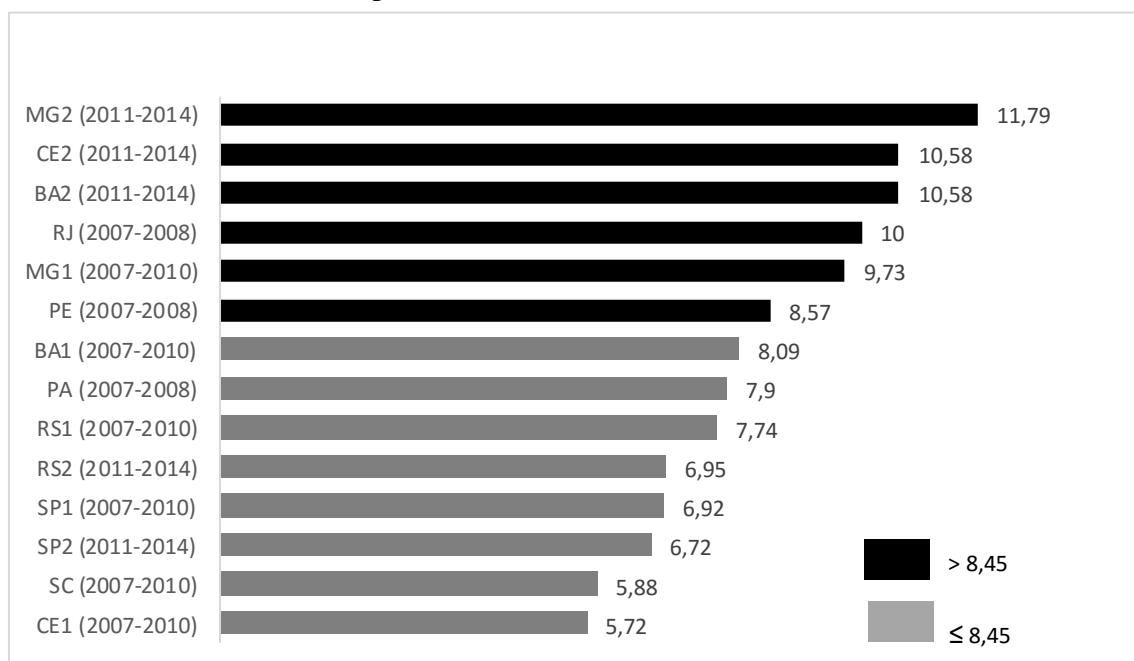
$$\bar{x} = \frac{\sum \text{Nep}_i * \text{n}^\circ \text{ de cadeiras}_i}{\sum \text{n}^\circ \text{ de cadeiras}_i}$$

Onde, “i” são n assembleias possíveis, no caso em questão são os valores dos 9 casos considerados no trabalho.

Assembleias que obtiveram o valor do NEP $\geq 8,45$ (maior ou igual) encontram-se no conjunto das assembleias fragmentadas, enquanto que assembleias que apresentaram valores menores que o limiar não pertencem.

O Gráfico 4.6 apresenta os estados considerando o limiar de 8,45. O maior valor do NEP observado foi de 11,79 na legislatura 2011-2014 em Minas Gérias. O menor valor observado foi de 5,72 no Ceará na Legislatura 2007-2010. O que evidencia uma variação considerável. A depender desta variável, os custos de transação podem ser muito maiores para o governador Antônio Anastasia (PSDB) de Minas Gerais, do que para Cid Gomes (PSB) em seu primeiro mandato no Ceará.

Gráfico 4.6 – NEP para os estados considerando o limiar (2006 e 2010)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Tribunal Superior Eleitoral e Banco de Dados Eleitorais (NICOLAU).

Seis casos apresentam valores superiores ao ponto de corte. Minas Gerais nas duas legislaturas consideradas (MG1 e MG2), Ceará (CE2) e Bahia (BA2) na Legislatura que se inicia em 2011 e Rio de Janeiro e Pernambuco para a legislatura que se inicia em 2007. O caso cearense se mostra extremamente interessante dada a variação existente no estado

quando se transita de uma legislatura para a outra. Cid Gomes teve que operar em dois contextos diferenciados, sendo possível supor que os custos de transação tenham se elevado na passagem de CE1 para CE2, quando a ALECE passa a apresentar 10,58 partidos efetivos. Apesar do caso da ALBA também apresentar variação qualitativa quando se transita de uma legislatura para outra em termos de fragmentação, fato é que o valor observado em BA1 está muito próximo do limiar, o que já poderia evidenciar um processo em andamento no que diz respeito a representação partidária naquele estado.

Os outros oito casos, BA1, PA, RS1 e 2 e SP1 e 2, SC e CE apresentam valores de NEP menores que o limiar, sendo que os casos BA1, PA e RS1 apresentam valores próximos ao limiar. A ALESC e ALECE, na legislatura iniciada em 2007, apresentam os menores valores para o N.

Dentre os estados para os quais se tem informação sobre duas legislaturas, São Paulo e Rio Grande do Sul são os únicos onde o NEP diminui, ainda que ligeiramente, entre um período e outro. O dado coincide com a análise feita por Melo (2015), para o mesmo período e na qual, por meio de outros indicadores, se chega à conclusão que os referidos estados, além de Santa Catarina, podem ser apontados como aqueles onde a competição eleitoral tem se mostrado mais estável no Brasil.

A relação de causalidade hipotetiza que a ausência fragmentação, considerando o parametro, pode vir a ser uma condição causal para o sucesso legislativo dos governadores, pois quanto maior a fragmentação de uma assembleia maiores podem ser os dilemas de coordenação enfrentados pelo governador de estado e maiores também poderão ser os custos da transação (COX e MCCUBBINS, 1999; MONTERO, 2009; SANTOS et. al. 2014) e a necessidade de pagamentos marginais para compra de apoio ad hoc (STEIN et al. 2006 apud SANTOS et. al., 2014).

Desta forma a hipótese formulada em termos de QCA é que “Uma Assembleia que apresenta ausência de fragmentação deve compor configurações causais suficientes para o sucesso legislativo do governador.

4.4.2.3. Polarização Ideológica

Além do contingente de oposição parlamentar ao Executivo e da fragmentação partidária observada nas assembleias, a distância ideológica entre os partidos com representação na assembleia pode configurar uma condição causal que afeta o resultado de interesse. De acordo com Mainwaring e Scully (1995 *apud* SANTOS *et. al.*, 2014) há uma relação inversamente proporcional entre polarização e a relação entre os poderes. Ou seja, quanto maior distância ideológica entre os partidos no Congresso maior será o conflito entre os poderes.

Entretanto, em trabalho recente, Santos *et. al.* (2014) constataram que a distância ideológica favorece o poder Executivo fazendo com que este tenha controle sobre a agenda legislativa tendo impacto sobre a dominância. Contudo, como o IPE é composto pelo sucesso legislativo e a taxa de manutenção de vetos, *assume-se, no âmbito desta Tese, que a polarização ideológica pode ser considerada como condição causal para o sucesso do executivo. A expectativa aqui é, também, de uma relação inversa. A hipótese, portanto, é que “Um parlamento não polarizado deve compor configurações causais suficientes para o sucesso do executivo”*.

Existem pelo menos duas maneiras utilizadas de forma corriqueira na Ciência Política para lidar com a questão. O primeiro é o índice de polarização (IP) medido a partir da diferença absoluta entre os valores obtidos por meio da média da auto identificação ideológica dos legisladores pertencentes aos partidos situados nos extremos do sistema dividido pelo máximo teórico dessa diferença, que, na escala esquerda-direita de 1 a 10 corresponde a 9. A medida varia de 0 a 1, sendo os valores próximos a 1 remetem a uma maior distância ideológica entre os partidos (SARTORI e SANI, 1992 *apud* MONTERO e SÀEZ, 2009). A fórmula do índice de polarização é a seguinte:

$$IP = (x_d - x_e)/9$$

onde x_d é o partido com a identificação ideológica mais extrema à direita, e x_e é o partido com identificação ideológica mais extrema à esquerda.

A outra forma de medir é utilizar o índice de Polarização Ideológica Ponderada (IPP), que considera o peso parlamentar dos partidos, uma vez que a proporção de cadeiras de um partido e seu posicionamento na escala ideológica compõe o índice, conforme se pode ver abaixo:

$$IPP = \sum p_i (x_i - \sum p_i x_i)^2$$

onde p_i é a proporção de cadeiras de um partido (i) e x_i o posicionamento de um dado partido (i) em uma escala esquerda direita onde 1 significa esquerda e 10 direita.

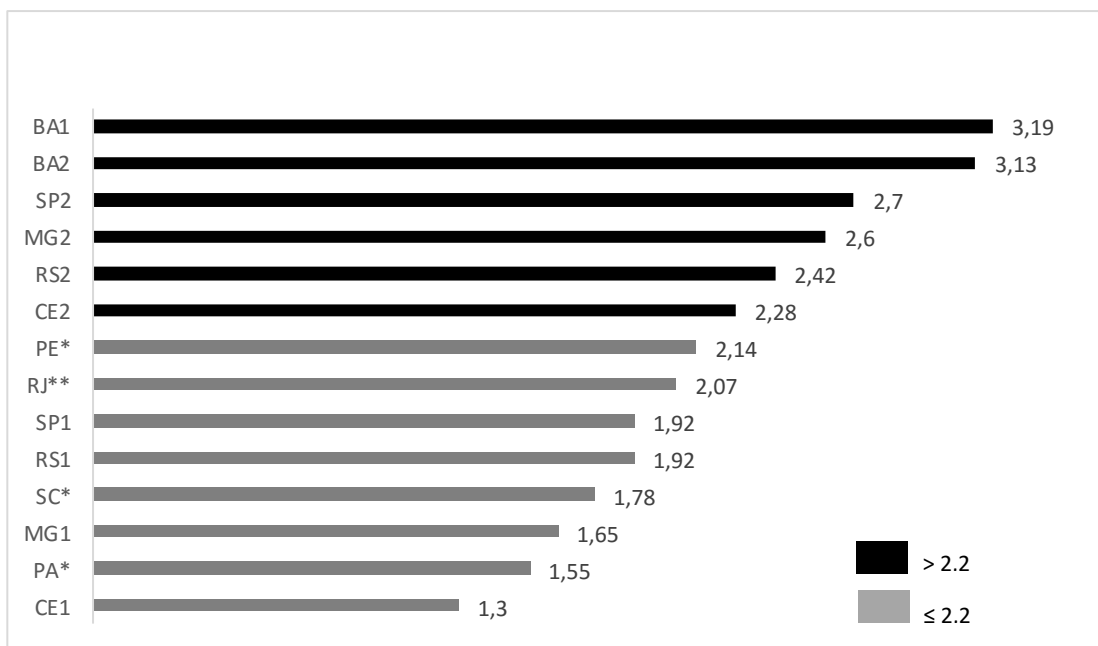
Nesta Tese optou-se pelo IPP. Com base em Santos *et. al.* (2014) vamos utilizar o valor médio do IPP, calculado considerando todas as assembleias, para definir o ponto de corte. O valor médio observado foi de 2,2. Assim sendo assembleias que apresentam valores maiores que 2,2 pertencem ao conjunto de assembleias polarizadas e assembleias que apresentam valores iguais ou menores que 2,2 não pertencem a este conjunto.

Observando o Gráfico 4.7 constata-se que seis assembleias estão acima do ponto de corte, sendo o valor de 3,19 o maior observado na Assembleia Legislativa da Bahia (ALBA) no período 2007-2010 (BA1) e o menor valor observado na Assembleia Legislativa do Ceará (ALECE), durante a Legislatura 2007-2010.

Além disso, vale dizer que as duas legislaturas baianas são as mais polarizadas e com valores muito próximos, refletindo o embate entre partidos relevantes e situados nos extremos do espectro ideológico brasileiro: DEM e PT. Observou-se também que nos estados onde é possível comparar duas legislaturas a polarização aumenta.

Além de BA1 também se encontram acima do ponto de corte a Legislatura 2011-2014 da referida assembleia e das Assembleias de São Paulo (ALESP), Minas Gerais (ALMG), Rio Grande do Sul (ALERGS) e Ceará (ALECE) para a mesma legislatura. Os valores respectivos são 3,13; 2,7; 2,6; 2,42 e 2,28.

Gráfico 4.7 – Índice de polarização ponderada



Fonte: Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa “Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em doze unidades da federação”.

Apresentados os resultados e concluída a calibragem das três condições causais analisadas, a Tabela 4.7 apresenta a Matriz de Dados. Nela estão os valores observados para IPE para cada estado, o percentual de parlamentares que se consideram oposição ao governador, o valor do NEP e o valor do Índice de Polarização Ponderada (IPP) para cada caso. À esquerda de cada uma dessas variáveis aparece uma coluna que apresenta os valores 1 ou zero. Sempre que o valor informado for maior que o valor do parâmetro (ponto de corte) é atribuído o valor 1.

Tabela 4.7 – Matriz de Dados e Calibração

UF	IPE	Resultado de Interesse	% oposição	Oposição	NEP	Fragmentação	Distância Ideológica (IPP)	Polarizado
BA1	0,920	1	22,7	0	8,09	0	3,19	1
BA2	0,575	0	23,6	0	10,58	1	3,13	1
CE1	1	1	7,2	0	5,72	0	1,3	0
CE2	0,983	1	14,3	0	10,58	1	2,28	1
MG1	0,646	0	15,9	0	9,73	1	1,65	0
MG2	0,843	1	17,6	0	11,79	1	2,6	1
PA*	0,902	1	26,3	0	7,90	0	1,55	0
PE*	0,994	1	29	0	8,57	1	2,14	0
RJ**	0,823	1	24,6	0	10,00	1	2,07	0
RS1	0,776	0	39,1	1	7,74	0	1,92	0
RS2	0,734	0	34,1	1	6,95	0	2,42	1
SC*	0,837	1	22,2	0	5,88	0	1,78	0
SP1	0,967	1	26	0	6,92	0	1,92	0
SP2	0,943	1	32,5	0	6,72	0	2,7	1
Limiar	0,785		33,4		8,45		2,2	

Fonte: Elaboração Própria

*Estados com apenas uma legislatura.

Considerando a Matriz de dados com a devida calibração a próxima seção trata de resumir a matriz analítica e empreender a análise de resultados.

4.5. Análise dos Dados

Para se empreender uma análise QCA é necessário seguir um protocolo comparativo estabelecido por Charles Ragin para se verificar quais as configurações causais impactam o resultado de interesse (PÉREZ-LIÑAN, 2010:138). O protocolo envolve quatro passos também chamados de fases analíticas (RAGIN, 2008; RIHOUX e RAGIN, 2009 *apud* PÉREZ-LIÑAN, 2010:138).

A primeira fase consiste em construir a Tabela Comparativa que tem como objetivo organizar a informação qualitativa e auxiliar na identificação de possíveis condições necessárias. A Segunda fase consiste em articular a teoria tipológica e classificar os casos em função desta tipologia. Tal empreendimento se faz através da construção da Tabela de Verdade. É a partir da observação de tal tabela que se identifica as configurações causais suficientes para a ocorrência do resultado de interesse. A terceira fase consiste em examinar as configurações

para os quais não há exemplos históricos. Esta fase é conhecida como análise dos remanescentes lógicos ou contrafactuais. Por fim, a última fase consiste em reduzir o número de configurações suficientes, sempre que isto for possível, através de um processo de minimização lógica, afim de se obter os implicantes primários para o resultado de interesse.

4.5.1. Matriz de Dados

A Tabela 4.8 apresenta a Matriz de Dados. Trata-se de uma Tabela onde se verifica a ocorrência ou não do resultado de interesse (y) e das condições causais ($x_1, x_2, x_3...x_n$), através de uma codificação binária, onde 0 (zero) significa não ocorrência e 1 (um) ocorrência. A primeira coluna apresenta os casos. Na segunda é possível observar a ocorrência ou não do resultado de interesse (y). Nas três colunas seguintes é possível observar a ocorrência ou não de x_1 (Oposição), x_2 (Fragmentação) e x_3 (Polarização). Por exemplo, tomemos o caso de MG2. Pode-se observar na Tabela que o governador Antônio Anastasia (PSDB) obteve êxito na condução de sua agenda, pois o valor observado de y é 1 em um contexto em que não havia um grande contingente parlamentar de oposição em uma assembleia fragmentada e polarizada.

Tabela 4.8 – Matriz de Dados

UF	Resultado de Interesse (y)	Oposição (x_1)	Fragmentação (x_2)	Polarizado (x_3)
BA1	1	0	0	1
BA2	0	0	1	1
CE1	1	0	0	0
CE2	1	0	1	1
MG1	0	0	1	0
MG2	1	0	1	1
PA*	1	0	0	0
PE*	1	0	1	0
RJ**	1	0	1	0
RS1	0	1	0	0
RS2	0	1	0	1
SC*	1	0	0	0
SP1	1	0	0	0
SP2	1	0	0	1

Fonte: Elaboração Própria

A construção da Matriz de Dados é passo fundamental para na identificação de condições necessárias. Passo a ser dado nas próximas subseções.

4.5.2. Análise das Condições Necessárias e Suficientes

A técnica QCA permite a avaliação da necessidade e da suficiência de condições causais para ocorrência de um resultado, comparando número de casos sistemáticos e ao mesmo tempo reconhecendo a complexidade dentro dos casos específicos (RIHOUX e RAGIN, 2009; WAGEMANN, 2012). Desta forma, é possível identificar regularidades dentro de um subconjunto de condições e avaliar o pertencimento ou não de um caso a um resultado de interesse (conjunto) e até mesmo o grau de pertencimento do caso a um conjunto¹²².

4.5.2.1. Análise de Condições Necessárias

Para se verificar se uma condição é necessária para a ocorrência de um resultado de interesse aplica-se o método denominado de similitude por John Stuart Mill. Para tanto os casos escolhidos devem coincidir em seu resultado. A aplicação do método se dá em dois passos. Primeiramente só se consideram os resultados positivos, ou seja, seleciona-se aqueles cujo o resultado de interesse é igual a 1. Posteriormente deve-se identificar se há alguma condição causal (x) que seja comum a todos os casos. Nas palavras de Pérez-Liñan (2010:139): “*La regla para identificar necesidad es simple: si X es condición necesaria para Y, todas las instancias de Y deben mostrar la presencia de X.*” (grifo do autor). Se Y então X ($Y \Rightarrow X$).

A Tabela 4.9 exclui os casos de BA2, MG1 e RS1 e 2, casos onde não se verifica o resultado de interesse. A observação da Tabela permite concluir que Assembleias Legislativas que não apresentam um contingente parlamentar expressivo possibilita aos governadores de estado obterem sucesso legislativo. Dito de outra forma, a ausência de oposição é uma condição

¹²² À partir da teoria dos conjuntos, a técnica *Fuzzy/QCA* possibilita verificar o grau de adesão de uma variável a um conjunto. A adesão é medida em uma escala que varia de 0 (zero) a 1(um), sendo que zero indica total exclusão do conjunto e um inclusão plena. A técnica mobilizada neste trabalho é *crisp-set/QCA*.

necessária para a ocorrência do resultado de interesse. Ou seja, para todo Y foi observado a ausência de X_1 .

A condição necessária ausência de oposição forte apresenta uma cobertura de 83%, ou seja, dos doze casos nos quais a oposição é fraca ($X_1=0$), dez apresentaram o resultado de interesse. Além disso, a consistência para a configuração é igual a 1. Todos os casos que apresentam o resultado de interesse ($Y=1$) apresentam a ausência da condição causal em foco.

Tabela 4.9 – Matriz de Dados (y=1)

UF	Resultado de Interesse (y)	Oposição (x_1)	Fragmentação (x_2)	Polarizado (x_3)
BA1	1	0	0	1
CE1	1	0	0	0
CE2	1	0	1	1
MG2	1	0	1	1
PA*	1	0	0	0
PE*	1	0	1	0
RJ**	1	0	1	0
SC*	1	0	0	0
SP1	1	0	0	0
SP2	1	0	0	1

Fonte: Elaboração Própria

Em termos substantivos, o que se conclui é que onde há oposição é fraca observa-se sucesso legislativo do Executivo. Portanto, oposição fraca é condição necessária para o sucesso do Executivo. No que diz respeito à fragmentação, o mesmo não acontece. Vários governadores, ainda que em contextos de extrema fragmentação partidária tiveram sucesso. Quatro casos podem ser observados: CE2; MG2; PE e RJ. Por fim, quanto à polarização, também não se pode verificar relação de necessidade entre contextos não polarizados e sucesso do executivo. Note-se que BA1; CE2, MG2 e SP2 tiveram contextos de polarização ideológica e ainda assim os seus governadores nesses períodos lograram êxito.

4.5.2.2. Análise de Condições Suficientes (Articulação da Teoria Tipológica)

A análise de condições suficientes permite determinar configurações causais, uma vez que, se verifica quais são as combinações e interações possíveis das diversas condições causais (x) consideradas no estudo para a ocorrência do resultado de interesse (y). (PÉREZ-LIÑAN, 2010).

Para se empreender a análise de condições suficientes é necessário articular a Teoria Tipológica, através da elaboração da Tabela da Verdade e tecer uma análise sistemática de situações definidas pelas condições causais consideradas na análise. Desta forma, se analisa todas as configurações possíveis focando nas condições causais e não apenas no resultado de interesse como foi feito na análise de necessidade.

Se para estabelecer necessidade bastava observar se para todo y se observava também x, para a análise de suficiência esta condição não é válida. Segundo Pérez-Liñan (2010:140) “la regla para identificar suficiencia invierte así el criterio de necesidad: *si la configuración causal X es condición suficiente para Y, todas las instancias de X deben ofrecer también la presencia de Y.* (grifo do autor). Desta forma é possível a ocorrência de y na ausência de x em função da existência de outras explicações causais plausíveis. Trata-se do conceito de assimetria tratado anteriormente.

O número de configurações causais possíveis é dado pela fórmula k^j , onde K são os valores possíveis para cada uma das condições causais e J é o número de condições causais mobilizadas no modelo. Uma vez que são consideradas três condições causais (oposição, fragmentação e polarização) que assumem os valores 0 ou 1 é possível observar oito configurações logicamente possíveis, uma vez que $k^j = 2^3$.

A primeira coluna da Tabela 4.10 apresenta o número de configurações possíveis. As três colunas seguintes apresentam a existência ou não das condições causais para uma dada configuração na seguinte ordem: oposição (X_1), fragmentação (X_2) e polarização (X_3). Lembrando que o valor 0 significa ausência da condição causal e o valor 1 presença da condição causal.

A quinta coluna apresenta os casos para os quais o resultado de interesse não se fez presente ($Y=0$). A sexta traz os casos em que o resultado de interesse se faz presente ($Y=1$). A sétima coluna exibe o número de casos que cada configuração causal (N) apresenta e a oitava coluna apresenta o número de casos que apresentam o resultado de interesse dada uma configuração causal específica (N_y).

A nona coluna expõe a consistência de cada uma das configurações causais. A consistência é a proporção de casos positivos em uma dada configuração causal. Consistência expressa o grau em que a evidência empírica suporta a alegação de que uma relação ‘set-theoretic’ [de conjunto] existe Rihoux and Ragin (2009). A consistência é calculada pela divisão de N_y (número de casos que apresentam o resultado de interesse por N (número de casos de uma dada configuração)). Em termos matemáticos é expressa por (N_y/N) . A análise deste indicador permite verificar se uma dada configuração causal é suficiente, uma vez que a literatura adota como valor de referência o valor de consistência acima de 0,8 (RAGIN, 2006).

A última coluna apresenta as respostas às configurações. Quando uma configuração apresenta o resultado de interesse ela é chamada de verdadeira (consistência $> 0,8$) e é representada pelo seguinte símbolo [V] de consistência verdadeira. Configurações que não apresentam o resultado de interesse são consideradas falsas e são representadas por [F]. Algumas configurações podem apresentar, ao mesmo tempo, a presença e ausência do resultado de interesse. Estas configurações são contraditórias e são representadas por [C], apresentam valores de consistência inferiores a 0,8. É possível ainda ter configurações para as quais não há exemplos históricos a partir dos casos observados. Estas configurações são chamadas de resíduos ou remanescentes lógicos e sua representação se dá pelo símbolo [?].

Tabela 4.10 – Tabela Verdade Y= IPE

Configuração	X ₁	X ₂	X ₃	Y=0	Y=1	N	N _y	Consistência ^(N_y/N)	Resposta
1	0	0	0		SC; SP1, CE1, PA	4	4	1,00	[V]
2	0	0	1		BA1; SP2	2	2	1,00	[V]
3	0	1	1	BA2	MG2; CE2	3	2	0,67	[C]
4	0	1	0	MG1	RJ; PE	3	2	0,67	[C]
5	1	0	0	RS1		1	0	0	[F]
6	1	0	1	RS2		1	0	0	[F]
7	1	1	0	-	-	-	-	-	[?]
8	1	1	1	-	-	-	-	-	[?]

Fonte: Elaboração Própria.

Antes de discutir os resultados observados na Tabela 4.10 é necessária a apresentação de alguns operadores lógicos utilizados em álgebra booleana. Tais operadores podem ser observados no Quadro 4.1:

Quadro 4.1 – Operadores lógicos em álgebra Booleana

Operador Lógico	Símbolos
Negação (Ausência de X)	$\sim X$
Conjunção (X e Y)	$X * Y$
Disjunção Inclusiva (X ou Y)	$X + Y$
Implicação (se X então Y)	$X \Rightarrow Y$

Fonte: Pérez-Liñan (2010)

Podemos observar na Tabela 4.10 duas configurações que apresentam o resultado de interesse, ou seja, são suficientes [V]. Tratam-se das configurações 1 e 2. Estas configurações são representadas pelas respectivas expressões booleanas:

$$\text{Configuração 1: } \sim X_1 * \sim X_2 * \sim X_3 \Rightarrow Y$$

$$\text{Configuração 2: } \sim X_1 * \sim X_2 * X_3 \Rightarrow Y$$

A configuração 1 mostra que a ausência de oposição e ausência de um parlamento fragmentado e polarizado permitem ao Executivo obter o resultado de interesse. Tal configuração foi observada nos governos de Luis Henrique (PMDB) em Santa Catarina, no primeiro mandato de Cid Gomes (PSB) no Ceará, nos governos Serra/Goldman (PSDB) em

São Paulo e no mandato de Ana Júlia (PT) no Pará. Todos os resultados se referem ao período 2007-2010, com exceção do Pará onde só há dados para o biênio 2007-2008.

A configuração 2 mostra que governadores serão exitosos em um contexto em que haja ausência de oposição e ausência de fragmentação mesmo diante de um parlamento polarizado ideologicamente. Tal configuração foi observada no primeiro mandato de Jacques Wagner (PT) na Bahia no período 2007-2010 e no primeiro mandato de Geraldo Alckmin (PSDB) em São Paulo para o período 2011-2014.

As configurações 5 e 6 não apresentaram o resultado de interesse, portanto são consideradas falsas [F]. Cabe ressaltar que os casos empíricos que se enquadram nesta configuração remetem ao mesmo estado, o Rio Grande do Sul. Tanto Yeda Crusius (PSDB) quanto Tarso Genro (PT) não obtiveram sucesso legislativo, considerando os critérios estabelecidos neste trabalho.

Como se pode ver na Matriz de Dados (tabela 4.8), o Rio Grande do Sul foi o único estado onde a presença da oposição esteve acima da linha de corte. Ademais, o governo do petista Tarso Genro ainda teve que lidar com um parlamento polarizado. Tal constatação encontra-se em consonância com os achados de Grohmann (2001), segundo os quais o que se vê em operação na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul é a operação de dois blocos consistentes: um representando o governo e o outro a oposição.

Esta consistência observada na Assembleia, por sua vez, tem relação com a maneira como se desenrola a competição partidária no estado desde 1982. Por um lado, as eleições sempre foram competitivas. Desde 1990, quando pela primeira vez a disputa para o cargo de governador contou com a possibilidade de segundo turno, apenas uma vez, em 2010, com Tarso Genro, a disputa se decidiu na primeira rodada.

Por outro lado, a competição política no estado sempre se caracterizou pela alternância, inclusive ideológica, no governo¹²³. Nunca, desde 1982, um partido ou um governador

¹²³ Ver Silame (2009).

conseguiu fazer seu sucessor. Mesmo após a aprovação da reeleição isso se manteve¹²⁴. Em 1998 o candidato à reeleição Antônio Britto é derrotado pelo candidato petista Olívio Dutra. Na eleição seguinte Germano Rigotto (PMDB) derrota o candidato petista Tarso Genro (PT)¹²⁵. Apesar do peemedebista se apresentar para a reeleição em 2006 a disputa para a cadeira do governo de estado foi travada entre o PT e o PSDB. A candidata peessedebista, Yeda Crusius, derrota o petista Olívio Dutra. Por sua vez Crusius se apresenta à reeleição, mas fica em terceiro atrás de Fogaça (PMDB) e Genro (PT).

Por fim, cabe analisar os casos considerados contraditórios [C]. Estes podem ser observados nas configurações 3 e 4. Uma configuração é considerada contraditória quando a configuração permite observar a ocorrência e a não ocorrência do resultado de interesse. Os valores apresentados para o índice de consistência foi de 0,67 em ambas as configurações. No total, foram seis casos sendo que em quatro destes foi obtido o resultado de interesse.

A configuração 3 apresenta a seguinte combinação de condições causais. Ausência de oposição em uma assembleia fragmentada e polarizada (~oposição*fragmentação*polarização). O resultado de interesse foi observado no mandato de Antônio Anastasia em Minas Gerais (MG2) e no segundo mandato de Cid Gomes (PSB) no Ceará (CE2) e não foi observado no segundo mandato de Jacques Wagner (PT) na Bahia (BA2).

Para a configuração 4 também se observou dois resultados de interesse e um não resultado. Tanto Sérgio Cabral (PMDB) no Rio de Janeiro e Eduardo Campos (PSB) em Pernambuco obtiveram êxito legislativo. Já Aécio Neves (PSDB) em seu segundo mandato obteve score do IPE abaixo do parâmetro. O contexto informado pela configuração 4 é o de ausência de oposição, parlamento fragmentado e não polarizado (~oposição*fragmentação*~polarização).

Pode-se conjecturar que o fato de governadores estarem em primeiro mandato tenha contribuído para que os mesmos obtivessem sucesso na condução de sua agenda, uma vez que

¹²⁴ As eleições de 1998 foram as primeiras marcadas pelo instituto da reeleição. Esta medida permitiu aos chefes do Poder Executivo da União, estados e municípios se reapresentarem aos eleitores para obter mais um mandato.

¹²⁵ Em processo de eleições prévias internas no Diretoria Estadual do Partido dos Trabalhadores Tarso Genro derrota Olívio Dutra, então governador e que poderia disputar a reeleição. Disponível em http://www.terra.com.br/istoegente/138/reportagens/pt_derrota_pt.htm. Data de acesso 21/12/2015.

a possibilidade futura de reeleição torna o Executivo um polo de atração de apoio, devido a capacidade do mesmo distribuir cargos e *pork* no longo prazo. Estes cenários foram observados em todos os estados onde se obteve o resultado de interesse nas configurações 3 e 4, com exceção do Ceará onde governador obteve êxito também no segundo mandato. Este por sua vez, talvez possa ser explicado pela influência do grupo político da família Ferreira Gomes¹²⁶.

A diferença básica entre as configurações 1 e 2, de um lado, e as 3 e 4, de outro, está no fato de que nas duas primeiras configurações ocorrem *juntas* a fragilidade da oposição e a ausência de uma fragmentação expressiva. Nas configurações 3 e 4, a ausência da oposição encontra-se associada a uma *maior* fragmentação. Tal observação permite conjecturar que a polarização ideológica parece ser a condição causal que menos conta. Fato que poderá ser observado adiante no processo de minimização lógica.

Atenção especial será dedicada à análise dos chamados remanescentes lógicos ou contrafactuais. Passo a ser dado na próxima subseção.

4.5.2.3. Justificativa para o tratamento dos contrafactuais ¹²⁷

Ao se observar a Tabela da Verdade, percebe-se que as configurações 7 e 8 não apresentam nenhum caso empírico. Dito de outra forma, para uma dada configuração causal, determinada pela articulação da teoria tipológica, os casos estudados não configuram nenhum exemplo. Estas configurações são chamadas de remanescentes lógicos e são utilizadas para a análise contrafactual, elas estão representadas nas duas configurações abaixo:

Configuração 7: $X_1 * X_2 * \sim X_3 \Rightarrow [?]$

Configuração 8: $X_1 * X_2 * X_3 \Rightarrow [?]$

¹²⁶ Ver Tese de Doutorado de Sandes-Freitas (2015).

¹²⁷ A análise empreendida na subseção anterior diz respeito à solução parcimoniosa. Esta “reduz a complexidade ao mínimo considerando que: (a) as variáveis são independentes; (b) a ausência de uma variável não pode contribuir para o resultado positivo; e que (c) o resultado das configurações não verificadas não importa, ou seja, pode ser positivo ou negativo” (GURGEL e VASCONCELOS, 2012: 596).

A configuração causal expressa pela configuração 7 trata de um cenário em a oposição é mais forte e o parlamento fragmentado, mas não polarizado (oposição*fragmentação*~polarização) e a configuração 8 refere-se a um contexto em que há um contingente expressivo da oposição no parlamento, que por sua vez é fragmentado e polarizado (oposição*fragmentação*polarização).

O fato de não haver exemplos históricos para uma dada configuração não exige o pesquisador de tentar fazer alguma inferência para a mesma, uma vez que a análise dos remanescentes lógicos “es un componente integral del análisis configurativo de condiciones suficientes” (RAGGIN e SONNETT, 2004 *apud* PÉREZ-LIÑAN, 2010: 142-143).

Portanto, cabe ao pesquisador tratar estes “resíduos”. Pérez-Liñan (2010:143) apresenta quatro possibilidades. A primeira possibilidade é incluir mais casos a partir da observação de fontes primárias afim de preencher a lacuna empírica. A segunda também visa preencher tal lacuna a partir da consulta a fontes secundárias para se verificar a ocorrência de casos similares ao longo da história que possam ser representativos de uma dada configuração causal. Entretanto, muitas vezes devido ao ineditismo do trabalho, tratamento de variáveis e acesso a fontes primárias e secundárias estas possibilidades não estão dadas.

A terceira possibilidade de natureza teórica permite ao pesquisador imputar aos casos sem exemplo histórico valores baseados em inferências realizadas a partir dos dados disponíveis. Sendo assim, pode-se tratar todos os remanescentes como verdadeiros ou todos como falsos. Para tanto ele deve basear esta decisão na observação das configurações causais suficientes.

A quarta possibilidade de natureza empírica é tratar algumas configurações remanescentes como falsas e outras como verdadeiras e explorar as conclusões a partir de tal observação. Segundo Pérez-Liñan isto permite analisar sistematicamente o que ocorre com as nossas conclusões teóricas quando se altera os supostos sobre situações históricas não observadas.

Neste Tese as duas primeiras possibilidades não estavam ao alcance do pesquisador, pelas limitações já mencionadas anteriormente. Desta forma, optou-se em tratar os resíduos de maneira empírica testando-os como falsos, técnica conhecida como análise da solução

complexa. “A solução complexa pouco reduz as variáveis. Considera que: (a) a ausência de uma variável pode contribuir para o resultado positivo; e que: (b) todas as configurações possíveis não verificadas na amostra não geram resultados positivos” (GURGEL e VASCONCELOS, 2012: 596).

Também se testou a solução intermediária. Esta “é gerada a partir da verificação dos pares configuracionais das variáveis encontradas pela solução parcimoniosa, pressupondo multifinalidade” (GURGEL e VASCONCELOS, 2012:596), ou seja, atribuindo valores aleatórios de falso (0) ou verdadeiro (1) para o resultado de interesse dos remanescentes lógicos.

A análise dos remanescentes lógicos considerando a solução complexa e a intermediária reforçam os achados da solução parcimoniosa. Desta forma, este trabalho assume os remanescentes lógicos como falsos [F], uma vez que ao se verificar o resultado de interesse ($y=1$) na solução parcimoniosa, as condições causais x_1 (oposição) e x_2 (fragmentação) não estavam presentes nas configurações causais...

4.5.2.4. Minimização Lógica ou reduzindo a complexidade

A análise QCA é baseada em teoria de conjuntos (*set-theoretic method*) e em álgebra booleana, em que variáveis assumem valores finitos. A técnica permite determinar e priorizar "condições de ocorrência " para um resultado por exclusão de variáveis redundantes (condições), como um passo essencial para minimizar a vasta complexidade nas ciências sociais (BERG-SCHLOSSER *et. al.*, 2009a:3).

Dadas as configurações causais suficientes para explicar o resultado de interesse é possível ao pesquisador proceder a um processo de redução da complexidade. Processo este conhecido como **minimização lógica**. Trata-se de um processo mecânico onde a partir da comparação das configurações verdadeiras e da eliminação de condições causais opostas se pode extrair combinações que sejam iguais exceto por um termo. (PÉREZ-LIÑAN, 2010).

O resultado da operação booleana consiste na definição dos implicantes primários para que o resultado de interesse ocorra. Trata-se, portanto, de uma configuração capaz de explicar da maneira mais parcimoniosa possível o maior número possível de casos. Nas palavras de Ragin (1987:93)

(...) si dos expresiones booleanas difieren solamente con respecto a una condición causal, y sin embargo producen el mismo resultado, entonces la condición causal que distingue las dos expresiones puede ser considerada irrelevante, y puede ser removida con el fin de crear una expresión más simple que combine a las anteriores.

Assim, dado que o resultado de interesse foi produzido pelas configurações 1 e 2 expressas pelas seguintes expressões booleanas:

Configuração 1: $\sim X_1 * \sim X_2 * \sim X_3 \Rightarrow Y$

Configuração 2: $\sim X_1 * \sim X_2 * X_3 \Rightarrow Y$

percebe-se que a única condição causal que difere nas configurações é a ausência de um parlamento polarizado na configuração 1 e a presença de um parlamento polarizado na configuração 2. Desta forma, procedendo ao processo de minimização lógica tem-se que o resultado de interesse ocorrerá independentemente da presença ou não de x_3 (polarização) se a ausência de x_1 (oposição) e ausência de x_2 (fragmentação) estiverem presentes:

Configuração 1: $\sim X_1 * \sim X_2 * \sim X_3$

Configuração 2: $\sim X_1 * \sim X_2 * X_3$
 $\sim X_1 * \sim X_2$

Logo, a expressão booleana ausência de oposição e ausência de um parlamento fragmentado (\sim oposição* \sim fragmentação) resume a dois os implicantes primários que explicam o resultado de interesse:

Implicante Primário: $\sim X_1 * \sim X_2 \Rightarrow Y$

Concluindo, os governadores podem vir a ter sucesso legislativo quando operam em Assembleias Legislativas que não contem com uma oposição forte e não sejam fragmentadas. Como se perceberá a seguir, tal modelo cobre 60% dos casos.

~oposição*~fragmentação => Sucesso Legislativo (IPE)

4.5.2.5. Cobertura do modelo

A capacidade explicativa do modelo de QCA é dada pelo índice de cobertura, uma vez que ela expressa o quanto a solução minimizada cobre os casos observados (RIHOUX e RAGIN, 2009). Primeiramente se calcula a cobertura de cada configuração verdadeira [V] e posteriormente se verifica a cobertura da solução minimizada. A fórmula do cálculo da cobertura é a que segue:

$$\text{Cobertura} = N_y / \sum_{Y=1}$$

Onde: y é o número de casos com resultado de interesse.

A configuração 1 ($\sim X_1 * \sim X_2 * \sim X_3$) apresentou quatro casos que apresentam o resultado de interesse em um total de 10 casos. Assim sendo, a cobertura da configuração 1 é de 0,40.

A configuração 2 ($\sim X_1 * \sim X_2 * X_3$) apresentou dois casos em 10, sendo a cobertura da configuração causal igual a 0,20.

Ao considerar os implicantes primários ($\sim X_1 * \sim X_2$) resultantes do processo de minimização lógica temos uma cobertura de 0,60, uma vez que dos dez casos em que se observam o resultado de interesse os implicantes primários estão presente em seis. Portanto, o modelo de análise explica 60% dos casos que apresentaram o resultado de interesse, o que denota um limite da análise. Contudo, tal resultado não deve ser considerado insatisfatório. Ele aponta, isso sim, para a necessidade de que outras variáveis – políticas e/ou institucionais – sejam incorporadas em análises futuras afim de melhorar o ajuste do modelo – afinal a QCA pressupõe a interação entre as condições causais. Quanto a isso, cabe lembrar que não foram consideradas variáveis relativas ao desenvolvimento institucional das Assembleias ou à competição política não foram consideradas.

A próxima seção apresenta uma análise desagregada das variáveis utilizadas no cálculo do IPE. A seção analisa a variação da taxa canônica de Sucesso Legislativo do Executivo e a Taxa de manutenção de veto com o objetivo de controle.

4.6. Análises desagregadas do Índice de Poder do Executivo

Como procedimento de controle, será replicado o procedimento QCA, considerando agora as variáveis que compõe o IPE de forma desagregada, ou seja, serão apresentados dois modelos assumindo como resultado de interesse a taxa canônica de sucesso legislativo do Executivo, considerando como bem-sucedido o governador que aprova mais de 87% dos seus projetos. O valor do ponto de corte para a Taxa de Manutenção de Veto será o valor igual ou superior à 70%.

4.6.1. Matriz de Dados e análise das condições necessárias

A Tabela 4.11 abaixo apresenta a presença e a ausência de condições causais assumindo Y_1 como resultado de interesse referente a Taxa de Sucesso Legislativo do Executivo e Y_2 como resultado de interesse referente a Taxa de Manutenção de Veto. O valor 0 significa presença ausência do resultado de interesse e da condição causal e o valor 1 indica a presença. Recordando, uma condição é necessária sempre que na presença de y ocorra x (Se $Y \Rightarrow X$).

Tabela 4.11 – Matriz de Dados (Resultado de interesse Y_1 = Taxa de Sucesso Legislativo e Y_2 = Taxa de Manutenção de Veto)

UF	Resultado de Interesse		Oposição	Fragmentação	Polarizado
	Y_1	Y_2			
BA1	0	1	0	0	1
BA2	0	0	0	1	1
CE1	1	1	0	0	0
CE2	1	1	0	1	1
MG1	0	0	0	1	0
MG2	0	1	0	1	1
PA*	1	1	0	0	0
PE*	1	1	0	1	0
RJ**	0	1	0	1	0
RS1	1	0	1	0	0
RS2	0	0	1	0	1
SC*	1	1	0	0	0
SP1	1	1	0	0	0
SP2	1	1	0	0	1

Fonte: Elaboração Própria

Para Y_1 verifica-se o resultado de interesse em CE1, CE2, PA, PE, RS1, SC, SP1 e SP2. Para Y_2 os resultados de interesse se deram em BA1, CE1, CE2, MG2, PA, PE, RJ, SC, SP1 e SP2.

Não foi possível determinar condição necessária para Y_1 (TAXA DE SUCESSO). Em sete dos oito casos observou-se a ausência de X_1 (OPOSIÇÃO FRACA), mas o caso de RS1 apresenta o resultado de interesse ($Y=1$) na presença de uma oposição forte ($X_1=1$). Portanto pode-se afirmar não haver relação de necessidade. No caso de Y_2 (TAXA DE MANUTENÇÃO DE VETO), para todo resultado de interesse ($Y=1$) temos ausência de oposição forte ($X_1=0$) ou ($\sim X_1$).

Se comparada as outras condições causais, a oposição fraca é uma condição necessária bastante convincente. Ela se apresenta como condição necessária no modelo geral, no modelo que analisa a Taxa de Manutenção de veto e, por apenas um caso, rejeitada no modelo desagregado para o Sucesso Legislativo.

4.6.2. Articulação da teoria tipológica e configurações suficientes

Nesta seção serão construídas duas Tabelas da Verdade. Uma considerando como resultado de interesse a Taxa de Sucesso do Executivo e outra considerando a Taxa de Manutenção de Veto. Sempre respeitando os patamares estabelecidos previamente.

Tabela 4.12 – Tabela Verdade $Y_1 = \text{Sucesso Legislativo}$

Configuração	X ₁	X ₂	X ₃	Y=0	Y=1	Consistência	Resposta
1	0	0	0	-	CE1; PA; SC; SP1; SP2	1,00	[V]
2	0	0	1	BA1	-	0	[F]
3	0	1	1	BA2; MG2	CE2	0,67	[C]
4	0	1	0	MG1; RJ	PE	0,67	[C]
5	1	0	0	-	RS1	1,00	[V]
6	1	1	0	-	-	-	[?]
7	1	1	1	-	-	-	[?]
8	1	0	1	RS2	-	0	[F]

Fonte: Elaboração própria a partir

A partir da observação da Tabela 4.12 tem-se que as configurações **1 e 5** apresentam o resultado de interesse.

Configuração 1: \sim oposição* \sim fragmentação* \sim polarização (CE1; PA; SC; SP1; SP2)

Configuração 5: oposição* \sim fragmentação* \sim polarização (RS1)

Minimização Lógica:

Implicantes Primários: \sim fragmentação* \sim polarização com uma cobertura 62,5%. Ou seja, dos 8 casos que apresentam o resultado de interesse a configuração minimizada responde por 5 casos.

Ausência de fragmentação e de polarização possibilitam aos governadores obterem uma alta taxa de sucesso legislativo (medida pelo indicador canônico). Primeiramente, os custos de transação para obtenção de maiorias em torno de projetos do Executivo diminuem quando se tem menos atores para se negociar. Ademais quando as preferências dos atores envolvidos em tornos de políticas estão muito próximas, o governador, se assim o desejar, pode aprovar sua

agenda sem necessidade de montar uma coalizão majoritária. Os pontos da agenda podem ser negociados *ad hoc* em função da proximidade das preferências.

Tabela 4.13 – Tabela Verdade $Y_1 =$ Manutenção de Veto

Configuração	X ₁	X ₂	X ₃	Y=0	Y=1	Consistência	Resposta
1	0	0	0	-	CE1; PA; SC; SP1	1,00	[V]
2	0	0	1	-	BA1; SP2	1,00	[V]
3	0	1	1	BA2	CE2; MG2	0,67	[C]
4	0	1	0	MG1	PE; RJ	0,67	[C]
5	1	0	0	RS1	-	0	[F]
6	1	1	0	-	-	-	[?]
7	1	1	1	-	-	-	[?]
8	1	0	1	RS2	-	0	[F]

Fonte: Elaboração própria a partir

O exame da Tabela 4.13 apresenta duas configurações causais verdadeiras. As configurações causais 1 e 2 representadas pelas seguintes expressões booleanas:

Configuração 1: \sim oposição* \sim fragmentação* \sim polarização (CE1; PA; SC; SP1)

Configuração 2: \sim oposição* \sim fragmentação*polarização (BA1; SP2)

Minimização Lógica:

Implicantes Primários: \sim oposição* \sim fragmentação com uma cobertura de 60%. Dos dez casos analisados, os implicantes estão presentes em 6.

A partir da análise dos implicantes primários pode-se concluir que as preferências dos governadores tendem a prevalecer em assembleias cujo contingente de oposição seja pequeno em assembleias pouco fragmentadas. Os custos de transação são reduzidos, possibilitando ao governador proteger sua agenda de interferências indevidas do Legislativo em projetos de sua autoria ou manter o *status quo* se assim o interessar.

O exame do resultado obtido, quando se considera como resultado de interesse a taxa de sucesso legislativo do Executivo e a taxa de manutenção de vetos, mostra que a escolha pela agregação para se compor um novo indicador de sucesso legislativo do Executivo foi uma escolha profícua, uma vez que nenhum dos modelos apresentaram soluções mais robustas, ou seja, nenhum dos modelos obteve uma cobertura maior do que 60%. Ademais o primeiro modelo apresenta menos casos com solução de interesse (8).

4.7. Conclusões

A melhor palavra que define a relação Executivo-Legislativo nos estados brasileiros é diversidade. O exame do processo decisório mostra grande variação quando se toma a Taxa de Sucesso Legislativo, quer seja do Executivo ou do Legislativo, Taxa de Dominância e Taxa de manutenção de veto. Variações estas que ocorrem quando se compara um estado com outro e que ocorrem em um mesmo estado ao se variar o Legislatura analisada, ou seja, ocorrem variações no tempo e no espaço.

Acerca do processo Legislativo, cabe tecer algumas rápidas considerações. Observa-se um alto ativismo do Legislativo respondendo por cerca de 82% dos projetos de leis apresentados. Em média o Legislativo aprova cerca de 54% dos projetos que apresentam. Apesar do trabalho não considerar o conteúdo dos projetos de lei, pode-se assumir que em boa medida tais resultados remetem a uma preponderância de legislação de denominação de espaços públicos e concessão de títulos de utilidade pública a instituições de diversos matizes.

A dominância do Executivo ficou em torno de 29%, sendo a variação entre os estados altíssima. Fato interessante é que onde há uma polarização política o governador procura controlar a agenda. Tal fato foi observado no Rio Grande do Sul e se coaduna com os achados de Santos *et. al.* (2014). Em média o sucesso legislativo do Executivo nos estados brasileiros é alto em torno de 87%. Fato é que os governadores de Estado aprovam suas agendas e para isso adotam alguma estratégia para formação de maiorias, seja através da montagem de coalizões majoritárias e/ou distribuindo *pork*. De qualquer forma as escolhas que o governador faz remete ao contexto político e desta forma é necessário incluir as variáveis políticas no exame das relações Executivo-Legislativo nos estados brasileiros.

Para se mensurar o Sucesso Legislativo do Executivo foi criado um indicador, o IPE, que agrega a taxa de sucesso legislativo e a taxa de manutenção de vetos. A expectativa assumida era de que o IPE variasse em função de variáveis políticas. Os condicionantes políticos assumidos na tese foram o tamanho da oposição, a fragmentação do parlamento e a distribuição de preferências no parlamento.

Através de análise QCA observou-se que os governadores de estado terão sucesso legislativo quando as assembleias não apresentam uma oposição forte, uma vez que esta condição se mostrou necessária.

A análise da teoria tipológica apresentou duas configurações verdadeiras. A primeira configuração apresenta um cenário de assembleia com ausência de oposição forte, ausência de fragmentação e ausência de polarização ideológica (\sim oposição* \sim fragmentação* \sim polarização). A segunda configuração verdadeira conforma assembleias que apresentam ausência de oposição forte, ausência de fragmentação e são polarizadas (\sim oposição* \sim fragmentação*polarizadas).

O processo de minimização lógica revelou dois implicantes primários: ausência de oposição forte e ausência de fragmentação (\sim oposição* \sim fragmentação).

Dos quatorze casos analisados, dez casos apresentaram o resultado de interesse (CE1; CE2; BA1; MG2; PA; PE; RJ; SC; SP1e; SP2) ou seja, um valor de IPE acima do parâmetro estabelecido, sendo que destes dez casos, seis foram explicados pelo modelo minimizado logicamente (CE1; BA1; PA; SC; SP1 e; SP2), obtendo-se, portanto, uma cobertura de 60%.

Os outros quatro casos de sucesso legislativo do Executivo (CE2; MG2; PE e; RJ) se enquadraram em duas configurações contraditórias [C], ou seja, configurações que apresentam ou não o resultado de interesse. De todo modo, é importante ressaltar que estes quatro casos de sucesso se encontram associados à ausência de um contingente expressivo da oposição. Em outras palavras, por estar presente em todas as situações nas quais Y foi igual a 1 a fragilidade da oposição pode ser apontada como condição crucial para a obtenção do sucesso legislativo dos governadores estaduais.

Os casos que não apresentaram sucesso legislativo do Executivo, nestas duas configurações, foram BA2 e MG1. Outras duas configurações se mostraram falsas [F], ou seja, apresentam casos em que a configuração resultou em não sucesso do Executivo e outras duas não apresentaram casos históricos. De oito configurações causais possíveis quatro apresentaram o resultado de interesse, o que evidencia que variáveis políticas importam para explicar a relação Executivo-Legislativo nos estados brasileiros como aventaram Nunes (2008) e Tomio e Ricci (2012a).

Pesquisas futuras deverão incorporar outras variáveis de caráter político e institucionais com o intuito de tornar mais robusto o modelo, uma vez que 40% dos casos de sucesso não são explicados pelo modelo proposto nesta Tese.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Federalismo enquanto organização administrativa do estado Brasileiro oferece ao analista político um grande desafio. Para além da heterogeneidade cultural, social e econômica verificadas no país, pode-se falar em uma diversidade política. Diferentes padrões de competição política, que implicam em alianças partidárias diversas em cada estado conformam a existência de subsistemas partidários que acabam por influir nos padrões de governança dos estados brasileiros, possibilitando diferentes relações entre os Poderes Legislativo e Executivo.

Se por um lado há uma diversidade de possibilidades de configurações político-partidárias quando se examina a realidade nos estados, deve-se ressaltar os elementos “fixos” que informam a operação do sistema político. A adoção do presidencialismo como forma de governo define que a eleição dos chefes do Executivo se dê de forma independente da escolha dos legisladores. Ademais presidentes, governadores e prefeitos são eleitos pelo voto majoritário enquanto que parlamentares das Câmaras Municipais, Assembleias Legislativas e Câmara dos Deputados¹²⁸ são eleitos pelo voto proporcional em distritos de alta magnitude. A representação política se dá por via de um sistema multipartidário.

Os chefes dos Executivos, geralmente eleitos em condição minoritária, tem como objetivo aprovar sua agenda de governo e para isso dependem de obter apoio legislativo consistente. Os governadores podem negociar ponto a ponto sua agenda, oferecendo *pork* aos parlamentares ou cargos aos partidos (ou combinar o uso de ambas as estratégias), ou podem tentar formar uma coalizão a fim de reduzir custos de transação. Mas o fato é que há necessidade de negociação entre o Executivo e o Legislativo.

A presente Tese tratou de tal questão da relação Executivo-Legislativo, no âmbito dos estados brasileiros, procurando verificar condicionantes políticos que possam explicar o sucesso

¹²⁸ No âmbito Federal vigora um bicameralismo simétrico e incongruente. A incongruência diz respeito ao método de constituição de cada uma das casas legislativas. A casa de representação popular é a Câmara dos Deputados Federais cujo os membros são eleitos pelo voto proporcional. O Senado Federal é a casa de representação territorial e seus representantes são eleitos pelo voto majoritário em eleições que renovam 1/3 e 2/3 das cadeiras alternadamente a cada eleição. A simetria diz respeito aos poderes de cada uma das casas, sendo que uma casa é revisora da decisão da outra.

legislativo do Executivo operando no contexto descrito acima. São analisados os casos de Bahia, Ceará, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo, nas legislaturas 2007-2011 e 2011 a 2015; Santa Catarina para a legislatura 2007-2011 e os casos do Pará, Pernambuco e Rio de Janeiro para o biênio 2007-2008.

Para tanto fez-se necessário uma discussão acerca dos sistemas de governo. O debate, revisitado no primeiro capítulo desta Tese, transita de trabalhos que ressaltam uma perspectiva normativa e que via no Presidencialismo elementos conducentes à exacerbação do conflito entre Executivo e Legislativo, para uma perspectiva analítica que enfatiza aspectos integrativos na relação entre os poderes. Tais análises enfatizam variáveis relacionadas ao funcionamento do Congresso e ressaltam o Executivo como um *agenda setter*, em função dos poderes de agenda que detém. Os chefes do Executivo passam a ser vistos como gestores de coalizão, tendo a sua disposição uma “caixa de ferramentas” que envolve desde a nomeação de ministros até a Execução emendas orçamentárias.

Assim sendo governadores de estado também estão sujeitos aos mesmos constrangimentos que o Presidente da República e devem agir de maneira estratégica afim de obter apoio para aprovar sua agenda legislativa, considerando a racionalidade dos diversos atores envolvidos. A estratégia a ser adotada depende de uma leitura do contexto político que leve em conta o tamanho e o perfil da base de apoio parlamentar do chefe do Executivo, além dos recursos, legislativos ou não, à disposição dos governadores.

O trabalho pioneiro de Abrúcio sobre a relação Executivo-Legislativo nos estados apontou para um padrão de relacionamento de subserviência do Legislativo frente ao Executivo. O argumento do autor era o de que diante de um Executivo com amplo controle sobre cargos e recursos, seria racional que os legisladores deixassem de exercer constrangimentos à agenda proposta em troca do acesso a benesses destinadas às suas bases eleitorais.

Contudo, a análise dos diversos trabalhos sobre a relação Executivo-Legislativo nos estados brasileiros, realizada ao longo do segundo capítulo, permite concluir que o “ultrapresidencialismo estadual” preconizado por Abrúcio não é um padrão que possa ser extrapolado no tempo e no espaço. O jogo político é um tanto mais complexo.

Mudanças conjunturais, tais como a reforma do estado empreendida ao longo da década de 1990 e a entrada em vigor da LRF explicam em certa medida o caráter datado do “ultrapresidencialismo”. Ademais, diversos trabalhos evidenciam que algumas Assembleias Legislativas perseguem uma agenda própria e que há variações na forma de como se dá o apoio aos governadores, havendo casos em que os partidos políticos são capazes de coordenar ação de suas bancadas no âmbito estadual e se portam como fiadores do apoio dado ao Executivo pelos parlamentares tomados individualmente.

As análises no tempo e no espaço sobre o processo legislativo em diversos estados mostram variações importantes nas taxas de dominância e sucesso legislativo do Executivo, o que faz com que a atenção se volte para variáveis políticas que permitam explicar tais variações. Em boa medida o sucesso legislativo do Executivo se explica pela natureza da própria agenda definida constitucionalmente. Neste cenário de protagonismo legislativo do Executivo é mais racional ao parlamentar delegar poderes para o Executivo e orbitar em torno de um governo bem-sucedido.

Apesar de reconhecer que o “ultrapresidencialismo” possa ocorrer, há diversos elementos que permitem afirmar que se trata de uma forma de relação Executivo-Legislativo dentre as várias possíveis e que estas são informadas por aspectos conjunturais/políticos. Variação das taxas de sucesso e dominância dos Executivos no tempo e no espaço, comportamento disciplinado de bancadas partidárias e a centralidade dos partidos políticos nas negociações de montagem de coalizão são alguns destes elementos.

Nesta perspectiva, uma das questões colocadas pela Tese é a de saber se o fato de os governadores obterem altas taxas de sucesso na condução de sua agenda legislativa constitui evidência conclusiva da existência de assembleias subservientes.

Isto posto, a Tese propôs, no terceiro capítulo, uma discussão acerca de índices e indicadores canônicos utilizados pela Ciência Política para se verificar o poder e o sucesso legislativos dos Executivos. A principal crítica aos indicadores que incidem sobre o processo legislativo reside no seu aspecto finalista. O fenômeno a ser medido é o processo legislativo, mas geralmente se observa apenas o resultado final deste processo.

Centrar a análise nos aspectos estáticos é negligenciar um dos aspectos fundamentais da atividade política, a negociação. Aspectos críticos também são apontados no que diz respeito a utilização das votações nominais como uma *proxy* para avaliar a capacidade legislativa do Executivo.

A Tese propõe um novo indicador para se avaliar o sucesso legislativo do Executivo a saber: o Índice de Poder do Executivo (IPE). O índice foi calculado a partir da Taxa de Sucesso, tal como canonicamente utilizada, e da Taxa de Manutenção de Veto. A força do índice reside no fato de lidar com duas das principais críticas aos indicadores canônicos de sucesso legislativo, pois o IPE visa superar o aspecto estático dos indicadores ao incorporar o elemento do conflito por meio da Taxa de Manutenção de Veto. O índice varia de 0 a 1. O valor 1 seria a situação em que o governador de estado obtém 100% de sucesso legislativo e manutenção de veto.

O quarto capítulo enfrentou a questão dos condicionantes políticos do sucesso legislativo dos governadores. A discussão foi aberta com a apresentação dos dados da produção legislativa nos estados, o que evidenciou a diferenciação existente e permitiu destacar as Taxas de Sucesso e Manutenção de Vetos, utilizadas para a construção do IPE. A análise dos condicionantes do sucesso dos governadores foi realizada com o auxílio da *Qualitative Comparative Analyses* (QCA). A QCA é uma técnica que permite fazer inferências causais a partir da lógica da teoria de conjuntos e álgebra booleana, de modo a verificar se determinadas condições causais, definidas pelo pesquisador, são necessárias e/ou suficientes para a ocorrência do resultado de interesse. Ademais a técnica permite verificar a existência de configurações causais, analisando a interação das condições causais para a produção do fenômeno observado, o que ressalta os aspectos multicausais dos fenômenos sociais. Recomenda-se a utilização do QCA para estudos que apresentam *small n* e que pretendem captar mudanças qualitativas significativas sobre o fenômeno estudado.

As mudanças qualitativas são captadas através de um processo de parametrização do resultado de interesse e das condições causais, a partir do estabelecimento de pontos de corte que

permitem afirmar se um caso pertence ou não a um dado conjunto. Tal processo de parametrização é chamado de calibragem.

A técnica foi aplicada para verificar se mudanças qualitativas nas condições causais de natureza política teriam influência sobre o sucesso legislativo do Executivo, mensurado através do IPE (chamado de resultado de interesse). As condições causais, de natureza política, consideradas foram *o tamanho da oposição, a fragmentação e polarização nas assembleias legislativas*. A relação hipotetizada foi a de que o sucesso legislativo do Executivo tenderia a ocorrer em assembleias onde não houvesse uma oposição forte e tanto a fragmentação, como a polarização fossem menores – configurando um cenário em que os custos de transação para obtenção de apoio legislativo seriam menores para o Executivo.

A análise de necessidade mostrou que ausência de oposição forte pode ser apontada como uma condição necessária para o sucesso legislativo do Executivo. Em outras palavras, sempre que o resultado de interesse foi obtido ($Y=1$), isso ocorreu diante de uma oposição que controlava menos que 33,4% das cadeiras na Assembleia. Tal situação foi encontrada na Bahia (BA1) e em Santa Catarina (SC), durante a legislatura 2007/2011, no Rio de Janeiro (RJ), Pernambuco (PE) e Pará (PA), durante o biênio 2007/2008, em Minas Gerais (MG2) na legislatura 2011/2015, e nos estados de São Paulo (SP1 e 2) e Ceará (CE1 e 2) nas duas legislaturas analisadas.

A partir da análise de suficiência duas configurações se traduziram em sucesso legislativo do Executivo. Os governadores de SC, SP1, CE1 e PA operaram em assembleias em que não havia uma oposição forte e mostravam-se pouco fragmentadas e pouco polarizadas, considerando os padrões estabelecidos nesta Tese. Os governadores de BA1 e SP2, por sua vez, obtiveram sucesso legislativo em assembleias em que não havia uma oposição expressiva numericamente, eram pouco fragmentadas, mas polarizadas. O procedimento de minimização lógica resultou em dois implicantes primários a saber: a ausência de oposição e a ausência de fragmentação, podendo o sucesso ocorrer em condições de polarização ideológica ou não. A cobertura foi de 60% dos casos. Estes seis casos corresponderam a configurações causais (as configurações 1 e 2 da tabela 4.10) nas quais só se verificaram casos onde o resultado de interesse ($Y=1$) foi alcançado.

Por fim, a ausência de uma oposição forte pode ser constatada nos casos de MG2, CE2, RJ e PE. Antônio Anastasia (PSDB) em Minas Gerais e Cid Gomes (PSB) no Ceará obtiveram sucesso legislativo em assembleias sem contingente expressivo de oposição, mas fragmentadas e polarizadas. Sergio Cabral (PMDB) e Eduardo Campos (PSB), também não enfrentaram um número expressivo de parlamentares da oposição; a diferença é que estavam diante de assembleias fragmentadas, mas não polarizadas. Assim sendo pode-se concluir que ausência de número expressivo de parlamentares da oposição seja uma condição *sine quo non* para a ocorrência de sucesso legislativo dos governadores.

Não obstante, o teste de consistência mostrou que nos casos de MG2 e CE2, os governadores trabalharam sob as mesmas condições encontradas na Bahia durante a legislatura 2011/2015 (BA2) – um caso em que, de acordo com os parâmetros estabelecidos nesta Tese, o Executivo *não* obteve sucesso na condução de sua agenda. O mesmo pode ser dito quando se comparam os casos de RJ e PE com o de Minas Gerais na legislatura 2007/2011 – mais um caso onde o governador não obteve sucesso. Isso fez com que as configurações 3 e 4 (tabela 4.10) fossem consideradas *contraditórias* – uma vez que sob as condições ali estabelecidas tanto ocorreram casos de sucesso como de “não sucesso”. Tal fato reforça a necessidade de se ampliar as pesquisas sobre o tema a fim de incluir outras variáveis políticas e institucionais para se verificar o processo legislativo como um todo, uma vez que trabalhos mostram que aspectos institucionais podem interagir para explicar o sucesso legislativo do Executivo e o controle sobre a agenda (MONTERO, 2009; SANTOS *et. al.*, 2014) e desta forma se chegar a modelos que aumentem a cobertura sobre os casos.

Trabalhos futuros deverão se ater a estes detalhes. Assim sendo, a análise realizada nesta Tese contribui para o debate ao evidenciar que variáveis de natureza política interagem para explicar o sucesso legislativo dos governadores de estado. Percebe-se, de fato, que a natureza da relação Executivo-Legislativo se mostra complexa e influenciada pelo contexto político partidário nos estados. Os achados até aqui não permitem falar em um padrão tal como era preconizado pelo trabalho de Abrúcio (1998a). Reconhece-se que há possibilidade de vigência do “ultrapresidencialismo estadual”, mas o que se observa é variabilidade. Dos quatorze casos analisados, dez apresentaram o resultado de interesse, ou seja, os governadores obtiveram sucesso legislativo, mas distribuídos em quatro configurações causais diferentes.

Ao fim, pode-se dizer que o debate ainda está em aberto. Seja porque o conhecimento acumulado acerca dos legislativos estaduais ainda é limitado, faltando tanto estudos de casos como análises comparadas, seja porque a tese do “ultrapresidencialismo” estadual vai além do exame do processo legislativo. Para além da dimensão legislativa nas assembleias são necessários estudos empíricos que corroborem ou refutem a tese do ultrapresidencialismo no que diz respeito à influência dos governadores sobre os órgãos de controle, no caso os Tribunais de Contas e o próprio Ministério Público em cada estado. Fica evidente que a Ciência Política brasileira ainda tem muito o que pesquisar se quiser oferecer um diagnóstico mais conclusivo sobre o funcionamento da política nos estados.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, volume 31, n 1, 1988.

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação*. São Paulo: Hucitec/DCP-USP. 1998a.

_____. O ultra presidencialismo estadual. In: ANDRADE, Regis (Org). *Processo de Governo no Município e no Estado*. São Paulo: EDUSP. 1998b.

_____; TEIXEIRA, Marco Antônio; COSTA, Valeriano. O papel institucional da assembléia legislativa paulista: 1995 a 1998. In SANTOS, Fabiano (Org.). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

ALDRICH, J.H., e MCKELVEY, R. A Method of Scaling with Applications to the 1968 and 1972 Presidential Elections. *American Political Science Review* 71, 1977. pp.111-130.

ALEMÁN, Eduardo; TSEBELIS, George. Political Parties and Government Coalitions in the Americas. *Journal of Politics in Latin America*, 3(1). 2011. pp. 3-28.

ALESINA, A., HAUSMANN, R., HOMMES, R. e STEIN, E. Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America. *Journal of Development Economics*, vol. 59, 1999. pp. 253-273.

ALMEIDA, Acir. Processo Legislativo: mudanças recentes e desafios. *Boletim de Análise Político-Institucional IPEA*, nº 7, 2015. pp. 45-50.

ALTMAN, D. The politics of coalition formation and survival in multiparty presidential democracies: The case of Uruguay, 1989-1999. *Party Politics*, nº 6: 2000. pp. 259-283.
AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, FGV, 2003.

AMORIN NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. *Dados*, 45. 2002. pp. 5-58.

_____. *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2006a.

_____. The presidential calculus: Executive policy making and cabinet formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, vol. 39, nº 4, 2006b. pp. 415-440.

_____. O poder executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. In: AVELAR, L; CINTRA, A. O. (Orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Unesp; Konrad Adenauer Press, 2007.

_____; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: O que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, vol.46, nº 4, 2003. pp. 661-698.

_____; COX, G.; MCCUBBINS, M. Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-98. *World Politics*, v. 55. n.4, 2003. pp. 550-578.

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.

_____. Federação e relações intergovernamentais. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004. pp 185-203.

_____; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano. *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004.

_____; SANTOS, Manoel Leonardo. Sistemas partidários no Brasil: continuidade e mudança. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon e LAVAREDA, Antônio (Orgs.). *A relevância de Ciência Política: comentários à contribuição de Olavo Brasil de Lima Júnior*. Rio de Janeiro: Editora Revan. 2014.

ANDRADE, Regis C. (Org.). *Processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo, Edusp, 1998. ARRETCHE, M. The Veto Power of Sub-national Governments in Brazil: Political Institutions and Parliamentary Behaviour in the Post-1988 Period. *Brazilian Political Science Review*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, 2007.

_____; SCHLEGEL, Rogério. Os estados na federação. Tendências gerais e o caso brasileiro. Documento para discussão. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2014.

BABBIE, Earl. A ciência e as ciências sociais. In: *Métodos de pesquisa de Survey*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999. Cap. 2.

BAHIA. Assembleia Legislativa do Estado da Bahia. *Regimento Interno da Assembleia Legislativa da Bahia*, 2015. http://www.al.ba.gov.br/PublitaioPHP/Uploads/18022014125842000000_Regimento_Interno_2014.pdf. Data de acesso 05/03/2015.

BERG-SCHLOSSER, D.; DE MEUR, G.; RIHOUX, B. e RAGIN, C. Qualitative Comparative Analysis (QCA) as an Approach. In: *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*, RIHOUX, B. e RAGIN, C. (eds) Sage, Thousand Oaks, CA. 2009a.

BERG-SCHLOSSER, D. & DE MEUR, G. Comparative Research Design : Case and Variable Selection. In: RIHOUX, B. & RAGIN, C. (eds.) *Configurational Comparative Methods. Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*. Thousand Oaks : Sage, 2009b.

BRAGA, S; FRANÇA, A. S. Produção legal e relação entre Executivo e Legislativo no Paraná (1999-2002). In: PERISSINOTTO, M.; CODATO, A.; BRAGA, S e; FUCKS, M. (Orgs.). *Quem Governa?* Um estudo das Elites Políticas do Paraná. Curitiba: UFPR, 2008.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. http://C:/Users/Thiago/Downloads/constituicao_federal_48ed.pdf. Data de acesso 01/03/2015.

BOND, Jon R.; FLEISHER, Richard. Presidential Success in Congress. In BOND, J. R; FLEISHER, R. *The President in the Legislative Arena*. Chicago: University of Chicago Press, 1990. cap 3. pp. 53-80.

BONVECCHI, Alejandro; SCARTASCINI, Carlos. The Presidency and the Executive Branch in Latin America: What We Know and What We Need to Know. *Latin American Politics and Society*. vol. 56, n° 01, 2014. pp. 144–165

BOWMAN, Ann. O'M e KEARNEY, Richard C. Dimension of state government capability. *The Western Political Quarterly*. vol, 41, n. 2, pp 341-362, june, 1988.

CALIMAN, A. A. "Processo legislativo estadual." *Rev. Estudos Legislativos*. Brasília, 2009. CAREY, John M; SHUGART, Matthew S. *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

_____; _____. *Executive Decree Authority: Calling out the Tanks or Filling out the Forms?* New York: Cambridge University Press, 1998.

_____; REINHARDT, Gina Yannitell. Impacto das Instituições Estaduais na Unidade das Coalizões Parlamentares no Brasil. *Dados*, vol. 46, nº 4, 2003, pp. 773-804.

CARREIRÃO, Y; PERONDI, E. Disciplina e coalizões partidárias na Assembleia Legislativa de Santa Catarina (1999-2006). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 24, n. 71, 2009 p 121-141, out. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcs/v24n71/v24n71a09.pdf>. Acesso em: 24/11/2014

CASTRO, M. M., ANASTASIA, F; NUNES, F. Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais brasileiros. *Dados*, 52, nº 4, 2009. pp. 961-1001.

CEARÁ. Assembleia Legislativa do estado do Ceará. *Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará*, Fortaleza: INESP: 2014. Acessado em file:///C:/Users/Thiago/Downloads/regimento_interno_al2014.pdf.

CERVI, Emerson Urizzi. Produção Legislativa e conexão eleitoral na assembleia legislativa do estado do Paraná. *Revista Sociologia e Política*, v.17, n. 32, 2009. pp. 159-177.

CHASQUETTI, Daniel. Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación. In: LANZARO, Jorge. *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Buenos Aires: Clacso, 2001.

_____; BUQUET, Daniel e CARDARELLO, Antonio. La designación de gabinetes en Uruguay: estrategia legislativa, jerarquía de los ministerios y afiliación partidária de los ministros. *América Latina Hoy*, nº 64, 2013. pp. 15-40.

CHEIBUB, J.A.; PRZERWORSKI, A.; SAIEGH, S. Governos de coalizão nas democracias Presidencialistas e parlamentaristas. *Dados*, vol. 45, nº 2, 2002. pp. 187-217.

_____; _____. Government coalitions and legislative success under parliamentarism and presidentialism. *British Journal of Political Science*, 34(3), 2004. pp. 284-312.

COSTA, Valeriano. Federalismo: as relações intergovernamentais. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004.

COX, Gary W. e KERNELL, Samuel (ed). *The politics of divided government*. Boulder Colo.:Westview Press, 1991.

_____ e MCCUBBINS, M. D. *Legislative Leviathan: party government in the House*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press, 1993.

_____; _____. Agenda power in the U.S. House of Representatives. *History of Congress Conference* at Stanford University, 1999.

_____; _____. *Setting the agenda: responsible party government the U.S. House of Representatives*. New York: Cambridge, 2005.

_____ e MORGENSTERN, Scott. Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. In: MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito (Ed.). *Legislative Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2002. pp. 446-468.

DÁVILA, Mireya; LAVADOS, Alejandro e AVENDAÑO, Otavio. “Los gabinetes de la Concertación en Chile (1990-2010)”. *América Latina Hoy*, nº 64, 2013. pp. 67-94.

DEHEZA, Grace Ivana Gobiernos de Coalición en el Sistema Presidencial: América del Sur. IN: NOHLEN, D. e FERNÁNDEZ, B. M. (eds.), *El Presidencialismo Renovado: Instituciones y Cambio Político en América Latina*. Caracas, Nueva Sociedad, 1998.

DIAMOND, Larry J. Thinking About Hybrid Regimes. *Journal of Democracy*, vol. 13, nº 2, 2002.

DINIZ, Simone. Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Dados*, vol.48, nº.1, 2005. pp. 333-369.

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

DURKHEIM, Émile. *As regras do método sociológico*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ELLIOTT, T., 2013. *Introduction*. Fuzzy Set Qualitative Comparative Analysis. Introduction'. Statistics Refresher Curso. [online] Disponível em http://www.socsci.uci.edu/~sgsa/docs/fsQCA_thomas_elliott.pdf. Acessado em 05/10/2015.

FABRINO, Ricardo; AMARAL, Ernesto Friedrich de Lima. Deliberação online em consultas públicas? O caso da assembléia legislativa de Minas Gerais. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 22, n. 49, 2014. pp. 177-203.

FELISBINO, R. de A. e KERBAUY, M. T. M. Deputados estaduais e democracia: valores políticos das elites parlamentares e paranaenses. *Opinião Pública*. Campinas, v. 19, n. 1. 2013.

FERGUNSON, Margaret R. e BARTH, Jay. Governors in the legislative arena: the importance of personality in the shaping success. *Political Psychology*. vol. 23, n.4, pp. 787-808, 2002.

_____. Chief Executive success in the legislative arena. *State Politics and Policy Quarterly*. vol.3, n. 2, pp. 158-182, summer, 2003.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. A atividade legislativa no Congresso pós-Constituinte. *Novos Estudos Cebrap*, nº 38. 1994. pp 24-37

_____; _____. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1999.

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

_____. O executivo nos sistemas de governo democráticos. *BIB*, nº 58, 2004. pp. 7-28.

_____; LIMONGI, Fernando. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho de governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ,

Lúcio R. (Orgs.). *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

_____; CANELLO, Júlio; VIEIRA, Marcelo. Governos minoritários no Presidencialismo Latino-Americano: determinantes institucionais e políticos. *Dados*, vol. 55, nº 4, 2012. pp. 839-875.

FILHO, D. F.; NUNES, F.; ROCHA, E. C. da; SANTOS, M. L.; BATISTA, M. JÚNIOR, J. A. S. O que fazer e o que não fazer com a regressão: pressupostos e aplicações do modelo linear de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO). *Revista Política Hoje*, vol. 20, nº 1, 2011. pp. 44-99.

FISH, Steven e KROENING, Matthew. *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey*. New York: Cambridge University Press, 2009.

FUKS, Mário; FIALHO, Fabrício Mendes. Mudança institucional e atitudes políticas: a imagem pública da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (1993-2006). *Opinião Pública*, Campinas, vol. 15, nº 1, Junho, 2009. pp. 82-106 .

GAMM, G.; KOUSSER, T. Broad Bills or Particularistic Policy? Historical Patterns in American State Legislatures. *American Political Science Review*, Los Angeles, v. 104, nº 1, 151-170, Feb. 2010. Disponível em: <http://www.stanford.edu/group/west/docs/GammKousserpaper.pdf>. Acesso em 03/06/2014.

GARGARELLA, R. *200 años de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2010.

GRAÇA, Luís Felipe Guedes da. *Determinantes do veto do governador e da sua derrubada no estado do Rio de Janeiro*. In: 9º Encontro da ABCP, 2014, Brasília – DF. **Anais**. Brasília: ABCP, 2014.

GROHMANN, Luis Gustavo. O processo legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998. In SANTOS, Fabiano (Org.). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

GUIMARÃES, A. S.; SCHWARTZ, F. P.; SOUZA, J. W. de; MELO, M. R. M. "Gestão estratégica no poder legislativo: o caso da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais". *E-Legis*. Brasília, n. 9, 2012.

GURGEL, Elder. Teoria da separação dos Poderes. A literatura da ciência política e sua aplicação aos níveis subnacionais de governo. In: VIANA, J. P. S. L.; NASCIMENTO, G. S. (Orgs.). *O Sistema Político brasileiro: continuidade ou reforma*. Porto Velho: Editora da Universidade de Rondônia, 2008.

GURGEL, Maria Cristina do Amaral; VASCONCELOS, Flávio Carvalho de. Configurações Estratégicas de Firms Brasileiras de Alto Desempenho Listadas na BM&FBOVESPA. *RAC*, vol. 16, nº 4, 2012. pp. 586-607. Disponível em <http://www.anpad.Org.br/rac>. Data de acesso 22/12/2015

HAMM, Keith and MONCRIEF, Gary. Legislative Politics in the States. *Politics in the American States: A Comparative Analysis*, 2012. pp 163-207.

HAMMES, Daniele Mattoso. *Os determinantes do comportamento parlamentar fluminense: uma análise constitucional*. In: III Fórum Brasileiro em Ciência Política, Curitiba – PR, 2013.

HARE *et. Al.* Using Bayesian Aldrich-McKelvey Scaling to Study Citizens' Ideological Preferences and Perceptions. *American Journal of Political Science*, vol. 59, issue 3, 2014. PP 759-774.

HOCHSTETLER, Kathryn. Repensando el presidencialismo: desafíos y caídas presidenciales en el cono sur. *América Latina Hoy*, nº 49, 2008. pp. 51-72.

HUBBER, John D. *Rationalizing Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

HUNTER, Wendy. Corrupção no partido dos trabalhadores: o dilema do “sistema”. In: NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy. (Orgs.). *Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

HUNTINGTON, Samuel. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1994.

INÁCIO, Magna. *Sucesso presidencial e presidencialismo de coalizão no Brasil (1990-2004)*. Tese de Doutorado. Belo Horizonte: UFMG, 2006a.

_____. Implementando a agenda presidencial? In: INÁCIO, Magna; NOVAIS, Raquel; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Democracia e referendo no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006b.

_____; RENNÓ, Lúcio. Estudos Legislativos no Brasil. In: INÁCIO, M. e RENNÓ, Lúcio (Orgs.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009. pp. 17-32.

_____. Escogiendo ministros y formando políticos: los partidos en gabinetes multipartidistas. *América Latina Hoy*, nº 64, 2013. pp. 41-66.

_____; AMARAL, Ernesto Friedrich de Lima. Government or Opposition? The Determinants of Legislative Support for Governors in Brazil. *Sage Open*. September, 2013. Disponível em: <http://sgo.sagepub.com/content/3/3/2158244013502492>. Acessado em 27/10/2014

_____; LLANOS, Mariana. The institutional presidency from a comparative perspective: Argentina and Brazil since the 1980s. *Brazilian Political Science Review*, vol. 9, nº 1, 2015. pp. 39-64.

KRAUSE, Silvana; GODOI, Pedro Paulo Alves. Coligações eleitorais para os executivos estaduais (1986-2006): padrões e tendências. In: KRAUSE, Silvana; DANTAS, Humberto; MIGUEL, Luis Felipe (Orgs.). *Coligações partidárias na nova democracia brasileira: perfis e tendências*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Ed. Unesp, 2010.

KREHBIEL, Keith. *Information and Legislative Organization*. Michigan: University of Michigan Press, 1991.

_____. *Pivotal Politics: a theory of U.S. Lawmaking*. Chicago: University of Chicago Press, 1997.

KING, James D. Changes in Professionalism in U.S state Legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, vol. 25 n.2, 2000. pp 327-343.

JEWELL, Malcon E. The neglected world of state politics. *The Journal of Politics*. Vol. 44, n. 3, pp. 638-657, Aug., 1982.

JONES, C. *The Presidency in a Separated System*. Washington (DC): Brookings, 1994.

_____. *Separate but equal branches: Congress and the Presidency*. Chatham: Chatham House, 1995.

JORDAN, E., GROSS, M., JAVERNICK-WILL, A., e GARVIN, M. (2011). Use and misuse of qualitative comparative analysis. *Construction Management and Economics* **29**, 2011. 1159–1173.

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

KIEWEIT, D. R.; MCCUBBINS, M. D. *The logic of delegation: congressional parties and the appropriations process*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

KOUSSER, Thad e PHILIPS, Justin H. Who blinks first? *Legislative Studies Quarterly*. vol. 34, n.1, pp. 55-86, feb. 2009.

_____ e _____. *The power of American Governors: winning on budgets and losing on policy*. New York: Cambridge University Press, 2012.

LAAKSO, Markku; TAAGEPERA, Rein. “Effective” number of parties: a measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, vol. 12, n° 1, 1979. pp. 3-27.

LAMOUNIER, B. (Org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo: IDESP Ed. Sumaré, 1991.

_____. Brasil: rumo ao parlamentarismo? In In: LAMOUNIER, B. (Org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo: IDESP Ed. Sumaré, 1991.

_____. A Democracia Brasileira de 1985 à Década de 90: A Síndrome da Paralisia Hiperativa, in J. P. dos Reis Velloso (coord.), *Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana*. Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1994.

LEITE, Adailton Amaral; SANTOS, Manoel Leonardo. *Voto, Parlamento e Políticas Públicas: instituições políticas em Pernambuco*. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2010.

LEVITSKY, S.; WAY, L. A. The rise of competitive authoritarianism. *Journal of Democracy*, vol.13, n° 2, 2002. pp. 51-65.

LIMA, Eduardo Martins de. Produção Legislativa: o “ultrapresidencialismo estadual” no contexto das relações entre o Executivo e Legislativo em Minas Gerais. *Revista do Legislativo*, n° 39, Janeiro-Dezembro. 2005. pp. 47-57.

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

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. *Os Partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional: 1946/1964*. Rio de Janeiro, Edições Graal, 1983.

LIMONGI, Fernando. Formas de governo, leis partidárias e processo decisório. *BIB*, nº55, 2003. pp. 7-39.

_____. Presidencialismo e Governo de coalizão. In AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. pp. 237-257.

_____; FIGUEIREDO, Argelina. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. *Dados*, vol. 48, nº. 4, 2005. pp. 737-776.

_____; _____. Poder de agenda e políticas substantivas. In INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio (Orgs.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009. pp. 77-104.

LINZ, Juan. Presidencialismo ou parlamentarismo: faz diferença? In: LAMOUNIER, B. (Org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo: IDESP Ed. Sumaré, 1991.

LIJPHART, Arend. Presidencialismo e democracia majoritária. In: LAMOUNIER, B. (Org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo: IDESP Ed. Sumaré, 1991.

_____. Gabinetes: concentração *versus* partilha do Poder Executivo. In: LIJPHART, Arend. *Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. cap. 6, pp. 113-138.

MAINWARING, Scott. Presidentialism and Multipartyism. The difficult combination. *Comparative Political Studies*, nº26, 1993.

MAINWARING, Scott e SHUGART, Matthew. Juan Linz, Presidencialismo e democracia: uma avaliação crítica. *Novos Estudos Cebrap*, nº 37, 1993. pp. 191-213.

_____; _____. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

_____; PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. Disciplina Partidária: o caso da Constituinte. *Lua Nova*, nº 44, 1988. pp. 107-136.

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

_____; SCULLY, T. Introduction: Party Systems in Latin America. In MAINWARING, S. e SCULLY, T. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995.

_____; HAGOPIAN, F. Introduction. HAGOPIAN, F. e MAINWARING, S. (eds). *The third wave of democratization in Latin America: advances and setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

MARSTEINTREDET, Leiv. Las consecuencias de las interrupciones presidenciales sobre el régimen político en América Latina. *América Latina Hoy*, nº 49, 2008. pp. 31-50.

MARTINEZ-GALLARDO, Cecília. Designing cabinets: presidential politics and cabinet instability in Latin America. *Kellogg Institute Work Paper* nº 375, 2011.

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

MELO, Carlos Ranulfo; ANASTASIA, Fátima. A Reforma da Previdência em Dois Tempos. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 48, nº. 2. 2005. pp. 301-332.

_____. Nem tanto ao mar, nem tanto a terra: elementos para uma análise do sistema partidário brasileiro. In: MELO, C. R. e SÁEZ, M.A. (Orgs.). *A Democracia Brasileira. Balanço e Perspectivas para o Século XXI*. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2007. pp. 199-235.

_____. Eleições 2010: pouca coisa mudou. *Em Debate*. Belo Horizonte: vol. 2, nº 11, 2010. pp. 28-31.

_____. Individualismo e partidarismo em doze estados brasileiros. *RBCS* vol. 26, nº75, 2011. pp. 57-71.

_____. (2015). The 2014 Elections and the Brazilian Party System. *Brazilian Political Science Review*, 9 (1).

_____. Avaliando vínculos entre partidos e deputados em Assembleias Legislativas Brasileiras. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 21, nº 2, 2015. pp. 365-392.

_____; CÂMARA, R. Estrutura da competição pela presidência e consolidação do sistema partidário no Brasil. *Dados*, vol. 55, nº 1. 2012. pp. 71 a 117.

METACALFF, L. K. Measuring Presidential Power. *Comparative Political Studies*. v. 35, n.5, 2000.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. *Regimento Interno da Assembleia Legislativa do estado de Minas Gerais*, 2015. Disponível em https://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/regimento_interno_multivigente.pdf. Data de acesso 01/04/2015.

MIRANDA, Geralda Luiza. A influência da dinâmica eleitoral sobre o comportamento dos partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol.52, nº.4, 2009.

MIRANDA, Eduardo Soncini. Emendas parlamentares e processo legislativo orçamentário. O caso do Paraná. Dissertação de mestrado.

MOE, Terry e HOWELL, William. The Presidential Power of Unilateral Action. *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 15, no 1, 1999. pp. 132-179.

MONTENEGRO, Nelson. “A produção de leis na Assembléia Legislativa de Santa Catarina (1990-2000)”. In CARREIRÃO, Yan; BORBA, Julian. *Os partidos na política catarinense*, Florianópolis, Insular, 2006.

MONTERO, Mercedes. *Presidentes y parlamentos: ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas – CIS. 2009.

_____; SÁEZ, Manuel Alcántara. Os determinantes do sucesso legislativo presidencial na América Latina: partidos e instituições. In: INÁCIO, Magna e RENNÓ, Lucio (Orgs.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

MORAES, Filomeno. A dinâmica legislativa na Assembléia do estado do Ceará: 1995 a 1998. In SANTOS, Fabiano (Org.). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

MORGENSTERN, Scott. Explaining Legislative Politics in Latin America. In: MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito. (Eds.). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. pp. 413-445.

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

_____; NEGRI, Juan. Metas e desafios do estudo comparativo de legislativos. In: INÁCIO, Magna. E RENNÓ, Lucio. *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009. pp. 33-51.

NEGRETTO, Gabriel L. *Making Constitutions. Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

NEUSTADT, R. E. *Presidential Power. The politics of leadership*. New York: Wiley, 1960.

NICOLAU, Jairo. Partidos na República de 1946: Uma réplica metodológica. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol.48, nº.3, 2005.

_____. *Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012a.

_____. *Sistemas Eleitorais*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012b.

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*, vol. 10, n. 15. 2008. pp. 83-130.

_____. Coalizões legislativas estaduais: uma análise comparativa dos governos de Minas Gerais e Rio Grande do Sul entre 1998-2006. *Teoria e Sociedade*, n. 19.2, 2011a. pp. 40-79.

_____. The conditional effect of pork: How does the geography of constituencies affect legislative behavior in Brazil? In: *Annual Meeting of Southern Political Science Association*. 2011b.

_____. What is the Best Strategy to Obtain Legislative Support? Survey Evidence from Brazilian State Assemblies. *Brazilian Political Science Review*. 2012. pp. 88-113.

_____. Os determinantes dos resultados de soma positiva em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, Vol. 21, n. 47, pp. 89-110, 2013.

PARÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Pará. *Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Pará*, 2014. Disponível em http://ouvidoria.alepa.pa.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14:regimento-interno-da-alepa&catid=2:legislacao&Itemid=6. Data de acesso: 23/05/2015.

PARANHOS, Ranulfo *Conexões Inglórias*. Responsividade e Produção Legislativa Subnacional no Brasil, Tese (Doutorado em Ciência Política) pela Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

PAYNE, Mark; ZOVATTO, Daniel; FLÓREZ, Fernando e; ZAVALA, Andrés. *Democracies in development: politics and reform in Latin America*. New York: Inter-American Development Bank and International Institute for Democracy and Electoral Assistance and Washington DC: Johns Hopkins University Press, 2002.

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: Editora FGV, 2001.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *RBCS*, vol.15, nº 43, 2000. pp 45 – 67.

_____; _____. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Dados*, vol. 45, no 2, 2002. pp. 265-301.

_____; _____. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil. *Dados*, vol. 46, no 4, 2003. pp. 735-771.

_____ e _____. The cost of governing: Strategic behavior of the president legislators in Brazil's budgetary process". *Comparative Political Studies*, 37(7). 2004. pp 781-815.

_____ e _____. Regras eleitorais e poderes do presidente no Congresso: duas dimensões complementares da capacidade governativa. In: SOARES, Glaúcio Ari Dillon; RENNÓ, Lucio R. (Orgs.). Reforma política: lições da história recente. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

_____; POWER, Timothy J.; RENNÓ, Lucio. Opinião pública, estratégia presidencial e ação do Congresso no Brasil: "quem manda"? *Opinião Pública*, v.11:2. 2005a. pp 401-421.

_____; _____. Under what conditions do the President's resort to decree power: theory and evidence from the Brazilian case. *Journal of Politics*, 67:1, 2005b.

_____; _____. Presidentes, poder de agenda e as consequências imprevistas da reforma das medidas provisórias. In: NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy J. (Orgs.). *Instituições Representativas no Brasil: Balanço e reforma*. Belo Horizonte Editora UFMG, 2007.

_____; _____. RAILE, Eric D. Presidencialismo de coalizão e recompensas paralelas: explicando o escândalo do mensalão. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio (Orgs.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

_____; _____. Presidentialism, coalitions and accountability. in Power & Taylor (2011), pp. 31-55. In POWER, Timothy e TAYLOR, Mathew (eds.). *Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability*. Notre Dame (ID): University of Notre Dame Press, 2011. pp. 31-55.

PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales. *América Latina Hoy*, vol. 49. 2008. pp. 105-126

_____. El método comparativo y el análisis de configuraciones causales. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*. Vol. No. 3, 2010. pp. 125-148.

PERNAMBUCO. Assembleia Legislativa do Estado do Pernambuco. *Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Pernambuco*, 2008. Disponível em <http://legis.alepe.pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=4&numero=905&complemento=0&ano=2008&tipo=>. Data de acesso 30/05/2015.

PNUD. La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, 2005. <<http://democracia.undp.Org/Informe>>

POLSBY, Nelson W. A institucionalização da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos. *Revista Sociologia e Política*. Curitiba, v.16, n. 30, pp 221-251, 2008.

POWER, Timothy e RAE, Nicol. *Exporting congress? The Influence of the U.S Congress on world legislatures*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006.

PRAÇA, Sérgio; FREITAS, Andréa; HOEPERS, Bruno. Political Appointments and Coalition Management in Brazil, 2007-2010. *Journal of Politics in Latin America*, vol.3, nº 2, 2011. pp. 41-172.

_____. A Organização do processo orçamentário nas assembleias legislativas brasileiras. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo, v. 17, n. 60, 2012. pp. 8-30.

PRZERWORSKI, Adam; ALVAREZ, Michael; CHEIBUB, José Antônio; LIMONGI, Fernando. *Democracy and Development: political institutions and well-being in the world 1950-1990*. New York: Cambridge University Press, 2000.

_____; Institutions matter? *Government and Opposition*, vol. 39, nº 4, 2004. pp. 527-540.

RAGIN, Charles C. *The comparative method: Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley: University of California Press, 1987.

_____. *Fuzzy set social science*. Chicago: University of Chicago Press, 2000.

_____. Set Relations in Social Research: Evaluating Their Consistency and Coverage. *Political Analysis*, nº 14, 2006. pp 291-310.

_____. *Redesigning social inquiry: Fuzzy sets and beyond*. Chicago: University of Chicago Press, 2008.

_____; FISS, P.C. Net effects analysis versus configurational analysis: An empirical demonstration. In: RAGIN, Charles. C. (Org.). *Redesigning social inquiry: Fuzzy sets and beyond*. Chicago: University of Chicago Press, 2008.

_____; SONNETT. Between Complexity and Parsimony: Limited Diversity, Counterfactual Cases, and Comparative Analysis. In: KROPP, S.; MINKENBERG, M. (eds). *Vergleichen in der Politikwissenschaft*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005.

RAILE, E., PEREIRA, C; POWER, T. The executive toolbox: Building legislative support in a multiparty presidential regime. *Political Research Quarterly*, 10(20), 2010. pp. 1-12.

RAINHA, Jamila. *A dinâmica entre os poderes Executivo e Legislativo no Espírito Santo (2003-2010)*. In: 36º Encontro Anual da ANPOCS, Águas de Lindóia - SP, 2012.

REICH, G. M. (2002). Executive Decree Authority in Brazil: How Reactive Legislators Influence Policy. *Legislative Studies Quarterly*, 27, 2002. pp. 5-32.

RENNÓ, Lucio. Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil. Processo institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos. In AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. pp. 260-271.

RICCI, Paolo e TOMIO, Fabrício. O poder da caneta: a Medida Provisória no processo legislativo estadual. *Opinião Pública*, vol. 18, nº 2, 2012. pp. 255-277.

RIHOUX, B. e RAGIN, Charles. C. (Org.). *Configurational comparative methods: Qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2009.

RIKER, William. *The Theory of Political Coalitions*. New Haven & London: Yale University Press, 1968.

RIO DE JANEIRO. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. *Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro*, 2015. Disponível em <http://www.alerj.rj.gov.br/processo7.htm>. Acessado em 14/04/2015.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. *Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul*, 2008. Disponível em <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/RS%203.030.pdf>. Acessado em 20/04/2015.

ROCHA, Marta Mendes da. Comissões parlamentares nos legislativos estaduais brasileiros: um estudo das Assembléias Legislativas da Bahia e de Minas Gerais. *Cadernos da Escola do Legislativo*, vol. 13, nº 21, 2012. pp. 139-175.

_____; COSTA, Alessandra. Percepções dos deputados estaduais sobre o sistema de comissões das Assembléias Estaduais brasileiras. *Opinião Pública*, vol. 18, nº 2, 2012. pp. 278-308.

ROSENTHAL, Alan. *Governors and legislatures: contending powers*. Washington: CQ Press, 1990.

_____. *The best job in politics: exploring how governors succeed as policy leaders*. Washington: CQ Press, 2013.

SÀEZ, Manuel Alcántara; MONTERO, Mercedes García. *Algo más que presidentes. El papel del Poder Legislativo en América Latina*, Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad, 2011.

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

_____. Avaliação das taxas de sucesso legislativo dos chefes do Executivo. In: INÁCIO, Magna. e RENNÓ, Lucio (Orgs.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009. pp. 135-156.

_____. Active players or rubber-stamps? An evaluation of policy-making role of Latin American Legislatures. In SCARTASCINI, Carlos et. Al. (Orgs). *How Democracy Works – Inter American Development Bank*, 2010.

_____. Partisanship, Ideology, and Representation in Latin America. IDB WORKING PAPER SERIES No. IDB-WP-533. Inter-American Development Bank, 2014.

SAMUELS, David; SHUGART, Matthew. Presidentialism, elections and representation. *Journal of Theoretical Politics*, vol. 15, nº 1, 2003. pp. 33-60.

SANDES-FREITAS, Vítor E. V. de. *Alianças partidárias nos estados brasileiros: das coligações às coalizões de governo (1986-2010)*. Tese de Doutorado em Ciência Política – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

_____; BIZARRO NETO, Fernando. Qualitative Comparative Analysis (QCA): usos e aplicações do método. *Revista Política Hoje*, vol. 24, nº 2, 2015. pp. 103-117.

SANTA CATARINA. Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. *Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina*, 2013. Disponível em http://www.alesc.sc.gov.br/portal/legislacao/docs/regimento/Regimento_23_07_13.pdf. Acessado em 15/05/2015.

SANTOS, B. S. *Refundación del Estado en América Latina: perspectivas desde una epistemología del Sur*. Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, 2010.

SANTOS, Fabiano. Microfundamentos do clientelismo político no Brasil: 1959-1963. *Dados*, vol. 38, nº 3, 1995.

_____. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *Dados*, vol. 40, nº.3, 1997. p.465-491.

_____. *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001a.

_____. A dinâmica legislativa no estado do Rio de Janeiro: análise de uma legislatura. In SANTOS, Fabiano (Org.). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001b.

_____. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: Editora da UFMG. 2003.

_____. A Reforma do Poder Legislativo no Brasil. *Rev. Plenarium*, v. 1, n. 1. 2004.

_____. Em defesa do presidencialismo de coalizão. In SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lucio (Orgs.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006a.

_____. Governos de coalizão no sistema presidencial: o caso da Brasil sob a égide da Constituição de 1988. In AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006b. pp 223-236.

_____. “A República de 46. Separação de Poderes e Política Alcativa.” In: MELO, Carlos Ranulfo e SÁEZ, Manuel Alacántara (Orgs). *A Democracia Brasileira. Balanço e Perspectivas para o Século XXI*. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2007. pp. 39-72.

_____; GRAÇA, L. F. G. *Uma análise da produção legislativa durante os dois primeiros anos do governo Sérgio Cabral: indicadores quantitativos e qualitativos em uma perspectiva comparativa*. Relatório de Pesquisa, 2009. Disponível em: <<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3A982105>>. Acessado em 15/07/2015.

SANTOS, Manoel Leonardo. Presidentes e parlamentos: quem controla a atividade legislativa na América latina?. *Revista Ibero-americana de Estudos Legislativos*, Belo Horizonte, v.1, n. 1. 2010. p 112-115. Disponível em: <<http://www6.ufrgs.br/revistariel/ojs/index.php/riela/article/view/13/12>>. Acesso em 16/07/2012.

_____; MONTERO, Mercedes García. Fragmentación y diseño institucional: las relaciones ejecutivo/legislativo en América Latina. In: 7º Encontro da ABCP, 2010, Recife – PE. *Anais*. Recife: ABCP, 2010.

_____; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal; MONTERO, Mercedes García. El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina. *Revista de Ciência Política*. vol 34, n. 3, 2014. pp. 511-536.

SANTOS, Ivanildo Simão de Souza dos. *O apoio ao poder Executivo e aos líderes partidários nas Assembleias Legislativas Brasileiras*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2011. Disponível em http://www.al.sp.gov.br/StaticFile/documentacao/regimento_interno.htm. Data de acesso 19/06/2015.

SARTORI, Giovanni e SANI, Giacomo. Polarización, fragmentación y competición en las democracias occidentales. In: SARTORI, G. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial, 1992. pp. 413-450.

SARTORI, G. *Engenharia constitucional: como mudam as constituições*. Brasília: Edunb, 1996.

SCHELEGEL, Rogério. O poder dos barões revisto: a (limitada) autoridade dos estados brasileiros em perspectiva comparada. In: 8º Encontro da ABCP, 2012, Gramado – RS. *Anais*. Gramado: ABCP, 2012.

SCHNEIDER, Carsten Q. e WAGEMANN, Claudius. *Set-Theoretic Methods for the Social Sciences: a guide for qualitative comparative analyses*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

SEAWRIGHT, J. Qualitative Comparative Analysis vis-A-vis Regression. *Studies in Comparative International Development* 40, 2005. pp. 3-26.

SHEPSLE, Kenneth e WEINGAST, Barry. “The Institutional Foundations of Committee Power.” *American Political Science Review* nº 81, 1987. pp. 85-104.

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

_____ e HAGGARD, Stephan. Institutions and Public Policy in Presidential Systems. In: HAGGARD, S e McCUBBINS, M (edits.) *Presidents, Parliaments, and Policy*. New York: Cambridge University Press, 2001. pp. 64-102.

SILAME, Thiago. *Comissões Permanentes e política de recrutamento nas Assembleias Legislativas de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política apresentada a Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, 2009.

_____. Querer não é poder: Uma abordagem alternativa para se pensar o recrutamento parlamentar nas comissões permanentes em assembleias legislativas. *Isegoria. Ação Coletiva em Revista*. vol. 1, n. 2, 2012. pp. 59-72.

_____; MEIRA, João Francisco. Entre a delegação e o lobby: um estudo de caso sobre o processo de criação da Agência Nacional de Aviação Civil. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*. Vol 3., nº 1, 2014. pp.35- 51.

SILVA, Rafael Silveira e ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. *Apropriação da agenda do Legislativo: como aferir esse fenômeno?* Textos para Discussão. Centro de Estudos da Consultoria do Senado. Brasília, N.76, 2010.

_____. *Mais além do presidencialismo de coalizão brasileiro: o fenômeno da apropriação da agenda legislativa*. In: In: 9º Encontro da ABCP, 2014, Brasília – DF. **Anais**. Brasília: ABCP, 2014.

SILVA, Denisson e MEIRELES, Fernando. Ciência Política na era do Big Data: automação na coleta de dados digitais. *Revista Política Hoje*, vol. 24, nº 2, 2015. pp. 87-101.

SILVEIRA, Alair. O perfil do poder legislativo da capital e do Estado do Mato Grosso (1983-2004). *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, v. 17, n. 34, 2009. pp. 271-299

SIMONE JÚNIOR, Sérgio; MOÍSES, José Álvaro. *Proposta de um índice para medir força do Legislativo*. In: In: 9º Encontro da ABCP, 2014, Brasília – DF. **Anais**. Brasília: ABCP, 2014.

SPECK, B. e BIZZARRO NETO, F. A. A “força” das oposições nas assembleias legislativas brasileiras". *Rev. Em Debate*. Belo Horizonte, v. 4, n. 1, 2012.

SQUIRE, P. Member career opportunities and the internal Organization of legislatures. *The Journal of Politics*, vol. 50, n. 3, pp. 726-744, Aug. 1988.

_____. The evolution of American Colonial Assemblies as legislative Organizations. *Congress and the Presidency*, vol. 32, n.2, pp. 109-131, 2005.

_____. Historical evolution of legislatures in the United States. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, vol. 9, pp. 19-44, June, 2006.

_____. Measuring State legislative professionalism: the Squire Index revisited. *State Politics and Policy Quarterly*, vol. 7, n. 2, pp. 211-227, 2007.

TIEFER, Charles. *The semi-sovereign presidency: the Bush administrations’ strategy for governing without Congress*. Boulder, CO: Westview Press, 1994.

TOMIO, Fabrício. Medidas provisórias, iniciativas e decisões legislativas no decisório estadual catarinense. In CARREIRÃO, Yan; BORBA, J. *Os partidos na política catarinense*, Florianópolis, Insular. 2006.

_____. "Iniciativas, cenários e decisões no processo legislativo estadual." *Rev. Est. Leg.* Rio de Janeiro, n. 5, 2011.

_____ e RICCI, Paolo. Instituições e decisões: estudo comparativo do processo legislativo nas Assembléias Estaduais. In: 7º Encontro da ABCP, 2010, Recife – PE. **Anais.** Recife: ABCP, 2010.

_____ e _____. Seis décadas de processo legislativo estadual: processo decisório e relações Executivo/Legislativo nos estados (1951-2010). *Cadernos da Escola do Legislativo.* vol 13, n. 21, 2012a.

_____ e _____. O governo estadual na experiência brasileira: os desempenhos legislativos das assembléias estaduais. *Revista Sociologia e Política* vol. 21, n. 41, 2012b.

TRIOLA, Mário F. Introdução à Estatística. 10ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 2011.

TSEBELIS, George. Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada. São Paulo: Edusp, 1998.

VALENZUELA, Arturo. Partidos políticos e crise presidencial no Chile: proposta para um governo parlamentarista. In: LAMOUNIER, B. (Org.). *A opção parlamentarista.* São Paulo: IDESP Ed. Sumaré, 1991.

_____. Presidencias Latinoamericanas interrompidas. *América Latina Hoy* nº 49, 2008. pp. 15-30.

VINK, M., & VLIET O. Not quite crisp, not yet fuzzy? Assessing the potentials and pitfalls of multi-value QCA. *Field Methods*, 21, 2009. pp 265-89.

WAGEMANN, C. Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Fuzzy Sets, Applications and Perspectives for a Mixed Methods Strategy, Estudio Working Paper 142, Universidad Autónoma de Madrid Working Papers Online Series, 2012 <<http://www.uam.es/wpcpolitica>>. Acesso em 01/10/2015.

WEBBER, Max. A ciência como vocação. In: GERTH, Hans e MILLS, Wright. *Max Webber: ensaios de Sociologia.* Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

ZUCCO JR., C. Ideology or what? Legislative behavior in multiparty presidential settings. *The Journal of Politics*, 71(3), 2009. pp. 1076-1092.

ANEXO 1

Quadro 1 – Diferentes Pesos para as variáveis Taxa de Sucesso e Taxa de Manutenção de Veto, Configurações, cobertura e casos.

Taxa de Sucesso	Taxa de Manutenção de Veto	Configuração	Cobertura	Casos
0,75	0,25	~fragmentação*~polarização ~oposição*~fragmentação	0,50 0,60	SC, RS1, SP1, CE1, PA SC, BA1, SP1, SP2, CE1, PA
0,25	0,75	~oposição*~fragmentação	0,60	SC, BA1, SP1, SP2, CE1, PA
0,67	0,33	~oposição*~fragmentação	0,60	SC, BA1, SP1, SP2, CE1, PA
0,33	0,67	~oposição*~fragmentação	0,60	SC, BA1, SP1, SP2, CE1, PA

Fonte: Elaboração própria

ANEXO 2 – Script Coleta de Dados das Proposições Legislativas Assembleias

2.1 Assembleia Legislativa da Bahia

```
#####-----
##### Coleta de proposições Legislativa da Assembleia da Bahia
##### tudo disponível - finalizado em 20 - 08 - 2015
#####-----

library(RSelenium)
##### -----
##### functions scrap value and attribute, and str e right
##### -----
  scrap_value=function(adress,font){
    x=unlist(lapply(getNodeSet(font,adress),xmlValue))
    x=gsub("[\n;\r;\t]", " ",x)
    x=gsub("\\s+", " ",x)
  }

  scrap_attr=function(adress,font,attr){
    x=unlist(lapply(getNodeSet(font,adress),xmlGetAttr,attr))
  }

str_d1=function(var,string1,n_in){
var_ini=unlist(gregexpr(string1,var))
var=substr(var,var_ini+n_in,nchar(var))
}

str_d2=function(var,string2,n_fin){
var_fin=unlist(gregexpr(string2,var))
var=substr(var,1,var_fin-n_fin)
}

right = function (string, char){
substr(string,nchar(string)-(char-1),nchar(string))
}

##funcao clean_date limpar todos elementos do vetor, deixando só numeros e barras, cortando da direita pra
esquerda, formando uma data, usado para o caso da baiha
clean_date <- function (x){
x=gsub("[[:alpha:]]", "",x)
x=gsub("\\.", "",x)
x=gsub("[()]", "",x)
x=gsub("\\s+$", "",x)
x=right(x, 10)
}
##### end functions

#criamos o objet "baseurl", que guarda o endereço da pagina que queremos extrair informações
baseurl="http://www.al.ba.gov.br/atividade-parlamentar/proposicoes.php?pg=dddd"

# o objeto data, criado antes do loop, é inicialmente vazio, e vai receber todos os dados da coleta
data=NULL
```

```

data
for (i in 0:42818){

  url=gsub("dddd",i,baseurl)

xmlfile = htmlParse(url)
page = xmlRoot(xmlfile)

uf="BA"
regiao="NE"

numero=getNodeSet(page,"//td[@class='first-column']")
numero=unlist(xmlSApply(numero,xmlValue))

link=getNodeSet(page,"//td[@class='first-column']/a")
link=lapply(link,xmlGetAttr,"href")
link=unlist(link)

ementa=getNodeSet(page,"//td[@class='second-column']")
ementa=unlist(xmlSApply(ementa,xmlValue))

  tabela=data.frame(
    uf=uf, regiao=regiao,
    numero=numero,
    ementa=ementa,
    link=link
  )

  data=rbind(data,tabela)

  print(i)
}

write.csv2(data,"producao_ale_link_ba.csv",fileEncoding = "ISO-8859-1")
saveRDS(data,"producao_ale_link_ba.RDA")

### =====
### COLETA DAS PROPOSICOES PL,PIC, PEC
### =====

base <- read.csv2("producao_ale_link_ba_pl_plc_pec.csv")
dados <- NULL
dados$uf <- "BA"
dados$regiao <- "NE"

for (i in 1:nrow(base)){

url <- paste("http://www.al.ba.gov.br/atividade-parlamentar/", base$link[i], sep = "")

page <- xmlRoot(htmlParse(url))

sep <- unlist(strsplit((scrap_value("//div[@class='tituloPag']/h1",page)),"/"))
dados$numero[i] <- sep[2]
dados$ano[i] <- sep[3]
dados$tipo[i] <- str_d1(sep[1], ":", 2)
dados$autor[i] <- scrap_value("//h2[@class='black']",page)
sep2 <- unlist(strsplit((scrap_value("//div[@class='conteudoTexto']/p',page)),":"))

```

```

dados$origem[i] <- str_d2(sep2[2],"D",1)
dados$data_entrada[i] <- str_d2(sep2[3],"R",1)
dados$regime[i] <- str_d2(sep2[4],"E",1)
dados$ementa[i] <- sep2[5]
dados$quant.comissoes[i] <- length(scrap_value("//ol/li",page))

tramitacao <- scrap_value("//p", page)[4]
normag <- grep("Promulgada",tramitacao)#fazer correcao para add a categoria sancionada
normainf <- str_d2(str_d1(tramitacao,"Promulgada",13),"Encaminhado",1)

dados$norma[i] <- ifelse(length(normag)==0L,"",substr(normainf,1,nchar(normainf)-11))

dados$datafim[i] <- ifelse(length(normag)==0L,clean_date(tramitacao),right(normainf,11))

vetog <- grep("Veto",tramitacao)
vetogm <- grep("Mantido",tramitacao)
vetinf <- ifelse(length(vetogm)==0L,str_d2(str_d1(tramitacao,"Rejeitado",0),"Veto",-3),str_d2(str_d1(tramitacao,"Mantido",0),"Veto",-3))

dados$veto[i] <- ifelse(length(vetog)==0L,"",vetinf)
dados$tramitacao [i]<- scrap_value("//p", page)[4]

write.csv2(dados,"producao_ale_ba.csv",fileEncoding = "ISO-8859-1")

print(i*100/nrow(base))

}

saveRDS(dados, "producao_ale_ba_cont3.Rda")
write.csv2(dados,"producao_ale_ba_cont3.csv",fileEncoding = "ISO-8859-1")

data=readRDS("producao_ale_ba_cont3.Rda")
View(data)

```

2.2 Assembleia Legislativa do Ceará

```

####-----
#### Coleta de proposições Legislativas da Assembleia do Ceara
#### PL, PLC, e PEC - finalizado em 11-08-2015
####-----

#install.packages("XML")

require(XML)

#### functions scrap value and attribute, and str

```



```

scrap_value=function(adress,font){
  x=unlist(lapply(getNodeSet(font,adress),xmlValue))
  x=gsub("[\n;\r;\t]" " ",x)
  x=gsub("\s+" " ",x)
}

```

```

scrap_attr=function(adress,font,attr){
  x=unlist(lapply(getNodeSet(font,adress),xmlGetAttr,attr))
}

```

```

str_d1=function(var,string1,n_in){
  var_ini=unlist(gregexpr(string1,var))
  var=substr(var,var_ini+n_in,nchar(var))
}

```

```

str_d2=function(var,string2,n_fin){
  var_fin=unlist(gregexpr(string2,var))
  var=substr(var,1,var_fin-n_fin)
}

```

```

right = function (string, char){
  substr(string,nchar(string)-(char-1),nchar(string))
}

```

##funcao clean_date limpar todos elementos do vetor, deixando sÃ³ numeros e barras, cortando da direita pra esquerda, formando uma data, usado para o caso da baiha

```

clean_date <- function (x){
  x=gsub("[[:alpha:]]" "",x)
  x=gsub("\.", "",x)
}

```

```

x=gsub("\\;"," ",x)
x=gsub("[()]", "",x)
x=gsub("[-;\\,;\\|;\\$;\\&;μ;©;\\:;???f]", "",x)
x=gsub("[°;º]", "",x)
x=gsub("^", "",x)
x=gsub("/", "",x)
x=gsub("\\s+$", "",x)
x=right(x, 8)
}
#### end functions

```

```

baseurl="http://www2.al.ce.gov.br/legislativo/proposicoes/numero.php?nome=kkk_legislatura&tabela=zzzz&opcao=qqqq&absolutePage=1"

```

```

data=NULL

```

```

tip=c("projeto_lei", "projeto_compl", "projeto_emen")

```

```

sit=c("D")#, "T")

```

```

#### primeiro for coleta o numero de paginas de cada tipo de proposiÃ§Ã£o para loop do segundo for

```

```

for(k in 27:29){

```

```

  for (w in sit) {

```

```

    for (z in tip) {

```

```

      url=gsub("kkk", k, baseurl)

```

```

      url=gsub("qqqq", w, url)

```

```

      url=gsub("zzzz", z, url)

```

```

      xmlfile1=htmlParse(url)

```

```

      page1=xmlRoot(xmlfile1)

```

```

n_pag=scrap_value("//td[@width='76%']/font[@face='verdana, arial']",page1)
n_pag=str_d2(str_d1(n_pag,"PÃ¡gina",12),":",1)

##### inicia o segundo for, coleta as informÃ§Ãµes das proposiÃ§Ãµes.

for(i in 1:n_pag){

url1=gsub("1", i, url)

xmlfile=htmlParse(url1)

page=xmlRoot(xmlfile)

n_projeto=paste("N",na.omit(scrap_value("//td[@width='15%']/font",page)[seq(2,40,2)]))

tipo=scrap_value("//td[@width='47%']/font",page)[1]

autor=na.omit(scrap_value("//td[@width='55%']/font",page)[seq(2,40,2)])

entrada=scrap_value("//td[@width='16%']/font",page)[grep("Entrada",scrap_value("//td[@width='16%']/font",page))+1]

expediente=na.omit(scrap_value("//td[@width='14%']/font",page)[seq(2,40,2)]) # nao Ã© a data final

ementa=na.omit(scrap_value("//td[@width='100%']/font",page)[seq(2, 80, 4)])

descricao=na.omit(scrap_value("//td[@width='100%']/font",page)[seq(4, 80, 4)])

distribuicao_comissao=na.omit(scrap_value("//td[@width='76%']/font",page)[seq(3, 101, 5)])

localizacao=na.omit(scrap_value("//td[@width='76%']/font",page)[seq(6, 101, 5)])

datafim=clean_date(localizacao)

normas=gsub("-",
",",scrap_value("//td[@width='16%']/font",page)[grep("Normas",scrap_value("//td[@width='16%']/font",page))+1])

#emenda=na.omit(scrap_value("//td[@width='16%']/font",page)[grep("Emenda:",scrap_value("//td[@width='16%']/font",page))+1])[1:length(normas)]

lei=gsub("-",
",",scrap_value("//td[@width='17%']/font",page)[grep("Lei:",scrap_value("//td[@width='17%']/font",page))+1])

veto=gsub("-",
",",scrap_value("//td[@width='17%']/font",page)[grep("Veto",scrap_value("//td[@width='17%']/font",page))+1])

situacao=scrap_value("//td[@width='17%']/font",page)[grep("OBS",scrap_value("//td[@width='17%']/font",page))+1]

```

```

tabela=data.frame(
    n_projeto=n_projeto,
    tipo=tipo,
    autor=autor,
    entrada=entrada,
    datafim=datafim,
    expediente=expediente,
    ementa=ementa,
    descricao=descricao,
    distribuicao_comissao=distribuicao_comissao,
    localizacao=localizacao,
    normas=normas,
    #emenda=emenda,
    lei=lei,
    veto=veto,
    situacao=situacao
)

data=rbind(data,tabela)

print(paste(i,"-",k,"-",w,"-",z))
}
}
}
}

class(data)

write.csv2(data,"prod_ale_ce1.csv", sep=";",fileEncoding = "ISO-8859-1")

```

```

saveRDS(data,"prod_ale_ce1.RDA")

###tentar corrigir data fim

data=readRDS("prod_ale_ce.RDA")

#infor=strsplit(data$localizacao[2]," - ")
#inf=apply(strsplit(data$localizacao[2], "-"))

#####

#tminfdta=length(infdtafim)

#infor=NULL

#for(y in tminfdta){

# infor$inf[1]=infdtafim[[1]][length(infdtafim[[1]])-1]

#}

```

2.3 Assembleia Legislativa de Minas Gerais

```

####-----
#### Coleta de proposições Legislativas da Assembleia do Minas Gerais
#### PL, PLC, PEC, Veto - finalizado em 16-09-2015
####-----
require(RSelenium)
#### -----
#### functions scrap value and attribute, and str e right
#### -----
scrap_value=function(adress,font){
  x=unlist(lapply(getNodeSet(font,adress),xmlVvalue))
  x=gsub("[\n;\r;\t]", " ",x)
  x=gsub("\\s+", "",x)
}

scrap_attr=function(adress,font,attr){
  x=unlist(lapply(getNodeSet(font,adress),xmlGetAttr,attr))
}

str_d1=function(var,string1,n_in){
  var_ini=unlist(gregexpr(string1,var))
  var=substr(var,var_ini+n_in,nchar(var))
}

str_d2=function(var,string2,n_fin){
  var_fin=unlist(gregexpr(string2,var))
  var=substr(var,1,var_fin-n_fin)
}

```

```

}

right = function (string, char){
  substr(string,nchar(string)-(char-1),nchar(string))
}
#### end functions
### -----
### Coleta dos numero e ano das proposições
### -----
RSelenium::startServer()
firefox=remoteDriver(remoteServerAddr = "localhost" , port = 4444, browserName = "firefox")
firefox$open()

baseurl="http://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/index.html?txtAssunto=&txtAutor
=&txtIdProj=&txtAno=yyyy&sltTipo=tttt&txtEmTram=&txtTramEnc=&txtPeriodoDe=&txtPeriodoAte=&sltSi
tuacao=&txtTramitacao=&txtTh=&search=&ordem=0&advanced=simples&tp=20&txtPalavras=&first=false&a
ba=js_tabpesquisaSimples&pagina=1"
  data_n_tipo=NULL
  tipo_proposi=c("PL","PLC","PEC","VET")

for (t in tipo_proposi){
for (y in 2007:2014) {

  url=gsub("tttt",t,baseurl)
  url=gsub("yyyy",y,url)
  firefox$navigate(url)
  cod_fonte1=htmlParse(firefox$getPageSource()[[1]])

n_pag=scrap_attr("//div/input",cod_fonte1,"value")[1]
if(length(n_pag)==0L){n_pag=1}
for(i in 1:n_pag){
  url2=url
  url2=gsub("pagina=1","xxx",url2)
  url2=gsub("xxx",paste0("pagina=",i),url2)

  firefox$navigate(url2)
  cod_fonte=firefox$getPageSource()
  cod_fonte=htmlParse(cod_fonte[[1]])

resultado1=getNodeSet(cod_fonte, "//div[@style='float:left; padding:0 18px; width: 100px;']")
sep=unlist(strsplit(substr(unlist(lapply(resultado1,xmlValue)),32,44)," "))
#depois coriri e tirar o substr pq mudei oa funcao scrap
vetsep <- unlist(strsplit(scrap_value("//div[@style='float:left; padding:0 18px; width: 100px;']",cod_fonte), " "))

ano=if(t=="VET"){vetsep[seq(3,60,3)]
} else{sep[seq(3,60,3)]
}

n_proposicao=sep[seq(2,60,3)]
tipo=sep[seq(1,60,3)]
link=paste0(tipo,"/",n_proposicao,"/",ano)

  tabela=data.frame(
    n_proposicao=n_proposicao,
    ano=ano,
    tipo=tipo,

```

```

        link=link)
data_n_tipo=rbind(data_n_tipo,tabela)

print(paste(i,"-",y,"-",t))
}
}
}

saveRDS(data_n_tipo,"prod_ale_numero_ano_mg.RDA")
##### fim coleta da primeira etapa

##### -----
##### coleta do API em xml
##### -----
##informacoes basicas das proposicoes coletas acima
base=readRDS("prod_ale_numero_ano_mg.RDA")
baseurl2="http://dadosabertos.almg.gov.br/ws/proposicoes/link"

base <- base[!is.na(base$ano),]
#base$ano <- as.character(base$ano)
#base <- base[base$ano > "2009",]

data=NULL

for (n in base$link){

    end=gsub("link",n,baseurl2)
    xmlfile = xmlParse(end)
    page = xmlRoot(xmlfile)

    data$uf[n]="MG"
    data$regiao[n]="SE"
    data$tipo[n]=scrap_value("//tipoProjeto",page)
    data$sigla[n]=scrap_value("//siglaTipoProjeto",page)
    data$ano[n]=scrap_value("//projetoTramitacao/ano",page)
    data$numero[n]=scrap_value("//numero",page)

    autorge=scrap_value("//autor",page)
    autor1=grep("DEPUTAD",autorge)
    data$autor[n]=ifelse(length(autor1)==1L,substr(autorge,1,nchar(autorge)-7),autorge)
    data$partido[n]=ifelse(length(autor1)==1L,right(autorge,7),"")
    data$ementa[n]=ifelse(length(scrap_value("//ementa",page))==0L,"",scrap_value("//ementa",page))

    indexacao=scrap_value("//indexacao",page)
    if(length(indexacao)<200L){indexacao=substr(indexacao,1,800)}
    data$indexacao[n]=indexacao
    data$dataPublicacao[n]=scrap_value("//dataPublicacao",page)
    data$dataUltimaAcao[n]=scrap_value("//dataUltimaAcao",page)
    data$numeroDoc[n]=scrap_value("//numeroDoc",page)
    data$matricula[n]=scrap_value("//matricula",page)
    data$regime[n]=scrap_value("//regime",page)
    data$assuntoGeral[n]=ifelse(length(scrap_value("//assuntoGeral",page))==0L,"",
    scrap_value("//assuntoGeral",page))
    data$localfim[n]=scrap_value("//local",page)[1]
    data$situacao[n]=scrap_value("//situacao",page)
    data$norma[n]=ifelse(length(scrap_value("//norma",page))==0L,"",scrap_value("//norma",page))
    data$quant_etapas[n]=length(scrap_value("//historico",page))

```

```

        print(n)
    }

write.csv2(data,"prod_ale_mg_novo.csv",fileEncoding = "ISO-8859-1")
saveRDS(data,"prod_ale_mg_novo.RDA")

```

2.4 Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul

```

#####-----
##### Coleta de proposições Legislativas da Assembleia do Rio Grande do Sul
#### tudo disponível - finalizado em 10 de julho 2015
#####-----
require(RSelenium)

##### -----
##### functions scrap value and attribute, and str e right
##### -----
    scrap_value=function(adress,font){
        x=unlist(lapply(getNodeSet(font,adress),xmlValue))
        x=gsub("[\n;\r;\t]", "",x)
    }

    scrap_attr=function(adress,font,attr){
        x=unlist(lapply(getNodeSet(font,adress),xmlGetAttr,attr))
    }

str_d1=function(var,string1,n_in){
var_ini=unlist(gregexpr(string1,var))
var=substr(var,var_ini+n_in,nchar(var))
}

str_d2=function(var,string2,n_fin){
var_fin=unlist(gregexpr(string2,var))
var=substr(var,1,var_fin-n_fin)
}

right = function (string, char){
substr(string,nchar(string)-(char-1),nchar(string))
}
##### end functions
#### -----
#### Coleta dos numero e ano das proposições
#### -----
    baseurl="http://proweb.procergs.com.br/lista_proposicao.asp?whichpage=XXX&txtAnoProposicao=-
32768&txtNroProposicao=-
2147483648&cboTipoProposicao=NI&txtAssunto1=NI&txtAssunto2=NI&txtAssunto3=NI&txtNomeProponent
e=NI&txtCodProponente=0&txtTipoPesquisa=&cboSituacaoProposicao=NI&txtDataIni=&txtDataFim="

    data_link=NULL
    for (i in 1:1953) {
        url=gsub("XXX",i,baseurl)
        cod_fonte1=xmlRoot(htmlParse(url))

        links=scrap_attr('//td[@height="25"]/span[@class="Linkmarrom"]/a',cod_fonte1,"href")

```



```

    data_link=rbind(data_link,data.frame(links=links))
        print(i)
    }
write.csv2(data_link,"ale_rs_link.csv",fileEncoding = "ISO-8859-1")
saveRDS(data_link,"ale_rs_link.RDA")
##### fim coleta da priemeira etapa
### -----
### inicio segunda etapa
### -----
RSelenium::startServer()
firefox=remoteDriver(remoteServerAddr = "localhost" , port = 4444, browserName = "firefox")
firefox$open()

base=readRDS("ale_rs_link.RDA")
baseurl2="http://proweb.procergs.com.br/x"
data=NULL

for (j in base$links) {
  end=gsub("x",j,baseurl2)
  firefox$navigate(end)
  cod_fonte=htmlParse(firefox$getPageSource()[[1]])

  infor1=scrap_value('//td[@colspan="3"]',cod_fonte)
  infor2=scrap_attr('//span[@class="Linkmarrom"]/a',cod_fonte,"href")

  data$proposicao[j]=str_d1(scrap_value('//font[@size="2"]',cod_fonte),":",1)
  data$autor[j]=infor1[1]
  data$norma[j]=gsub("[Â;Tipo::NÃºmero:]", "",infor1[4])
  data$assunto[j]=infor1[6]
  data$ementa[j]=infor1[7]
  votacao=unlist(strsplit(infor1[8], "Â"))
  data$votos_sim[j]=votacao[1]
  data$votos_ao[j]=votacao[2]

  link_siuacao=infor2[1]
  end_sit=gsub("x",link_siuacao,baseurl2)
  firefox$navigate(end_sit)
  cod_fonte_sit=htmlParse(firefox$getPageSource()[[1]])

  info_sit=scrap_value('//td[@class="TR_clara"]',cod_fonte_sit)
  data$entrada[j]=info_sit[2]
  data$fim[j]=info_sit[length(info_sit)-2]

  #quant_etapas=ifelse(length(infor2)==1L,"",
  #firefox$navigate(gsub("x",infor2[2],baseurl2))
  #unlist(lapply(getNodeSet(htmlParse(firefox$getPageSource()[[1]]),'//td[@class="TR_clara"]'),xmlValue)))
  #data$quant_etapas[j]=quant_etapas

  print(j)
}

write.csv2(data,"ale_rs.csv",fileEncoding = "ISO-8859-1")
saveRDS(data,"ale_rs.RDA")

```

2.5 Assembleia Legislativa de São Paulo

```
#####-----
##### Coleta de proposições Legislativas da Assembleia de São Paulo
### tudo disponível - finalizado em 03 de agosto 2015
#####-----
require(RSelenium)

##### -----
##### functions scrap value and attribute, and str e right
##### -----
scrap_value=function(adress,font){
  x=unlist(lapply(getNodeSet(font,adress),xmlValue))
  x=gsub("[\n;\r;\t]", " ",x)
  x=gsub("\\s+", " ",x)
}

scrap_attr=function(adress,font,attr){
  x=unlist(lapply(getNodeSet(font,adress),xmlGetAttr,attr))
}

str_d1=function(var,string1,n_in){
  var_ini=unlist(gregexpr(string1,var))
  var=substr(var,var_ini+n_in,nchar(var))
}

str_d2=function(var,string2,n_fin){
  var_fin=unlist(gregexpr(string2,var))
  var=substr(var,1,var_fin-n_fin)
}

right = function (string, char){
  substr(string,nchar(string)-(char-1),nchar(string))
}
##### end functions
### -----
### Coleta dos numero e ano das proposições
### -----

pro=c(1,2,5) #pl=1,plc=2,pec=5

baseurl="http://www.al.sp.gov.br/alesp/projetos/?tipo=tipo&ano=yyyy"
data_link=NULL

RSelenium::checkForServer()
RSelenium::startServer()
firefox=remoteDriver(remoteServerAddr = "localhost" , port = 4444, browserName = "firefox")
firefox$open()

for (i in pro) {
  for (j in 2007:2014) {

    url=gsub("tipo",i,baseurl)
    url=gsub("yyyy",j,url)
    firefox$navigate(url)
```

```

cod_fonte1=htmlParse(firefox$getPageSource()[[1]])

link=scrap_attr("//a[@target='_top']",cod_fonte1,"href")
tabela=data.frame(link=link)
data_link=rbind(data_link,tabela)

      print(paste(i,"-",j))
}
}

write.csv2(data_link,"ale_sp_link.csv",fileEncoding = "ISO-8859-1")
saveRDS(data_link,"ale_sp_link.RDA")
##### fim coleta da primeira etapa

base=readRDS("ale_sp_link.RDA")
data=NULL
baseurl2="http://www.al.sp.gov.br/link"

for (k in base$link) {
  url2=gsub("link",k,baseurl2)
  firefox$navigate(url2)
  cod_fonte2=htmlParse(firefox$getPageSource()[[1]],encoding="UTF-8")

cabecalho=scrap_value("//td[@class='campo_cabecalho']",cod_fonte2)
cond=ifelse(cabecalho[3]=="Transformado em Norma",1,0)

#ifelse(test, yes, no)
infor=scrap_value("//td[@class='campo_conteudo']",cod_fonte2)
infor2=scrap_value("//td[@class='campo_conteudo']/a",cod_fonte2)
cond2=ifelse(nchar(infor2[3])<30,0,1)

data$proposicao[k]=scrap_value("//nav[@id='breadcrumb']/ul/li",cod_fonte2)
data$ementa[k]=infor[3+cond]
data$indexacao[k]=scrap_value("//td[@class=' campo_conteudo word-wrap']",cod_fonte2)
data$autor[k]=infor2[2+cond]
data$entrada[k]=infor[4+cond]
data$regime[k]=infor[5+cond]
data$situacao[k]=infor2[9+cond]
data$norma[k]=ifelse(cond==1,infor[3]," ")
data$saida[k]=substr((str_d1(infor[3+cond-cond2+6],"andamento",9)),1,12)

#=unlist(gregexpr("andamento",infor2[3+cond]))

write.csv2(data,"ale_sp.csv",fileEncoding = "ISO-8859-1")
print(k)
}
saveRDS(data,"ale_sp.RDA")

##### segunda rodade de coleta com novas condicoes
RSelenium::startServer()
firefox=remoteDriver(remoteServerAddr = "localhost" , port = 4444, browserName = "firefox")
firefox$open()

base=read.csv("links_faltam.csv", sep=";",quote="",header=TRUE)
data=NULL

```

```

baseurl2="http://www.al.sp.gov.brlink"

for (k in base$link) {

url2=gsub("link", k,baseurl2)
firefox$navigate(url2)
cod_fonte2=htmlParse(firefox$getPageSource()[[1]],encoding="UTF-8")

cabecalho=scrap_value('//td[@class="campo_cabecalho"]',cod_fonte2)
cond=ifelse(cabecalho[3]=="Transformado em Norma",1,0)

#ifelse(test, yes, no)
infor=scrap_value('//td[@class="campo_conteudo"]',cod_fonte2)
infor2=scrap_value('//td[@class="campo_conteudo"]/a',cod_fonte2)
cond2=ifelse(nchar(infor2[3])<30,0,1)
cond3=ifelse(nchar(infor2[2])<10,0,4)

data$proposicao[k]=scrap_value('//nav[@id="breadcrumb"]/ul/li',cod_fonte2)
data$ementa[k]=infor[3+cond] #ok
data$indexacao[k]=scrap_value('//td[@class=" campo_conteudo word-wrap"]',cod_fonte2)
data$autor[k]=infor[2+cond+cond3]
data$entrada[k]=infor[4+cond]
data$regime[k]=infor[5+cond]
data$situacao[k]=infor2[4-cond2]
data$norma[k]=ifelse(cond==1,infor[3]," ")
data$saida[k]=substr((str_d1(infor2[4-cond2],"andamento",9)),1,12)

write.csv2(data,"ale_sp2.csv",fileEncoding = "ISO-8859-1")
print(k)
}

#### terceira rodada de coleta com novas condicoes
RSelenium::startServer()
firefox=remoteDriver(remoteServerAddr = "localhost" , port = 4444, browserName = "firefox")
firefox$open()

base=read.csv("links_faltam4.csv", sep=";",quote="",header=TRUE)
data=NULL
baseurl2="http://www.al.sp.gov.brlink"

for (k in base$link) {

url2=gsub("link", k,baseurl2)
firefox$navigate(url2)
cod_fonte2=htmlParse(firefox$getPageSource()[[1]],encoding="UTF-8")

cabecalho=scrap_value('//td[@class="campo_cabecalho"]',cod_fonte2)
cond=ifelse(cabecalho[3]=="Transformado em Norma",1,0)

#ifelse(test, yes, no)
infor=scrap_value('//td[@class="campo_conteudo"]',cod_fonte2)
infor2=scrap_value('//td[@class="campo_conteudo"]/a',cod_fonte2)
cond2=ifelse(nchar(infor2[3])<30,0,1)
cond3=ifelse(nchar(infor2[2])<10,0,4)

data$proposicao[k]=scrap_value('//nav[@id="breadcrumb"]/ul/li',cod_fonte2)

```

```
data$ementa[k]=infor[3+cond] #ok
data$indexacao[k]=scrap_value('//td[@class=" campo_conteudo word-wrap"]',cod_fonte2)
data$autor[k]=infor[2+cond+cond3]
data$entrada[k]=infor[4+cond]
data$regime[k]=infor[5+cond]
data$situacao[k]=infor2[5]
data$norma[k]=ifelse(cond==1,infor[3]," ")
data$saida[k]=substr((str_d1(infor2[5],"andamento",9)),1,12)

write.csv2(data,"ale_sp4.csv",fileEncoding = "ISO-8859-1")
print(k)
}
```