

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

BRUNO DA SILVA ARAÚJO PEREIRA

**O PAPEL DA OPOSIÇÃO NO NÍVEL SUBNACIONAL: AS
COMISSÕES TEMÁTICAS NO PODER LEGISLATIVO DE
PERNAMBUCO**

Recife

2016

BRUNO DA SILVA ARAÚJO PEREIRA

**O PAPEL DA OPOSIÇÃO NO NÍVEL SUBNACIONAL: AS COMISSÕES
TEMÁTICAS NO PODER LEGISLATIVO DE PERNAMBUCO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Gabriela da Silva Tarouco

Recife

2016

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria Janeide Pereira da Silva, CRB4-1262

P436p Pereira, Bruno da Silva Araújo.
O papel da oposição no nível subnacional : as comissões temáticas no
poder legislativo de Pernambuco / Bruno da Silva Araújo Pereira. – 2016.
69 f. : il. ; 30 cm.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Gabriela da Silva Tarouco.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Recife 2016.
Inclui referências.

1. Ciência Política. 2. Partidos políticos. 3. Oposição (Ciência política).
4. Legislativos subnacionais. I. Tarouco, Gabriela da Silva (Orientadora). II.
Título.

320 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2017-285)

BRUNO DA SILVA ARAÚJO PEREIRA

**O PAPEL DA OPOSIÇÃO NO NÍVEL SUBNACIONAL: AS COMISSÕES
TEMÁTICAS NO PODER LEGISLATIVO DE PERNAMBUCO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em: 23/08/2016.

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dra. Gabriela da Silva Tarouco (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^ª. Dr. Mariana Batista da Silva (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^º. Dr. José Mário Wanderley Gomes Neto (Examinador Externo)
Universidade Católica de Pernambuco

RESUMO

Este trabalho tem o objetivo de investigar se a oposição se utiliza dos recursos estratégicos que o desenho organizacional do Poder Legislativo subnacional lhe confere para desempenhar seu papel contramajoritário. Utilizando a tipologia de David Mayhew sobre os tipos de atividades eleitoralmente orientadas em que os legisladores se engajam, argumenta-se que as comissões presididas por membros da oposição, no legislativo subnacional, apresentarão maior nível de atividade. Isso porque tais comissões oferecem uma importante plataforma para a tomada de posição, estratégia preferencial da oposição, visto que estratégias de *credit-claiming* seriam monopolizadas por legisladores da situação, devido a seu acesso privilegiado ao governo estadual e aos importantes recursos, em termos financeiros e de alocação de cargos públicos, que este controla. Para testar este argumento, analisa-se o caso das comissões temáticas da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (Alepe) entre os anos de 2007 e 2014. Verifica-se se as comissões presididas pela oposição apresentam mais projetos de lei ou substitutivos e emendas a projetos de lei do que as comissões presididas pela situação, o que caracterizaria um maior nível de atividade legislativa. Os resultados não permitem comprovar a hipótese de trabalho. As comissões temáticas da Alepe apresentam níveis baixos de atividade, não havendo diferenças sistemáticas entre as comissões presididas pela situação e pela oposição. A exceção é a Comissão de Constituição, Legislação e Justiça, que apresenta níveis altos de atividade, centralizando a coordenação entre legisladores e entre o legislativo e o executivo.

Palavras-chave: Legislativos Subnacionais. Comissões Temáticas. Oposição. Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco.

ABSTRACT

This research aims to investigate if the opposition uses the strategic resources organizational design of the sub-national legislative confers to play its contramajoritarian role. Betaking David Mayhew's typology about electoral activities in which legislators engage, it is argued that the committees presided by opposition members, in the sub-national legislative, are going to present higher activity level. It happens because these commissions offers an important platform to poition taking, preferred strategy of the opposition, since credit-claiming strategies would be monopolized by government-aligned legislators, due to their privileged access to the state government and to the important resources government controls, financially and in terms of allocation of public positions. To test this argument, is analyzed the committees of the Legislative Assembly of Pernambuco (Alepe) case between 2007 and 2014. It's verified whether the committees presided by opposition present more bills or substitutive and amendments to bills than the commissions presided by government-aligned legislators, which would characterize a higher legislative activity level. The results do not allow to prove the hypothesis of this work. The Alepe committes shows low activities levels overall, not existing systematic differences between the commissions presided by the government legislators and by the opposition. The exception is the Constitutional, Legislation and Justice Committe, that shows high activities levels, centralizing coordination between legislators and the legislative and the executive.

Key-words: Sub-national Legislative. Committes. Opposition. Legislative Assembly of Pernambuco.

Sumário

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 TRÊS MODELOS DE ORGANIZAÇÃO LEGISLATIVA.....	13
2.1 O enfoque distributivista.....	13
2.2 O enfoque informacional.....	18
2.3 O enfoque partidário.....	20
3 EXPLICAÇÕES SOBRE O FUNCIONAMENTO DO LEGISLATIVO NO BRASIL.....	26
3.1 Figueiredo e Limongi: os partidos políticos na arena legislativa.....	30
3.2 A conexão eleitoral no Brasil.....	33
3.3 Os legislativos estaduais brasileiros na Ciência Política.....	36
3.4 Conclusão.....	43
4 OPOSIÇÃO E COMISSÕES NOS LEGISLATIVOS SUBNACIONAIS: O CASO DE PERNAMBUCO.....	44
4.1 Relações executivo-legislativo e organização legislativa no nível estadual: a Assembleia Legislativa de Pernambuco.....	47
4.2 As comissões temáticas na Alepe.....	50
4.3 Oposição, comissões temáticas e atividade legislativa.....	53
4.4 A oposição nas comissões temáticas da Alepe: 2007-2014.....	59
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	65
REFERÊNCIAS.....	68

1 INTRODUÇÃO

Dentro do esquema institucional peculiar às unidades federativas do Brasil, a literatura tradicional da Ciência Política nacional já apontava para a fragilidade do Poder Legislativo no nível subnacional (Abrucio, 1998). A supremacia dos chefes dos executivos estaduais, verdadeiros “barões da federação”, diminuía sobremaneira a capacidade de ação dos parlamentos estaduais, seja na função de legislar, seja na de fiscalizar a Administração, exercendo os freios e contrapesos essenciais ao funcionamento balanceado de um arcabouço institucional democrático.

Apesar da diminuição da influência dos governadores no nível nacional (Régis, 2008), ocasionada pelas reformas realizadas no segundo governo FHC, como a introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal e a privatização dos bancos estaduais, os Poderes Executivos estaduais não parecem ter perdido a supremacia em seus respectivos estados. Fatores como a dependência dos municípios de recursos oriundos do tesouro estadual e a fraqueza das instituições de controle no nível subnacional persistiram, garantindo aos governadores as ferramentas necessárias para a persistência de um ambiente favorável à aprovação de sua agenda na arena legislativa. Sendo assim, parece ainda ser crível se falar de um “ultrapresidencialismo estadual”, ao menos de um ponto de vista estritamente subnacional.

Neste contexto de predominância do Executivo, que papel pode desempenhar a oposição nas unidades federativas brasileiras? A estrutura interna das Assembleias Legislativas oferece recursos estratégicos para que a oposição, em geral minoritária possa se contrapor ao poder do Governador?

A aparente fraqueza dos legislativos estaduais brasileiros parece contrastar com a autonomia decisória tradicionalmente conferida ao parlamento pelas teorias clássicas sobre o funcionamento do legislativo. Em especial em suas versões distributiva e informacional, as teorias que explicam o funcionamento do Congresso norte-americano enfatizam o papel das dinâmicas internas ao próprio Poder Legislativo. Seja via *logrolling*¹ (Mayhew, 1974), seja por meio da delegação de

¹*Logrolling* pode ser definido, grosso modo, como a troca estratégica de votos entre legisladores com o fim de que cada um tenha aprovada a legislação que seja de seu especial interesse.

poderes do plenário para as comissões temáticas (*committees*), tendo em vista os potenciais ganhos de informação (Krebhiel, 1991), os próprios legisladores assumem um papel fundamental na explicação da organização legislativa.

É verdade que a relativa ausência de autonomia decisória no legislativo brasileiro não se resume às Assembleias Legislativas. Os extensivos poderes de agenda que a Constituição Federal concede ao Poder Executivo, como a possibilidade de editar medidas provisórias, a iniciativa legislativa exclusiva sobre grande número de matérias e a possibilidade de dotar seus projetos de Lei de caráter de urgência, concedem ao Presidente da República grande importância na dinâmica legislativa no nível federal. Talvez por isso mesmo, na Ciência política brasileira, desenvolveu-se uma literatura sobre relações executivo-legislativo, e não sobre a organização do legislativo, como ocorre na literatura norte-americana sobre o funcionamento do Congresso daquele país.

Os Governadores, além de contarem com poderes constitucionais semelhantes, que lhes permitem impor sua própria agenda ao legislativo², contam com os demais fatores apontados por Abrucio para se fazerem impor no cenário político estadual, diminuindo tanto a influência que os parlamentos estaduais consegue exercer sobre a produção de políticas públicas como sua habilidade de exercer a chamada *accountability* horizontal (O'Donnell, 1994). Entre tais fatores incluem-se a já citada dependência das prefeituras em relação aos recursos do governo estadual, a baixa visibilidade das questões locais e a falta de independência dos órgãos de controle.

É importante frisar que não se pode tratar todas as legislaturas estaduais brasileiras da mesma maneira. Há, na verdade, padrões de “diversidade e convergência” (Santos (org.), 2001). Enquanto algumas Assembleias Legislativas de fato parecem se comportar de acordo com o esperado pela tese do “ultrapresidencialismo estadual” (ou seja, abdicando de transformar suas preferências em políticas públicas e se limitando a homologar a agenda do governo estadual), outras apresentam um maior equilíbrio na relação com o Poder Executivo, enquanto

²Uma diferença importante é a ausência do instituto da Medida Provisória em diversas Constituições Estaduais.

em outras ainda o governo aprova sua agenda graças a uma maioria legislativa que é fruto de alianças eleitorais, e não meramente da fraqueza institucional do legislativo (Santos (org.), 2001).

Ainda assim, é difícil ignorar que no Brasil, no nível subnacional, o Executivo não tem problemas em garantir a governabilidade, garantindo quase sempre que suas preferências se transformem de fato em políticas públicas. Nesse contexto, em que a força do governador se reflete nos trabalhos da Assembleia Legislativa (que é, por força constitucional, o Poder a que cabe produzir normas legais), cabe perguntar qual o impacto disso na dinâmica interna do legislativo. De especial interesse aqui é o papel das comissões temáticas e da oposição.

As primeiras, na ótica das correntes majoritárias de explicação do funcionamento do congresso norte-americano, são de grande importância analítica. Na ótica distributiva, como sumarizada por David R. Mayhew (1974), as comissões temáticas (e subcomissões) são o lugar em que se engendram as “trocas de ganhos” entre os congressistas. Três delas, em especial, o *rules committee*, o *ways and means committee* e o *appropriations committee* são essenciais na coordenação de tais trocas, permitindo a existência de equilíbrios mais ou menos estáveis na *House of Representatives*³.

Já a corrente informacional, na versão consagrada por Keith Krehbiel (1991), põe as comissões como agentes da assembleia toda. Ao delegar poder decisório às comissões, o plenário (*floor*) se beneficia da maior expertise⁴ que detêm os membros daquelas em suas áreas específicas. Tais membros, por sua vez, beneficiam-se do fato de que as decisões finais da Casa na sua área de interesse refletirão as preferências do membro mediano da comissão e não do congressista mediano.

Na última das correntes explicativas, a partidária, as comissões perdem protagonismo analítico. Este é transferido para os *caucuses* (bancadas partidárias) majoritários. Estes usam de sua maioria para formar um “cartel legislativo”,

³Na análise de Mayhew, as respectivas comissões do Senado não desempenham tal papel de maneira tão extensiva.

⁴Expertise deve ser aqui entendida em sentido amplo, como um maior interesse do congressista em determinada área.

monopolizando as decisões da casa parlamentar. Nesta versão, a atividade das comissões não faz mais do que refletir a preferência da bancada majoritária e a comissão não é mais do que uma versão menor da assembleia como um todo.

Ao contrário das comissões, a bancada minoritária tem pouco protagonismo analítico nas teorias explicativas do funcionamento do legislativo americano. Tanto a versão distributiva quanto a informacional dão destaque às preferências dos legisladores individuais e em como isso impacta na divisão de tarefas entre comissões e, no caso da versão informacional, entre comissões e plenário. Já a versão partidária, apesar de apontar a importância das bancadas dentro da arena legislativa, concentra suas atenções na bancada majoritária⁵: as decisões da assembleia como um todo refletirão a preferência do membro mediano da bancada majoritária, restando pouca coisa a fazer para a bancada minoritária, além de tentar formar maioria nas próximas eleições.

O presente trabalho pretende analisar qual o papel dessas duas variáveis, comissões e bancada minoritária/de oposição, no processo legislativo subnacional do Brasil, em especial onde ainda persiste o cenário de predominância extrema do Poder Executivo, em que as Assembleias Legislativas delegam completamente ao Governador a criação de legislação, limitando-se a aprovar proposições próprias de menor importância. No extremo, a relação entre os dois poderes numa tal situação pode ser caracterizada como um “pacto homologatório”, em que “o Legislativo abdica do direito de apreciar as iniciativas do Executivo, aprovando-as de forma praticamente automática e em curto período de tempo” (Santos, 2001).

Poderiam as comissões temáticas desempenhar algum papel nesse contexto, ou seriam apenas mais uma etapa na “homologação” da agenda do Executivo? A bancada de oposição teria capacidade influenciar em tal processo, desempenhando sua função contramajoritária, ou seria obrigada a assistir passivamente a maioria

⁵Neste trabalho, bancada minoritária e oposição serão tratadas igualmente porque no caso da Assembleia Legislativa de Pernambuco, no período estudado, o governo sempre contou com maioria legislativa. Tal tratamento parece não acarretar problemas para a análise dos legislativos subnacionais brasileiros haja vista que os governadores costumam garantir maiorias relativamente confortáveis nas Assembleias Legislativas.

parlamentar criada em torno do Executivo formar seu “cartel” e aprovar sem grandes problemas a legislação desejada pelo governo estadual?⁶

Tais questões são importantes não apenas do ponto de vista empírico, mas também normativamente. Empiricamente, ao acrescentar a análise de tais pontos específicos ao crescente corpo de estudos sobre o funcionamento dos legislativos estaduais e das relações executivo-legislativo nesta esfera de governo. Após a grande onda de estudos sobre as relações executivo-legislativo no nível federal, com trabalhos seminais como os de Ames (2003) e Figueiredo e Limongi (1999), cresceram nas décadas de 2000 e 2010 as análises sobre os legislativos estaduais, partindo da coletânea organizada por Fabiano Santos (2001) até estudos comparados como o de Tomio e Ricci (2012). O presente estudo pretende oferecer uma modesta contribuição a este campo de estudo.

Do ponto de vista normativo, cabe responder à pergunta de se a oposição a nível subnacional é capaz e está disposta a exercer seu papel contramajoritário. Como já apontavam os autores dos *Federalist Papers*, um sistema de freios e contrapesos operante é essencial para o devido funcionamento de uma democracia representativa. É possível à oposição, em contextos de grande predominância do executivo, exercer ainda tal papel?

Para responder tais questões, o presente trabalho estrutura-se em três partes. Na primeira, serão revisadas as teorias positivas sobre o funcionamento do Congresso norte-americano, obras clássicas e obrigatórias para quaisquer estudantes do funcionamento do Poder Legislativo. Serão revisitadas as três principais correntes teóricas sobre a organização do legislativo estadunidense: a distributiva, a informacional e a partidária. Para cada corrente, tomar-se-á como base, respectivamente, as obras seminais de Mayhew (1974), Krehbiel (1991) e de Cox & McCubbins (1993). Alguns outros autores serão revisados, com o fim de pôr tais obras em perspectiva.

Na segunda parte, serão analisados os trabalhos que trataram do funcionamento do Poder Legislativo no Brasil, no nível nacional e subnacional, e da

⁶Seria curioso analisar se o “cartel legislativo” nas Assembleias brasileiras aprovaria políticas mais próximas das preferências de seu membro mediano ou das preferências do Executivo estadual.

relação deste com o Poder Executivo. A respeito do nível federal, será revisada a grande discussão sobre o caráter da relação executivo-legislativo desenvolvida nos anos 90 e na primeira metade da década de 2000, com especial atenção para Ames (2003) e Figueiredo e Limongi (1999). Serão analisadas ainda as obras que tratam do papel das comissões temáticas no funcionamento do Congresso Nacional. Por último, será levantada a literatura que trata especificamente do funcionamento das Assembleias Legislativas brasileiras, sua dinâmica de funcionamento interno e sua relação com os Executivos estaduais.

Na terceira e última parte deste trabalho, será analisado o papel desempenhado pela bancada de oposição nas comissões temáticas da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco – Alepe, entre os anos de 2007 e 2014. O estudo de caso permitirá avaliar se neste contexto, em que as relações entre Legislativo e Executivo parecem se enquadrar bem na definição de “pacto homologatório”, as comissões temáticas podem servir como um local privilegiado para a bancada de oposição desempenhar seu papel contramajoritário. A presidência de certo número de comissões temáticas, garantida à oposição pelo desenho institucional do legislativo pernambucano, somada à possibilidade das comissões temáticas apresentarem proposições legislativas próprias, bem como emendarem as proposições que vêm a sua análise, tornaria tais comissões um recurso estratégico de grande importância para a oposição. Por meio delas, os membros da oposição poderiam dar saliência a assuntos de especial importância para si, ainda que viessem a ser derrotados pela bancada majoritária no plenário.

Para poder avaliar se de fato a oposição se utiliza de tal recurso estratégico, será analisada a atividade legislativa das comissões legislativas da Alepe entre 2007 e 2014. O objetivo é identificar se as comissões sob a presidência de membros da bancada da oposição, sempre minoritária, apresentam maior atividade do que as comissões presididas por membros da bancada do governo, sempre majoritária. Os resultados encontrados serão avaliados em relação à literatura sobre o funcionamento dos legislativos brasileiros e em relação aos três modelos de organização legislativa tradicionalmente utilizados para explicar a dinâmica do Congresso norte-americano.

2 TRÊS MODELOS DE ORGANIZAÇÃO LEGISLATIVA

Podem ser identificadas duas ondas na direção seguida pelos estudos que visam identificar as regras que regem o funcionamento do Legislativo (Carvalho, 2003). Num primeiro momento, predominariam visões estilizadas que procuravam dar caráter exclusivo a suas explicações, negando validade a interpretações alternativas. No caso, o relativo consenso alcançado pelas explicações distributivistas foi primeiramente questionado por explicações informacionais, nascidas no seio da própria corrente distributivista. Em seguida, ambas foram fortemente contestadas pelas explicações do modelo partidário.

Uma segunda onda, contudo, procurou substituir tais “visões estilizadas” por “orientações mais complexas” (Carvalho, 2003), que incorporassem elementos dos três modelos explicativos. O grau de sucesso explicativo de certa corrente teórica poderia variar como o tempo, por exemplo, caso se assuma que a dinâmica de funcionamento do Congresso americano (ou de qualquer outra assembleia) não é estanque.

Percebe-se, portanto, que a estilização pura e simples não é o caminho mais adequado para se explicar a complexidade do funcionamento de uma organização legislativa. Assim sendo, a assunção da pluralidade explicativa norteará este trabalho. Contudo, com o fim de melhor compreender os modelos teóricos em suas especificidades, cada um dos três será analisado separadamente no presente capítulo.

2.1 O enfoque distributivista

O modelo explicativo distributivista parte do pressuposto de que “os congressistas dos Estados Unidos estão interessados em se reeleger – na verdade [...] em nada mais”⁷. Claro que, como ressalta o próprio Mayhew, essa é uma visão

⁷ “[...] United States congressmen are interested in getting reelected – indeed, in their role here as abstractions, interested in nothing else.” (Mayhew, 1974, p. 13)

estilizada, mas a afirmação tem implicações essenciais para os desdobramentos desta corrente teórica: o comportamento dos congressistas dentro da Casa dos Representantes e do Senado será determinado essencialmente pela “conexão eleitoral”.

Nesta visão, as preferências substantivas de políticas públicas dos legisladores dependerão diretamente de como estas impactarão em suas chances de reeleição (Limongi, 1994). Mesmo o desenho da estrutura do Congresso (suas comissões e subcomissões, por exemplo) dependerá desta conexão eleitoral (Carvalho, 2003).

Contribui para esta estilização o fato de que, na época da gênese desta corrente teórica⁸, as duas casas do Congresso americano apresentavam níveis decrescentes de *turnover*, e deputados e senadores serviam por diversos mandatos seguidos. Novamente nas palavras de Mayhew, seria acurado descrever o Congresso americano como “uma assembleia de políticos profissionais perseguindo carreiras políticas”⁹. Assim, apesar dos representantes poderem perseguir outros objetivos, a reeleição é o objetivo comum a todos os legisladores, é a condição para que consigam alcançar suas preferências substantivas de políticas públicas.

Na verdade, mesmo de um ponto de vista normativo, é de se esperar que representantes se preocupem com a reeleição. É esse vínculo de dependência em relação aos eleitores que permite a responsabilização do político perante estes.

Sendo assim, e dado o sistema eleitoral americano para as eleições para a *House of Representatives*, majoritário uninominal, os representantes têm incentivos para agir de maneira particularista, tendo como foco satisfazer os eleitores em seus distritos e, assim, garantir sua reeleição. Diminuem assim os incentivos para “agir em equipe” e, desta maneira, o comportamento individual dos legisladores torna-se mais importante para entender a produção legislativa do que a influência dos partidos na arena legislativa.

⁸No lançamento do livro “Congress: the electoral connection”, de David R. Mayhew, em 1974, o autor lança as principais bases do argumento, apesar de não o formalizar.

⁹“It seems fair to characterize the modern Congress as an assembly of professional politicians spinning out political careers” (Mayhew, 1974, p. 14-15).

Mayhew aponta três motivos pelos quais explicações partidárias (ou *teamship models*, como chama o autor) não explicam a dinâmica do Congresso. O primeiro é que, em geral, as direções partidárias têm pouca influência na seleção de candidatos para as eleições da Casa dos Representantes. O segundo é que os candidatos ao Congresso norte-americano têm que se financiar por conta própria, mobilizando sua própria base de suporte em seu distrito, caso queiram se eleger e se manter no Legislativo, sem grande apoio da estrutura organizacional do partido. Além disso, uma vez eleitos, os legisladores contam com os recursos disponibilizados pelo próprio Congresso, tanto em termos de *staff* como da possibilidade de canalizar recursos para seu distrito.

Por fim, ao contrário do que ocorre em sistemas parlamentaristas, o Congresso estadunidense não tem que sustentar um gabinete. Isso diminui a necessidade de coesão partidária, fator essencial num sistema de fusão de poderes, onde o Executivo depende constantemente da confiança dos legisladores. Desta maneira, afirma Mayhew, “nenhum tratamento teórico do Congresso dos Estados Unidos que ponha os partidos como unidades analíticas irá muito longe”.¹⁰

Sendo assim, privilegia-se o congressista individual como unidade analítica e a busca da reeleição (a conexão eleitoral) como fator explicativo no entendimento da dinâmica própria do Congresso. Tudo que fizer o legislador será explicado como uma tentativa de satisfazer o público que garantirá sua reeleição (seja uma certa coalizão eleitoral em seu distrito, sejam doadores que garantam financiamento a sua campanha).

Tal versão ganhou força devido a sua relativa simplicidade (Limongi, 1994). A mecânica eleitoral se reproduzirá no funcionamento do legislativo, cuja organização interna será estruturada de maneira a satisfazer os interesses que tornam viável a reeleição dos congressistas. Na verdade, no caso norte-americano, a organização do Legislativo federal satisfaz de maneira bastante eficiente as necessidades eleitorais de seus membros (Mayhew, 1974). Dentro deste esquema, as comissões

¹⁰“The fact is that no theoretical treatment of the United States Congress that posits parties as analytic units will go very far.” (Mayhew, 1974, p. 27)

permanentes, que detêm o monopólio de jurisdição em suas áreas de políticas públicas, exercem papel de grande importância (Carvalho, 2003).

Mayhew aponta que as comissões são excelentes plataformas para congressistas que querem se promover a partir da tomada de posições específicas, além de serem meios extremamente apropriados para canalizar benefícios particularizados. Além disso, as comissões cumprem a importante função da divisão do trabalho entre os membros do Congresso, criando pequenas unidades cujos membros podem se especializar em assuntos específicos.

Numa visão inspirada pela teoria econômica da firma, as comissões temáticas, dotadas do monopólio de jurisdição em suas respectivas áreas, seriam um “arranjo institucional desenhado pelos legisladores para minimizarem [...] custos de transação” (Carvalho, 2003). Tais custos de transação seriam aqueles que incidiriam sobre a troca de votos em plenário. A troca de votos em plenário é essencial para a efetivação da hipótese de “ganhos de troca”, em que os legisladores se beneficiam apoiando uns as proposições dos demais, evitando assim um cenário de soma-zero e aumentando as perspectivas de reeleição de todos. Contudo, o mercado de votos do plenário estará sujeito aos mesmos problemas presentes em um mercado econômico, em que contratos (e podemos compreender a expectativa da troca de votos como um contrato) estão

“sujeitos à ameaça de defecções no tempo, a dilemas de implementação e revisão – diante da ocorrência de eventos não-antecipados -, à necessidade de detalhamento minucioso como forma de se contornarem eventos futuros, ou seja, a custos de transação que inviabilizariam os ganhos de troca” (Carvalho, 2003, p. 33).

Desta maneira, em vez de incorrerem em negociações voto a voto, institucionaliza-se um arranjo que permita “negociar influência de maneira mais geral (Shepsle e Weingast, 1995 *apud* Carvalho, 2003). Caso haja preferências suficientemente heterogêneas e os legisladores possam ser agrupados em grupos menores que o plenário poderia se chegar a uma distribuição ótima na qual cada grupo congregaria os membros com interesses em áreas específicas de políticas públicas e

na qual cada grupo contaria ainda com o monopólio da jurisdição sobre a respectiva área.

O interesse por uma área específica de política pública seria determinado, naturalmente, pela possibilidade de maximizar os prospectos eleitorais do congressista. Sendo assim, havendo o arranjo acima descrito, arranjo materializado no sistema de comissões temáticas,

“seria possível para legisladores de estados rurais estarem a cargo de políticas agrícolas, legisladores urbanos gerenciarem políticas de bem-estar, membros do Congresso que contem com a presença de instalações da indústria de defesa em seus distritos influenciarem a política de defesa e assim por diante”. (Shepsle e Weingast, 1995, p. 11)¹¹

Desta maneira, o desenvolvimento do sistema de comissões garante “a ocorrência estável das trocas de apoio necessárias à aprovação de políticas distributivas” (Limongi, 1994). Dois fatores são essenciais para explicar a estabilidade de tal sistema: o processo de auto-seleção dos membros das comissões (os legisladores têm grande liberdade para determinar as comissões que desejam integrar, norteando-se sempre pelo incentivo eleitoral¹²) e a exclusividade de jurisdição sobre suas respectivas áreas.

Contudo, da soma entre o auto-interesse dos legisladores e a exclusividade de jurisdição se poderia esperar também a emergência de uma lógica particularista exacerbada na produção de políticas, que, em extremo, causaria problemas de ação coletiva, impedindo o Congresso de legislar sobre temas de abrangência nacional (Carvalho, 2003). Para resolver tal problema, algumas comissões detêm poderes especiais, capazes de limitar os efeitos perversos do particularismo. São três: o *Ways and Means Committee*, o *Rules Committee* e o *Appropriations Committee*.

¹¹“That way, it might be possible for farm state legislators to make agriculture policy, urban legislators to manage welfare policy, members of Congress with defense facilities and industries in their districts to influence defense policy, and so on”.

¹²Segundo Limongi (1994), grande parte da divergência entre as três correntes gira em torno dos interesses que de fato prevalecem na distribuição de congressistas entre as diferentes comissões. Na visão distributiva, prevalecem os interesses particulares dos congressistas. Presumivelmente, no caso da versão informacional prevaleceria o interesse do plenário, e na partidária, o do partido.

Os representantes de tais comissões, dotados de incentivos seletivos, atuavam de modo a garantir que projetos de interesse coletivo tramitassem e fossem aprovados, evitando uma eventual paralisa decisória sobre grandes temas que não dizem respeito a distritos eleitorais específicos e assim não trariam grandes ganhos eleitorais a algum grupo específicos de congressistas. Os membros dessas três comissões, em geral *insiders* da comunidade política em Washington, agiriam desta maneira justamente por serem motivados por um *ethos* diferente daquele que move os demais legisladores, não por serem atores desinteressados (Carvalho, 2003).

Contudo, as implicações teóricas do modelo distributivista são graves, uma vez que implicariam na formação de alianças entre interesses particularistas, comissões parlamentares e segmentos da burocracia, o que, ao fim, se traduziria em políticas irracionais voltadas ao atendimento de tais interesses particularistas e numa irresponsabilidade fiscal que sobrecarregaria de maneira preocupante o orçamento público (Carvalho, 2003).

2.2 O enfoque informacional

A explicação informacional do funcionamento do legislativo americano nasce dentro da própria corrente distributiva, constituindo-se uma dissidência sua. As similaridades entre os dois modelos são muitas, como aponta Carvalho (2003):

“individualismo metodológico, legisladores voltados para a maximização dos prospectos eleitorais e, sobretudo, a centralidade das comissões como atores do processo legislativo são premissas que atravessam ambos os modelos”
(p. 38)

Apesar de tais semelhanças, a perspectiva informacional tenta ir além, explicitando objetivos coletivos perseguidos pela legislatura lado a lado com o comportamento particularista destacado pela perspectiva distributivista. É esse o argumento desenvolvido por Keith Krehbiel em *Information and Legislative Organization* (1991). Nas palavras do autor, as teorias informacionais:

“aceitam a tomada de decisão racional lado a lado com o conflito distributivo. E elas acomodam o lado da oferta, bem como o lado da demanda na análise da escolha das formas organizacionais”¹³. (Krehbiel, 1991, 122-123 apud Shepsle e Weingast, 1995)

Nesta corrente teórica, as comissões não são somente instrumentos para diminuir custos de transação e maximizar ganhos de troca, mas fatores que garantem que as decisões da assembleia sejam tomadas com o maior volume de informações possível (Carvalho, 2003). Por isso são importantes do lado da oferta, da produção de informações.

O problema essencial que a estrutura institucional do legislativo procura evitar, na visão informacional, são discrepâncias entre as preferências das comissões e do plenário, o que tornaria incerto o resultado do processo de decisão sobre políticas e impediria tal processo de incorporar da melhor maneira a expertise das comissões (Carvalho, 2003). Sendo assim, uma organização eficiente seria uma que evitasse tal problema, garantindo que as decisões tomadas aproveitassem plenamente a especialização dos membros das comissões, acumulando o maior volume de informações possível (Limongi, 1994).

Em tal contexto, as comissões não devem sua importância unicamente ao poder de agenda de que dispõem (ao terem jurisdição exclusiva sobre suas áreas de política), mas também pelo monopólio de expertise e informação que detêm, ao incentivar a especialização de seus membros em certa área de política específica (Shepsle e Weingast, 1995). Assim sendo, eventuais vantagens procedimentais atribuídas às comissões (como as que incidem quando fica estabelecido que suas propostas não podem ser emendadas no plenário, mas apenas rejeitadas ou aprovadas integralmente) não servem unicamente para garantir benefícios particulares, mas também para incentivar o acúmulo de informações e conhecimento por parte de tais comissões.

Outra contestação de Krehbiel ao modelo distributivo clássico é ao argumento da auto-seleção dos membros da comissão. Tal auto-seleção faria com que as comissões temáticas fossem formadas apenas por membros com especial interesse

¹³“Informational theories [...] They allow for informed decision making alongside distributional conflict. And they accomodate the supply side as well as the demand side when analyzing the choice of organizational forms”.

pela área de política de que tratasse tal colegiado; isso, conseqüentemente, faria com que as preferências dos membros das comissões se afastassem das preferências do plenário. Para Krehbiel, isso seria inviável, haja vista que, em última instância, as decisões da assembleia são tomadas pelo princípio majoritário¹⁴. Não faria sentido o plenário delegar poderes tão substanciais para comissões cujas preferências divergissem tanto das suas. Faria mais sentido, portanto, que as comissões fossem espécies de “microcosmos” do plenário, com preferências próximas às deste último.

Ou seja, Krehbiel prevê uma relação de principal e agente entre o plenário e as comissões. E, assim, o plenário só será racional quando delegar privilégios para as comissões que sejam representativas de suas preferências. Não faz sentido para o enfoque informacional, portanto, a existência de comissões com preferências medianas extremadas em relação ao plenário, como previa a lógica distributivista pura. Para a lógica informacional, as preferências do membro mediano da comissão devem se aproximar das preferências do legislador mediano.

Apesar das discrepâncias, cabe salientar novamente a natureza mais complementar do que exclusiva entre as teorias de caráter informacional e aquelas de caráter distributivista. Como afirmam Epstein e O'Halloran (1999 *apud* Carvalho, 2003), na verdade, algumas áreas de políticas se caracterizariam por preocupações informacionais maiores, enquanto outras apresentariam uma lógica mais distributiva.

2.3 Enfoque partidário

As comissões perdem o papel de protagonistas do ponto de vista analítico nas teorias de caráter partidário. A partir da análise de Cox e McCubbins (1993) um outro elemento da estrutura interna do Poder Legislativo é que ganha destaque na explicação da relativa estabilidade no processo decisório presente em tal instituição: os partidos parlamentares.

¹⁴E, de fato, é desta maneira que são selecionados na prática os membros das comissões no Congresso americano: por votação majoritária em plenário.

Colocados em segundo plano pelas perspectivas anteriores, os partidos ganham protagonismo analítico neste enfoque. Os partidos passam a ser encarados novamente como atores unitários, importantes, para além dos legisladores individuais que os compõem no processo de tomada de decisões sobre políticas dentro do Congresso.

Tal mudança de foco de análise, com o reforço da importância dos partidos, pode ser explicada não apenas por divergências teóricas e conceituais em relação às correntes anteriores, mas também por mudanças relevantes ocorridas no sistema político americano. Isso porque, a partir de 1970, houve uma reaproximação entre as facções nortista e sulista do Partido Democrata, o que pode ter possibilitado que de fato os membros deste partido passassem a agir de forma coesa no Congresso, dando maior importância real ao partido parlamentar. Os estudos de viés partidário, contudo, foram apenas indiretamente influenciados por tais evidências (Carvalho, 2003).

Cox e McCubbins criticam fortemente a ideia da autonomia das comissões, seja na versão defendida pelo modelo distributivista, seja naquela em que se apoia o modelo informacional (de autonomia em troca de informações e expertise). Os autores contestam, em especial, os dois pilares da ideia de autonomia das comissões para o modelo distributivista: a auto-seleção dos membros das comissões e a norma de antiguidade na definição dos presidentes (*chairmen*) das comissões (Limongi, 1994).

O segundo ponto é de especial importância: segundo a versão distributivista, a norma da antiguidade limitaria a autonomia dos líderes do partido majoritário para indicar os presidentes das comissões¹⁵, visto que aqueles teriam que se limitar a cancelar o nome do membro mais antigo do partido numa dada comissão. Os autores argumentam que, apesar de a regra da antiguidade de fato ser fortemente respeitada no Congresso, deve-se olhar para todo o processo anterior ao momento da indicação para a presidência da comissão. A interferência das lideranças partidárias se daria no próprio momento da indicação para as comissões. Assim, membros que não seguissem a linha partidária, não seriam reconduzidos às comissões, e no momento que fosse necessário indicar um membro à presidência, o mais antigo será

¹⁵Vale salientar que, no Congresso americano, o partido majoritário tem direito à presidência de todas as comissões da respectiva casa.

necessariamente alguém ligado à linha partidária, pois caso não fosse não teria sido repetidamente indicado para ser membro da respectiva comissão.

Após delinear a crítica à noção de autonomia das comissões, pode-se expressar a ideia central da corrente partidária, na concepção de Cox e McCubbins: as principais instâncias que controlam a agenda do Congresso são capturadas pelo partido majoritário, que passa, então, a controlar o processo legislativo. Tais instâncias de controle são as presidências de comissão, já citadas, e a presidência da própria Casa (*Speaker*) que também ganha importância analítica neste enfoque (Carvalho, 2003).

O *Speaker* tem um enorme poder de agenda, definindo quais dos inúmeros projetos em tramitação serão apreciados em plenário. Isso não é trivial, uma vez que definirá se os acordos firmados dentro das comissões terão a oportunidade de serem apreciados pela assembleia e se converterem efetivamente em políticas. Como a indicação para a presidência da Casa é essencialmente partidária¹⁶, os partidos parlamentares teriam grande influência na definição do que é apreciado pelo plenário, diminuindo as chances de proposições em desacordo com a agenda do partido majoritário prosperarem.

Ainda resta às explicações partidárias refinar tal argumento, explicando o motivo pelo qual os partidos teriam tamanha centralidade no processo legislativo, refutando os argumentos distributivistas (com os quais aparentemente também está de acordo a corrente informacional) de que os partidos seriam unidades analíticas irrelevantes neste contexto. Mayhew (1974), por exemplo, apontava que fatores como a necessidade de os candidatos ao Congresso financiarem suas próprias campanhas e o pequeno papel que as lideranças partidárias exerceriam na seleção de candidatos para o Congresso inexoravelmente condenariam os partidos a permanecerem irrelevantes na estruturação do processo legislativo.

Cox e McCubbins (1993) refutam o argumento de Mayhew de uma suposta irrelevância eleitoral dos partidos. Os autores apontam que

¹⁶Em geral, quando um partido minoritário torna-se majoritário numa Casa, seu líder (*House Leader* ou *Senate Leader*) torna-se o *Speaker*.

“[...] o elemento comum [ou seja, partidário] nas chances de sucesso eleitoral dos candidatos à reeleição de um mesmo partido é forte o suficiente para merecer atenção; partidos que se organizam suficientemente para capturar estes potenciais benefícios coletivos serão mais bem-sucedidos eleitoralmente, e, assim, terão mais possibilidades de prosperar do que os partidos que não se organizarem.”¹⁷ (Cox e McCubbins, 1993, p.122-123)

Os autores apontam dois fatores que tornam o pertencimento a um dado partido algo importante para um legislador do ponto de vista eleitoral, incentivando-o a seguir a linha partidária. O primeiro é que ser expulso da bancada do partido na assembleia (o *caucus*) diminui as chances de tal legislador ser novamente nomeado como candidato do partido na próxima eleição. O segundo fator, uma implicação natural do primeiro, é que a expulsão do partido diminuiria as chances de reeleição do legislador. Isso não somente porque a eleição de candidatos independentes tem se tornado cada vez mais incomum nos Estados Unidos, mas porque mesmo que o legislador expulso consiga a nomeação do outro partido sua reeleição estará sujeita a uma incerteza muito maior do que estaria caso o legislador se mantivesse em seu partido original (Cox e McCubbins, 1995). Assim, contesta-se o argumento de Mayhew sobre a conexão eleitoral tão caro ao autor.

Além disso, há também os fatores propriamente legislativos (ou intralegislativos) que aumentam o valor do pertencimento a um partido e incentivam seus membros a agir de forma mais coesa. O primeiro é a já citada indicação para as comissões. Caso certo congressista entre em confronto com a liderança partidária e seja transferido para outra comissão, perderá também a *seniority* adquirida, o que dificultará sua ascensão ao concorrido e importante cargo de *chairman* de uma comissão. Piores ainda são os prospectos de membros expulsos do *caucus* que se tornem independentes.

Pode-se apontar também o carreirismo como um fator importante na solidificação da importância dos partidos parlamentares. Se os líderes partidários exercem influência desproporcional nos trabalhos do Congresso, os membros que no

¹⁷“*The argument [...] is simply that the element of commonality in the electoral chances of incumbents of the same party is strong enough to merit attention; parties that organize sufficiently to capture these potential collective benefits will be more successful electorally, hence more likely to prosper, than parties that do not*”.

momento ocupam posições inferiores na hierarquia partidária terão incentivos para seguir a linha comum à direção com o objetivo de chegarem futuramente a tais posições de liderança e exercerem, eles mesmos, tal influência desproporcional.

Outro fator intralegislativo, este específico à bancada do partido majoritário, é a “soma de todas as vantagens do *status* de maioria” (Cox e McCubbins, 1995, p. 105). O *staff* atribuído aos membros da bancada majoritária, por exemplo, costuma ser significativamente maior do que aquele atribuído aos membros do partido minoritário. Ser expulso do *caucus* majoritário implicaria na perda de tais benefícios. Sendo assim, há boas razões, eleitorais e intralegislativas, para que os legisladores atribuam importância ao pertencimento a um partido e tenham incentivos, portanto, a seguir a linha partidária na arena legislativa, tornando tais partidos unidades analíticas de importância.

A explicação partidária lida ainda com o problema do particularismo excessivo, que impediria a produção de bens coletivos, com o qual a explicação distributivista não lida de maneira suficientemente satisfatória. As organizações partidárias criariam os incentivos seletivos (na acepção de Olson) para que as lideranças dos partidos parlamentares arquem com os custos da ação coletiva (Carvalho, 1993) impedindo o resultado subótimo (do ponto de vista eleitoral) que representaria a incapacidade do Congresso em perseguir qualquer interesse coletivo.

Assumindo-se, portanto, a importância dos partidos na explicação dos processos internos do Congresso, deriva-se a importância do partido majoritário, que, ao fazer com que seus membros ajam de maneira coesa, evita o problema das maiorias cíclicas, garantindo resultados de políticas estáveis (Cox e McCubbins, 1995). Ao controlar, com o apoio de seus membros, postos como a presidência da Casa, das comissões temáticas e das três comissões de maior importância (e, em especial, do *Rules Committee*), a liderança da bancada majoritária garante que as políticas aprovadas no Congresso¹⁸ beneficiem mais os membros do partido majoritário. Está aí o “cartel legislativo” em ação.

¹⁸Na verdade, as análises de Cox e McCubbins focam-se na *House of Representatives*.

Assim, as vantagens eleitorais e legislativas decorrentes da existência de organizações partidárias dão aos partidos importante papel no funcionamento do Congresso. Nesse esquema, tem importância maior ainda o partido majoritário, que “sequestra” o poder de decisão que em teoria pertenceria ao plenário¹⁹. Esse poder de decisão sobre a estrutura do funcionamento do congresso tem dois efeitos principais. Em primeiro lugar, o processo legislativo é enviesado em favor do partido majoritário, em especial o sistema de comissões. Em segundo lugar, o partido majoritário garante para si os principais postos, aqueles que têm grande poder sobre o processo de tramitação dos projetos. Assim como em qualquer outro cartel, os partidos majoritários devem evitar defecções, garantindo o funcionamento eficiente do mercado de trocas legislativas. O partido majoritário faz isso por meio dos incentivos que oferece a seus membros através dos postos vitais que ocupa na estrutura da casa (Cox e McCubbins, 1993). Está aí resumido o argumento partidário na concepção de seus proponentes originais.

O que perpassa o argumento de todos os autores do enfoque partidário é que o *label* partidário é valioso para os legisladores (Carvalho, 2003), ao contrário do que apontavam Mayhew e outros autores que argumentavam sobre a fraqueza dos partidos parlamentares. Assim sendo, os legisladores agirão em consequência, dando às organizações partidárias um papel analítico relevante na explicação do processo de tomada de decisão dentro do Congresso.

¹⁹Disso se infere que as decisões tomadas pelo Congresso refletirão as preferências do membro mediano do *caucus* majoritário e não as preferências do legislador mediano.

3 EXPLICAÇÕES SOBRE O FUNCIONAMENTO DO LEGISLATIVO NO BRASIL

A partir da década de 1990, desenvolveu-se no Brasil um corpo de obras voltadas à aplicação, nas explicações sobre a dinâmica do Congresso Nacional, dos modelos desenvolvidos com vistas a entender o funcionamento do Congresso norte-americano. Antes desse período, pode-se dizer que as análises existentes sobre o Congresso Nacional se orientavam por um “distributivismo difuso” (Carvalho, 2003), com ênfase no comportamento particularista dos legisladores.

Essas explicações davam destaque ao papel da legislação eleitoral, que incentivaria a atomização partidária, com efeitos negativos para a governança do sistema político. A ênfase não era necessariamente na natureza proporcional do sistema eleitoral, mas em aspectos como a possibilidade de migração partidária e de coligações para eleições proporcionais. Tais explicações estariam perpassadas por uma visão normativa inspirada nos sistemas parlamentares europeus; a lógica era que um número excessivo de partidos legislativos seria sempre danoso à estabilidade governamental (Carvalho, 2003).

Essa visão amplamente disseminada foi seriamente questionada por trabalhos orientados pelo modelo partidário, em especial a análise fundamental de Figueiredo e Limongi (1995). Estes autores se interessaram de maneira mais profunda no comportamento dos partidos parlamentares, levantando a possibilidade do desenho institucional do Congresso mitigar os efeitos “atomizadores” oriundos da arena eleitoral.

Através da análise de votações nominais na Câmara dos Deputados, constatou-se grau relativamente alto de coesão partidária, bem como diferenças reais entre os partidos, no que diz respeito às orientações de votação, no espectro esquerda-direita. Desferiu-se assim um forte golpe nas explicações que esperavam um efeito automático das regras eleitorais sobre o comportamento dos representantes dentro do Legislativo. Figueiredo e Limongi procuraram demonstrar que a conexão eleitoral não seria suficiente para explicar a dinâmica de funcionamento do Congresso brasileiro.

Explicações distributivas mais refinadas, do ponto de vista teórico e empírico, sobre o funcionamento do Congresso Nacional foram articuladas por Mainwaring (1999) e Ames (2001).

Mainwaring defende que a fraca institucionalização do sistema partidário brasileiro dá a políticos individuais uma margem de ação ampla, sem grandes preocupações em preservar a disciplina e a coesão partidária. Tal liberdade de que desfrutam os atores políticos individuais seria consequência de dois fatores: o sistema eleitoral proporcional de lista aberta e a pouca influência que as direções partidárias exercem na seleção de candidatos para as eleições legislativas. O autor apresenta, portanto, argumentos semelhantes àqueles adotados por Mayhew para explicar a suposta pouca importância que os partidos americanos teriam para explicar o processo legislativo no Congresso daquele país.

Ames chega a conclusões semelhantes às de Mainwaring. Para ele, é problemática a análise de votações nominais utilizada por Figueiredo e Limongi para demonstrar a plausibilidade de se analisar o Congresso brasileiro sob um enfoque partidário. Tal análise ignoraria negociações realizadas anteriormente à apreciação de um projeto pelo plenário. Tais negociações seriam essenciais, uma vez que poderiam incluir a concessão de benefícios individuais para deputados ou mesmo que importantes pautas da agenda do Executivo fossem sequer a votação. Sendo assim, a simples análise das votações nominais não seria possível aferir se os partidos são variáveis importantes para moldar o comportamento dos deputados. Assim como Mainwaring, Ames também vê no sistema eleitoral a fonte da atomização do sistema partidário brasileiro, que geraria um excesso de atores com poder de veto e, conseqüentemente, problemas de governabilidade.

Neste ponto, as visões de Mainwaring e Ames se chocam novamente com a de Figueiredo e Limongi (1999). Para estes, os efeitos atomizantes do sistema eleitoral seriam atenuados pela estrutura interna do Congresso (em especial da Câmara dos Deputados). Ao concentrar várias atribuições nas lideranças partidárias, o regimento interno diminuiria o número de atores com poder de veto, diminuindo assim custos de transação na interação entre o Executivo e o Legislativo. Assim, se garantiria a governabilidade, já que o governo não se veria obrigado a negociar com legisladores individuais a aprovação de sua agenda legislativa. Para tais autores,

legislação de grande importância na década de 1990 foi aprovada graças a tal dinâmica partidária no funcionamento do Congresso.

Podemos delinear, então, duas visões estilizadas opostas quanto à explicação do funcionamento do Congresso Nacional (e da governabilidade no nível federal no Brasil, em geral). Uma, a exposta originalmente por Limongi e Figueiredo, mais afim a uma explicação partidária e outra, que tem como representantes principais Ames e Mainwaring, que privilegia argumentos distributivistas.

Desdobramentos posteriores no estudo das relações executivo-legislativo no Brasil assumiram posições mais nuançadas. Pereira e Mueller (2003), por exemplo, apontaram os incentivos distintos que a arena eleitoral e a arena legislativo oferecem aos congressistas. Efeitos “descentralizantes” e “centralizantes” operariam em cada arena, respectivamente. Numa arena haveria incentivos para o comportamento individualista, enquanto na outra os incentivos seriam para que se seguisse a linha da liderança partidária. Tais incentivos paradoxais definiriam “os custos relativos do comportamento de voto dos legisladores, bem como de seus partidos políticos (Pereira e Mueller, 2003, p. 738). Isso não implicaria necessariamente numa instabilidade crônica, mas sim num equilíbrio dinâmico, variando de acordo com a capacidade de se coordenar a coalizão governamental.

Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) afirmam que o argumento de Figueiredo e Limongi assume implicitamente a formação de um cartel legislativo, enquanto o de Ames e Mainwaring considera que o Executivo aprova itens de sua agenda a partir da formação de coalizões *ad hoc*. Para os autores, contudo, a Câmara dos Deputados poderia atuar das duas maneiras, a depender da estratégia adotada pelo presidente. Presidentes que formassem coalizões minoritárias não subordinariam sua agenda às lideranças partidárias no Congresso, tendo de recorrer a diferentes coalizões para aprovar projetos específicos. Estaria disponível ainda a estratégia de formar coalizões típicas de governos parlamentares, em que partidos aliados ao presidente seriam representados no gabinete e o uso do poder de agenda pelo presidente seria coordenador junto a seus aliados no Congresso.

Já Santos e Almeida (2005) se utilizam de uma explicação de caráter informacional para explicar a relevância dos relatores dentro das comissões da Câmara dos Deputados. O papel dos relatores como agentes informacionais, capazes de coletar e compartilhar para os demais deputados informações sobre o eventual impacto de certa legislação os tornaria atores de grande importância no processo legislativo, a despeito do regimento interno da Câmara não os dotar de grandes poderes.

Almeida (2015), por sua vez, aponta que o próprio Poder Legislativo estaria ganhando mais relevância na produção de leis. Por meio de seu sistema de comissões, as duas casas do Congresso Nacional passaram a atuar mais ativamente na criação de leis; e não apenas daquelas de caráter simbólico, mas também de leis de caráter “difuso”, “que instituem direitos e deveres com amplo alcance na sociedade” (Almeida, 2015, p. 49). Neste novo cenário, não caberia ao Congresso somente aprovar ou não as propostas oriundas do Executivo: o Poder Legislativo federal seria capaz de desenvolver uma agenda própria de políticas públicas.

Se as análises do Legislativo federal se encontram algo desenvolvidas e afiliam-se claramente a certas correntes explicativas derivadas dos modelos utilizados para analisar o Congresso norte-americano, o mesmo não se pode dizer sobre os estudos sobre os legislativos estaduais.

Apesar do aumento do número de estudos sobre as Assembleias Legislativas nos anos 2000 a 2010, não se pode dizer que há um debate desenvolvido como aquele existente entre os modelos explicativos do Congresso. Isso é de certa maneira natural, uma vez que é de se esperar relativa variedade nos padrões de funcionamento. É esse padrão de diversidade (e convergências) relatado na coletânea apresentada por Santos (2001). Abrucio (1998) também apresenta uma constatação de grande importância: os governadores parecem ter ainda maior preponderância sobre o processo legislativo estadual do que os presidentes a nível federal (uma das muitas facetas do “ultrapresidencialismo estadual”. Já Tomio e Ricci (2012) apontam que a Carta Constitucional de 1988 limita a capacidade de ação dos legisladores estaduais, que em geral se limitam a distribuir benefícios concentrados. A dinâmica da relação entre Executivo e Legislativo no nível subnacional, contudo, seria mais conflituosa do que aquela presumida por Abrucio.

O presente capítulo apresentará os principais estudos que tentam entender o funcionamento do(s) legislativo(s) no Brasil. Na primeira seção, será abordada mais detidamente a aplicação do modelo partidário para o Congresso Nacional, na análise de Figueiredo e Limongi. Na segunda, a explicação de caráter distributivista de Ames e Mainwaring. Por fim, será traçado um pequeno panorama das investigações relativas ao funcionamento dos legislativos estaduais no Brasil.

3.1 Figueiredo e Limongi: os partidos políticos na arena legislativa

Em “Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional” (1999), misto de obra inédita e reunião de trabalhos acadêmicos publicados entre 1995 e 1999, Fernando Limongi e Argelina Figueiredo põem em xeque a concepção até então dominante de que o Legislativo tinha seu funcionamento determinado por um sistema partidário fragmentado, fruto da legislação eleitoral, e pelo caráter particularista da atuação dos representantes eleitos no Congresso.

Tomando as estruturas e procedimentos internos do Congresso como variáveis independentes da dinâmica legislativa, os autores combatem a visão prevalente até então de que prevalecia a indisciplina partidária nas votações do Congresso Nacional (Carvalho, 2003). Para empreender tal tarefa, são analisadas as votações nominais realizadas no período entre 1989 e 1994 na Câmara dos Deputados.

Ao tomar tais estruturas e procedimentos do Congresso como fatores explicativos os autores querem demonstrar que não é necessário que a disciplina partidária no Congresso seja gerada por incentivos advindos da arena eleitoral. Instituições encontradas dentro da própria estrutura do legislativo podem induzir a disciplina partidária. Esse argumento assemelha-se em parte àquele apresentado por Cox e McCubbins (1995) ao defenderem que há razões “intralegislativas” que induzem os congressistas norte-americanos a seguirem as decisões tomadas no âmbito do *caucus*.

No Congresso Nacional, o fator “intralegislativo” que induziria a disciplina partidária seria o controle que o Poder Executivo e as lideranças partidárias no Parlamento²⁰ exercem sobre a agenda do Legislativo. No caso do Executivo, tal poder de agenda deriva de disposições constitucionais, como a possibilidade de dotar suas proposições de caráter de urgência e a iniciativa exclusiva sobre certas áreas de legislação.

Já no caso das lideranças partidárias, o poder de agenda deriva do próprio Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que reserva às lideranças, por exemplo, a possibilidade de pedir verificação de quórum, o que leva a uma votação nominal. Destaca-se também o princípio de proporcionalidade na distribuição interna dos postos de poder da Câmara: os membros das comissões são indicados pelas lideranças de cada bancada, de acordo com o tamanho de cada uma. Essas prerrogativas regimentais tornam as lideranças de bancadas (e o colégio de líderes) atores com significativo poder de agenda.

Portanto, o controle da agenda por parte desses dois atores diminui a possibilidade de sucesso de iniciativas individuais de deputados, além de coibir estratégias de *free rider* (Figueiredo e Limongi, 1999).

Sendo assim, as lideranças partidárias dispõem de instrumentos fortes o suficiente para evitar que os deputados contrariem suas determinações. Figueiredo e Limongi apresentam evidências que dão suporte a tal informação. Em primeiro lugar, verifica-se grande coesão partidária nas votações nominais da Câmara dos Deputados entre 1989 e 1994. Numa votação qualquer do período, mais de 70% dos deputados de um mesmo partido sempre votaram da mesma maneira. Mais ainda: “89% dos resultados das votações nominais podem ser previstos corretamente quando se sabe como votam os líderes” (p. 12). O índice de coesão foi especialmente alto entre os partidos de esquerda.

Além disso, constatou-se que as coalizões partidárias numa dada votação (ou seja, os partidos cuja maioria de membros votou da mesma maneira) foram ideologicamente consistentes mais de 65% das vezes. Isso quer dizer que, em geral,

²⁰É importante ressaltar que a análise de Figueiredo e Limongi restringe-se à Câmara dos Deputados.

partidos próximos no espectro ideológico votaram da mesma maneira. Essas evidências sugerem que, a despeito do que costumava ser consenso, os *labels* partidários não são irrelevantes (Carvalho, 2003).

A constatação da disciplina partidária, na visão dos autores, refuta a visão de que a conexão eleitoral seria a única ou principal variável a determinar o comportamento dos legisladores. Os líderes têm outros meios de impor entre os membros de sua bancada a disciplina que o sistema eleitoral lhes nega. São esses “meios de coerção” disponibilizados pela estrutura interna do Legislativo que permitem que lideranças partidárias, o colégio de líderes e a Mesa Diretora neguem aos deputados acesso às arenas decisórias pelas quais teriam de passar caso quisessem viabilizar políticas de caráter distributivista.

Há, portanto, na visão dos autores, uma descontinuidade entre a arena eleitoral e arena legislativa. Os incentivos eleitorais para que os deputados se comportem de maneira particularista e individualista não se transladam ao parlamento, onde a centralização decisória nas mãos de algumas poucas instâncias induz os deputados a agirem de acordo com a orientação partidária.

Além das implicações desses achados para a explicação da organização legislativa, as conclusões de Limongi e Figueiredo refletem também sobre a governabilidade. O Executivo, que já exerce influência significativa sobre a agenda legislativa em razão de seus extensos poderes constitucionais (além dos já citados, deve-se citar também a possibilidade de editar Medidas Provisórias) é beneficiado também pela centralização decisória existente no Congresso. Tal centralização permite que os projetos de interesse do Executivo sejam negociados diretamente com as lideranças partidárias, e não com deputados individuais, o que geraria custos de transação elevados que poderiam comprometer a governabilidade. Os poderes investidos nas lideranças partidárias pelo regimento interno permitem que estas negociem diretamente com o Executivo e fazem com que, na maior parte das vezes, o resultado de tais acordos concretize-se na forma de legislação.

3.2 A conexão eleitoral no Brasil

Figueiredo e Limongi apresentam uma versão essencialmente “otimista” sobre as relações executivo-legislativo no nível federal. Instituições internas do legislativo, somadas aos poderes constitucionais do Executivo, mitigariam os efeitos atomizantes do sistema eleitoral, evitando uma profusão de projetos de caráter particularista e garantindo a governabilidade do país. Sendo assim, estariam refutadas as visões “pessimistas” que previam a impossibilidade da governabilidade num sistema presidencialista com grande número de partidos políticos.

Mainwaring (1999), contudo, chega a uma conclusão diferente. Apesar de concordar com a centralização decisória nas mãos de instâncias como a Mesa Diretoria e o Colégio de Líderes, apontadas também por Figueiredo e Limongi, o autor discorda de que haja níveis elevados de disciplina partidária no Brasil. Para ele, os congressistas individuais dispõem de grande margem de ação, sem sofrer grandes constrangimentos das organizações partidárias (exceção a isso seriam os partidos de esquerda, mais disciplinados e coesos) (Carvalho, 2003).

O sistema partidário seria, em suma, pouco institucionalizado. Um tal sistema se caracteriza por:

“[...]instabilidade considerável nos padrões de competição partidária, raízes fracas dos partidos na sociedade, baixa legitimidade dos partidos, organizações partidárias fracas. Sistemas partidários fracos funcionam de maneira bem diferente de sistemas altamente institucionalizados, com implicações importantes para a democracia” (Carvalho, 2003, p. 55)

O comportamento dos atores no sistema político brasileiro, na visão de Mainwaring, seria determinado basicamente pela maneira de se selecionar os candidatos às vagas no Congresso e pelo sistema eleitoral. O sistema eleitoral, proporcional de lista aberta, incentivaria os candidatos a agir de maneira independente, haja vista que necessitam competir não apenas com as demais listas, mas também com seus companheiros de partido/coligação. Não haveria, portanto, incentivo para os candidatos cultivarem o voto partidário, mas sim o voto na sua pessoa, o voto personalista. Isso, conseqüentemente, minaria a lealdade partidária

dos futuros deputados, uma vez que não atribuiriam sua eleição, nem seus prospectos de reeleição, a fatores ligados à organização partidária.

A seleção dos candidatos por sua vez, se daria de forma extremamente descentralizada, sem controle algum da direção nacional do partido. No caso extremo dos candidatos que buscam a reeleição, sequer seria necessária a aquiescência do partido, estes estão obrigados a “dar legenda” ao candidato. Estaria aí outra razão para os deputados darem pouca importância à lealdade partidária²¹.

Como o interesse último dos legisladores é garantir a reeleição, e, aparentemente, os partidos teriam um papel pouco importante nisso, as lideranças partidárias não teriam incentivos com os quais constranger os deputados a seguirem a linha partidária no Congresso. Além disso, como a reeleição é disputada no distrito eleitoral, o Estado, os legisladores não teriam porque dar grande importância a temas nacionais, focando-se quase que exclusivamente em temas estaduais e locais, que poderiam lhes trazer maiores créditos eleitorais.

Até aí, a análise de Mainwaring não se choca diretamente com a de Figueiredo e Limongi, já que os últimos não focam sua atenção na arena eleitoral, mas sim na legislativa e em como essa consegue mitigar os efeitos da primeira. Para Mainwaring, contudo, a estrutura interna da Câmara dos Deputados não seria suficiente para sobrepujar os incentivos que a arena eleitoral proporciona aos deputados para que ajam de maneira individualista, atomizada.

O único recurso para fazer frente a tal atomização seria a patronagem, à qual teriam de recorrer tanto o Executivo quanto as lideranças partidárias. A focalização de recursos públicos para clientelas específicas seria a única maneira de satisfazer deputados com poucos incentivos para seguir a linha da liderança partidária e assim induzi-los a agir coletivamente, de maneira coesa, e, assim, garantir a aprovação de projetos de interesse do Executivo e das lideranças (Mainwaring, 1999 *apud* Carvalho, 2013).

A análise de Ames é semelhante. Em “Os Entraves da Democracia no Brasil” (2003), o autor chega à conclusão de que as instituições brasileiras funcionam mal. O

²¹Na época vigia a chamada “regra do candidato nato, que caiu no ano 2000.

sistema eleitoral, o federalismo, a necessidade do Executivo ter que se preocupar constantemente em garantir sua maioria parlamentar, entre outras características do sistema político brasileiro, seriam disfuncionais e promoveriam o obstrucionismo parlamentar, inviabilizando um processo decisório eficiente e tornando necessárias contrapartidas fisiológicas para a aprovação de qualquer projeto importante para o Executivo.

Ames questiona inclusive a análise de votações nominais empreendida por Figueiredo e Limongi. Para ele, este não seria um meio plenamente adequado para aferir “o êxito da agenda do Executivo e a coesão de sua base parlamentar” (Carvalho, 2003, p. 57). Isso porque sofreria de duas grandes limitações. A primeira é que as votações seriam precedidas por negociações entre as lideranças e os *backbenchers*, onde poderia haver todo tipo de troca, desde patronagem pura e simples em troca de votos favoráveis até alterações no conteúdo substantivo do projeto a ser votado. Assim, a aprovação de um projeto pela base do governo, seguindo a orientação da liderança, não significaria necessariamente que o Executivo e a liderança não tiveram que lançar mão de incentivos de natureza distributivista (ou que tivessem que abrir mão do conteúdo integral de seu projeto original) para ganhar a aquiescência da base.

A segunda limitação da análise de votações nominais é que ela negligencia possíveis não-decisões do governo. Ou seja, os casos em que o governo sequer mandou os projetos que desejava ao Congresso, uma vez que se antecipava uma derrota.

Sendo assim, a evidência apresentada por Figueiredo e Limongi não convence Ames de que as decisões no Congresso Nacional são tomadas em linhas partidárias. Pelo contrário, as características do sistema político brasileiro maximizariam o número de atores com poder de veto, o que afetaria negativamente a capacidade do Executivo de implementar sua agenda.

O criador deste grande número de pontos de veto seria essencialmente o sistema eleitoral. Apesar de diferentemente do sistema americano, funcionar em distritos grandes e plurinomiais, o sistema eleitoral brasileiro facultaria aos candidatos focar suas atenções em espaços geográficos específicos dentro de seus estados, com o fim de maximizar as chances de reeleição. No Legislativo, isso significaria buscar

recursos que pudessem ser focalizados para suas bases eleitorais, fomentando uma lógica particularista. Ou seja, seria fomentada uma lógica de ação parlamentar distributivista, que permitisse a cada legislador satisfazer as *constituencies* essenciais para sua reeleição. Ao fim, para Ames, não seria possível escapar da conexão eleitoral.

Pereira e Mueller (2003) também apontam a influência de fatores como o sistema eleitoral, o federalismo e o multipartidarismo na “descentralização” do sistema político brasileiro. A representação proporcional de lista aberta, em especial, incentivaria comportamentos individualistas entre os parlamentares. Contudo, os incentivos oriundos da arena eleitoral não seriam os únicos a determinar o comportamento dos legisladores.

Os poderes constitucionais do presidente e as regras internas do Congresso (fatores já apontados por Figueiredo e Limongi) tornariam os parlamentares dependentes das lideranças partidárias na arena legislativa. Seriam tais lideranças que, nas negociações com o Executivo, garantiriam os benefícios concentrados tão importantes para a garantia da reeleição. A lógica particularista na arena eleitoral, portanto, não seria incompatível com a lógica partidária na arena legislativa. Ou seja, há um sistema de duas arenas, nas quais o comportamento esperado de atores racionais não é necessariamente o mesmo. Sem abrir mão do argumento distributivista, os autores chamam atenção para o fato de que as implicações da conexão eleitoral não podem ser incondicionalmente utilizadas para explicar o comportamento dos legisladores enquanto tal.

3.3 Os legislativos estaduais brasileiros na Ciência Política

Como se pode ver, o debate sobre o funcionamento do legislativo federal encontra-se bem estruturado, com correntes explicativas rivais afiliadas aos modelos teóricos oriundos do estudo do Congresso americano, em especial os modelos partidário e distributivista. O mesmo não se pode dizer do estudo sobre os legislativos estaduais. Apesar de ter ganhado volume, em especial no início dos anos 2010, a literatura que trata das assembleias subnacionais brasileiras ainda é incipiente.

Podemos identificar as análises pioneiras sobre os legislativos estaduais na Ciência Política brasileira nas obras de Abrucio (1998) e Santos (2001). Mais até do que as análises no nível federal, os estudos sobre o legislativo estadual focam principalmente a relação entre este Poder e o Executivo. A grande preocupação, em tais estudos, é verificar qual o tipo de “jogo” existente entre governadores e Assembleias. Seria a relação marcada pela predominância absoluta do Executivo ou teriam os parlamentos estaduais condições de atuar com relativa autonomia, oferecendo freios para a ação do governo estadual?

Para Abrucio (1989), são inequívocas a fragilidade política dos deputados estaduais e a fragilidade institucional das Assembleias Legislativas. Apesar de não se filiar explicitamente a nenhuma das três correntes, o autor parece adotar uma explicação essencialmente distributivista, encontrando a razão da fragilidade política dos deputados estaduais no sistema eleitoral, que, assim como ocorre no nível federal, incentivaria estratégias particularistas, de caráter não partidário. Como a máquina pública estadual seria o principal meio de garantir suporte a tal estratégia, substituindo as estruturas partidárias, os deputados estaduais dependeriam fortemente do Executivo para assegurar suas respectivas reeleições:

“Com isso, os governadores auxiliaram vários candidatos a deputado estadual, colocando-os sob sua tutela. É claro que em troca do auxílio o governador esperava obter o apoio a seu candidato à sucessão.” (Abrucio, 1998, p. 134)

A tendência dos candidatos a concentrarem seus votos em áreas geográficas concentradas (redutos eleitorais específicos dentro do verdadeiro distrito, que é o estado), tendência que como já se viu também é apontada por Ames (2003) nas eleições para o Congresso, também serviria para aumentar a dependência dos deputados estaduais em relação aos governadores. Isso porque o governo estadual controla recursos vitais nesses verdadeiros “distritos informais”, como cargos e verbas públicas. Caso queira assegurar o apoio das lideranças locais à sua reeleição, algo essencial numa eleição proporcional, o deputado deverá ser capaz de garantir que tais recursos à disposição do governo estadual sejam focalizados para seus aliados.

Sendo assim, caso não consigam entregar tais recursos a seus “distritos informais”, os deputados estarão sujeitos a invasões em “seu” território, muitas vezes

patrocinadas pelo próprio governador. Na visão de Abrucio, portanto, o sistema eleitoral oferece não só incentivos para um comportamento particularista dos deputados estaduais, mas também para que os governadores tenham forte ascendência sobre estes:

“[...] a campanha individualizada, sem um suporte partidário, somada ao caráter informal dos distritos, resulta em maior vulnerabilidade das bases dos deputados estaduais. O governador de estado, no período estudado, foi o grande favorecido por esse estado de coisas, já que ele possuía os instrumentos – leia-se: recursos públicos estaduais – para controlar o processo de formação, consolidação e controle dos redutos eleitorais” (Abrucio, 1998, p. 135)

À fraqueza política dos deputados estaduais frente ao governador soma-se a fragilidade institucional das Assembleias Legislativas. Abrucio aponta que, no período de seu estudo (1991-1994), os legislativos estaduais praticamente não contavam com corpo técnico especializado próprio e seus regimentos internos mantinham-se intocados desde a época do regime autoritário, não tendo sido alterados para refletir a nova ordem constitucional.

Para o autor, tal debilidade institucional derivaria da incapacidade dos deputados estaduais de romperem com a lógica do sistema político estadual, que, como já se viu, se basearia em garantir a distribuição de recursos públicos para os “distritos informais”. O legislativo, dentro dessa lógica, seria apenas um “canal privilegiado de comunicação com o Executivo estadual”. Seria o acesso ao Executivo o que garantiria os recursos vitais à reeleição (ou à eleição para outros cargos, como os de prefeito e deputado federal) dos deputados estaduais. Sendo assim, seriam poucos os incentivos existentes para que os deputados estaduais dotassem as Assembleias Legislativas da estrutura necessária para que esta pudesse atuar de maneira autônoma frente ao Executivo.

Desta maneira, utilizando-se de argumento à moda distributivista, Abrucio chega a conclusões, no nível estadual, um pouco diferentes daquelas a que chega Ames ao analisar o legislativo a nível federal. Ambos concordam com os efeitos particularistas da legislação eleitoral sobre o comportamento dos legisladores. Contudo, na visão de Ames, a conexão eleitoral, no nível federal, aumentaria o número de atores com poder de veto no legislativo, atomizando-o, e, assim, dificultando

mudanças no *status quo*. O Executivo neste caso se veria enfraquecido e teria que recorrer constantemente à patronagem para aprovar sua agenda no legislativo (isso quando não tivesse que desistir completamente de enviar projetos de seu interesse para o Congresso). No nível estadual, contudo, as vicissitudes do sistema eleitoral, que tornaria os deputados muito dependentes dos recursos públicos distribuídos pelo governo estadual para atingir seus objetivos políticos, levariam a uma forte preponderância do Executivo e à incapacidade das Assembleias Legislativas de contrabalancear o seu poder.

A coletânea de estudos sobre Assembleias Legislativas organizada por Santos (2001) chega a conclusões mais nuançadas sobre o funcionamento dos legislativos estaduais e sobre a relação destes com o Executivo. Como aponta o organizador, o objetivo da coletânea é testar a vigência da tese do “ultrapresidencialismo estadual”, desenvolvida por Abrucio. Num cenário onde de fato tal fenômeno ocorresse em sua plenitude, a relação entre a Assembleia e o Executivo seria caracterizada como um “pacto homologatório”, no qual:

“legisladores aprovam sem maiores discussões as iniciativas do Executivo em troca da distribuição de recursos clientelistas, e pela ausência de participação e responsabilização dos parlamentares diante das políticas públicas implementadas pelo Executivo” (Santos, 2001, p. 16).

O trabalho organizado por Santos reúne análises sobre o funcionamento das Assembleias Legislativas dos estados de Minas Gerais, Espírito Santo, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Ceará e São Paulo. Seu intuito é verificar se a hipótese do “ultrapresidencialismo estadual” é válida para todos os casos, analisar a variedade das estruturas internas e do processo decisório nas Assembleias estudadas e examinar até que ponto as experiências estaduais têm paralelo com a experiência a nível federal.

Os estudos apresentam um quadro de relativa diversidade no nível subnacional, em que a relação entre Executivo e Legislativo em diversos estados não se encaixa plenamente naquela implicada pela tese de Abrucio. A Assembleia Legislativa de Minas Gerais (Almg), por exemplo, apresenta uma grande

complexidade organizacional interna, que garante aos legisladores assessoria técnica independente, contrariando a hipótese da debilidade organizacional. A Almg apresenta ainda uma bem desenvolvida estrutura de mecanismos para a participação popular, garantindo a interlocução com a sociedade civil no período entre as eleições.

No Rio Grande do Sul, apesar do Executivo ter conseguido maiorias parlamentares estáveis no período analisado, os partidos parlamentares (inclusive os de oposição) apresentaram significativos níveis de disciplina. Neste estado, a dinâmica legislativa foi regida por conflitos de natureza ideológica. O Ceará apresentou caso semelhante, dependendo o Executivo da configuração político-partidária da Alece, advinda das urnas, para garantir maioria que aprovasse suas preferências de políticas públicas.

Em contrapartida, o Espírito Santo parece apresentar o mais bem acabado exemplo, entre os estados abrangidos pelo estudo, de predominância do Executivo. A Assembleia Legislativa do estado, a Ales, tem um sistema de instituições fraco e uma grande concentração decisória na Mesa Diretora. Lá parece estar bem estabelecido o “pacto homologatório” entre a Ales e o governo estadual. Neste cenário, o legislativo não tem a capacidade necessária para desenvolver preferências políticas próprias e formar maiorias independentes da ação do Poder Executivo (Santos, 2001, p. 289).

Quadro completamente distinto é o do Rio de Janeiro, onde a fraqueza política do Executivo, que tinha de lidar com questões politicamente custosas de natureza fiscal no período, permitiu que a Assembleia desenvolvesse uma agenda própria, de cunho eminentemente social. Em São Paulo, porém, as evidências sugerem que se confirma a fragilidade do legislativo e sua subsequente subordinação às preferências do Executivo. Em consonância com as previsões de Abrucio, o legislativo não é o *locus* de ação privilegiado dos próprios deputados estaduais. Sendo assim, o governador não precisa formar uma maioria de caráter político-partidário nas urnas, uma vez que sua posição privilegiada como “detentor” dos recursos públicos essenciais para satisfazer lideranças locais nos “distritos informais” é suficiente para gerar incentivos fortes para a aquiescência dos deputados em relação a sua agenda.

Depreende-se deste conjunto de análises que há uma:

“vasta gama de arranjos institucionais a regular as atividades das assembleias brasileiras, variedade que se soma à significativa diversidade existente no formato dos ‘sistemas partidários’”. (Santos, 2001, p. 291)

A diversidade nos padrões de relação executivo-legislativo e de organização legislativa no nível estadual implica que nem todas as explicações podem ser derivadas da natureza do sistema eleitoral, uma vez que este não varia entre estados. É necessário adicionar outras variáveis à equação.

Em análise bem mais recente, Tomio e Ricci (2012) se aprofundam na tentativa de entender o funcionamento das Assembleias estaduais em perspectiva comparada. Os autores analisam a produção legislativa de 12 legislativos estaduais no período compreendido entre 1999 e 2006 com o objetivo de identificar aspectos determinantes do processo decisório estadual.

Um primeiro achado que se destaca é a pequena dominância do Executivo na produção legal. O dado é curioso, pois na maioria dos países, e no Congresso Nacional, o Executivo domina a produção legislativa, sendo responsável, no caso da Câmara dos Deputados, por mais de 80% dos projetos aprovados entre 1988 e 2007 (Limongi, 2007 *apud* Tomio e Ricci).

Contudo, o dado esconde importantes detalhes. O primeiro é que os Executivos estaduais apresentam taxas médias de sucesso de 87,6%, ou seja, quase 90% dos projetos que os governos estaduais enviam às Assembleias transforma-se em lei. No caso dos projetos de iniciativa dos deputados estaduais, a taxa de sucesso é, menor, de 43,3%.

A taxa de sucesso dos Executivos é um pouco maior do que a verificada no nível federal. Contudo, há uma forte discrepância entre os Legislativos dos dois níveis: a taxa de sucesso dos deputados federais é de menos de 1%. Verifica-se, portanto, um nível maior de ativismo legislativo nas Assembleias Legislativas do que na Câmara dos Deputados. Ao verificar o conteúdo dos projetos de origem legislativa aprovados, contudo, verifica-se que estes se concentram numa única categoria: declarações de utilidade pública, que podem ser interpretadas como tentativas de “entregar” benefícios concentrados.

Para explicar isso, deve-se levar em consideração a Constituição Federal e as Estaduais. A primeira limita bastante o rol de competências legislativas residuais. Os Estados só podem exercer atividade legiferante sobre matérias que não sejam reservadas à União e aos municípios. Isso limita muito o espectro dos legisladores estaduais. Além disso, as Constituições Estaduais, todas elas, reservam ao governador a iniciativa de projetos de lei que tratem de assuntos como administração pública, Polícia Militar, matéria tributária, etc. Sendo assim, os legisladores estaduais vêm sua ação extremamente limitada por razões constitucionais.

Como os legisladores estaduais se vêm praticamente impedidos de legislar efetivamente sobre políticas públicas, resta a eles se concentrar em projetos de caráter simbólico (como dar nomes a escolas, hospitais, etc) ou municipal, entendidos como aqueles projetos que conferem benefícios concentrados a regiões geográficas específicas dentro do estado. É nesta última categoria que estão incluídas as declarações de utilidade pública.

Indo além, verificam-se variações significativas na taxa de sucesso do Legislativo entre os estados (as taxas de sucesso do Executivo também variam, mantendo-se sempre, contudo, acima de 60%). Isso significa que não há um único padrão de relações entre o Executivo e o Legislativo no nível subnacional. Na verdade, para a amostra de 12 estados utilizada por Tomio e Ricci, apenas a Assembleia Legislativa de Sergipe apresenta comportamento compatível com aquele que se esperaria caso se tome como referencial a hipótese do “ultrapresidencialismo estadual”.

As demais apresentam um padrão mais conflitivo do que o esperado. Tendo isso em vista, os autores afirmam a necessidade de se estudar padrões específicos nas diferentes Assembleias, tendo em vista a variedade de padrões de conflito entre Executivo e Legislativo, variedade já verificada de maneira incipiente na coletânea organizada por Santos (2001).

3.4 Conclusão

No nível federal, o estudo sobre o funcionamento do Legislativo e sobre as relações deste com o Executivo encontra-se bem desenvolvido. Correntes explicativas concorrentes e bem fundamentadas do ponto de vista teórico e empírico vêm tentando explicar o funcionamento do Congresso Nacional, sua relação com o sistema eleitoral e as implicações disso para a governabilidade de maneira geral.

A literatura sobre os legislativos estaduais, apesar de crescente, ainda é incipiente. As contestações à tese de uma predominância incontestada do governador, contudo, apontam a necessidade de estudar mais a fundo as Assembleias Legislativas. Como se viu, fatores como as limitações constitucionais impostas aos legisladores estaduais e o papel da estrutura interna das Assembleias devem ser avaliados de maneira mais profunda, caso se queira entender melhor como funciona de fato a dinâmica do processo legislativo no nível estadual.

O sistema de comissões, por exemplo, variável de extrema importância nos modelos clássicos de explicação da organização legislativa, ainda é pouco explorado no nível estadual no Brasil. O próximo capítulo tentará contribuir neste sentido, jogando luz no sistema de comissões do legislativo de uma das unidades da federação, avaliando como a organização interna dessa Assembleia impacta no comportamento dos legisladores.

4 OPOSIÇÃO E COMISSÕES NOS LEGISLATIVOS SUBNACIONAIS: O CASO DE PERNAMBUCO

Ao contrário do que ocorre no nível federal, onde correntes explicativas ancoradas nos modelos partidário e distributivista competem em relativa igualdade para explicar a organização do Congresso Nacional (e mais especificamente da Câmara dos Deputados) e sua relação com o Executivo, no nível subnacional, as explicações de cunho distributivista ainda não contam com alternativas de peso.

Isso se dá apesar de estudos recentes chegarem à conclusão de que as expectativas derivadas da hipótese do “ultrapresidencialismo estadual” não se concretizam em todas as Assembleias Legislativas. Não se desenvolveu, contudo, uma explicação unificada sobre o porquê de certos estados apresentarem dinâmicas legislativas em que as organizações partidárias têm mais força, enquanto outros se caracterizam pela existência de um “pacto homologatório” entre Executivo e Legislativo. Mesmo as constatações apontadas sobre os constrangimentos constitucionais à atuação dos legisladores não explicam completamente as altas taxas de sucesso legislativo dos governadores estaduais.

Apesar das hipóteses mais extremas sobre a preponderância do Executivo não se confirmarem para a totalidade das Assembleias, o modelo explicativo utilizado por Abrucio para explicar a relação entre Executivos e Legislativos nos estados ainda parece ser o mais bem elaborado, ao menos do ponto de vista teórico. Tal explicação, que traz fortes paralelos com as versões distributivistas de Ames e Mainwaring sobre o funcionamento do Congresso, é essencialmente distributivista e põe forte ênfase na conexão eleitoral, e mais especificamente nos incentivos que o sistema eleitoral adotado oferece aos legisladores. Contudo, é adicionado um importante ator em relação ao modelo distributivista original, à Mayhew: o Governador.

Como já visto, o sistema eleitoral proporcional de lista aberta, aliado à fraqueza das estruturas partidárias, do ponto de vista organizacional, força os candidatos de um mesmo partido ou coligação a competirem entre si e a buscarem fontes próprias que viabilizem suas (re)eleições. Além disso, a necessidade de se reeleger (ou, no

caso dos legislativos estaduais, de se eleger para outros cargos mais cobiçados²²⁾ pautará o comportamento dos deputados no Legislativo.

No caso do Congresso norte-americano, os legisladores organizam-se de maneira a maximizar suas chances individuais de reeleição, alocando os recursos necessários para atender clientelas vitais em seus distritos eleitorais. Como os custos de transação para coordenar tais trocas mútuas de apoio são altos, surge o sistema de comissões para cumprir tal função de coordenação. Cada legislador toma assento nas comissões ou subcomissões que controlem a jurisdição sobre as matérias essenciais para a sua reeleição e, em geral, o plenário respalda as decisões tomadas nas comissões. Desta maneira, as necessidades individuais dos legisladores são satisfeitas.

Isso implica, contudo, num alto grau de influência do Legislativo sobre a alocação do orçamento público e sobre as atividades governamentais em geral. Tal grau de influência, contudo, não parece ter paralelo com o caso do Brasil, em especial com o caso dos legislativos estaduais. Pelo contrário, o forte controle do Executivo sobre recursos públicos (tanto em termos de orçamento quanto da ocupação de cargos públicos) é um dos motivos apontados para a dependência dos legisladores em relação ao governo estadual, já que tais recursos públicos serão de grande importância para a reeleição (Abrucio, 1998).

Na verdade, no plano subnacional brasileiro, os legisladores não têm que se coordenar entre si para distribuir recursos aos seus distritos²³. A coordenação deve ocorrer entre o governador e sua base na Assembleia Legislativa. Sendo assim, não pareceria haver motivos para que se desenvolvesse um sistema de comissões com forte monopólio de jurisdição sobre suas respectivas áreas.

²²Neste contexto, também há semelhanças com o caso dos Estados Unidos, pois também lá os congressistas desejam eleger-se para outros cargos. O objetivo de passar da *House of Representatives* para o Senado pode, por exemplo, pautar o comportamento de vários congressistas na câmara baixa do Legislativo norte-americano. Isso não muda em nada a necessidade de satisfazer as *constituencies* que garantirão tal nova eleição. Mantém-se, portanto, a lógica da conexão eleitoral.

²³Como já visto, o distrito eleitoral formal para as eleições legislativas federais e estaduais no Brasil é todo o território do estado. Porém, a tendência à concentração do voto de candidatos individuais em áreas geográficas menores e contíguas leva à formação de “distritos informais”. São suas clientelas em tais distritos que os deputados devem satisfazer para garantir seu sucesso eleitoral futuro.

A inclusão de um ator essencial, o Executivo, nas explicações da dinâmica legislativa no Brasil, muda parcialmente a forma do argumento distributivista. O monopólio sobre a distribuição dos recursos públicos por parte do governo estadual induz à cooperação dos legisladores com este. Neste contexto, enfraquece-se o sistema de comissões, elemento de tamanha importância para o argumento distributivista clássico.

Contudo, a explicação nestes termos não explica qual seria a situação da oposição (ao menos do pouco que restar dela) dentro dos Legislativos estaduais. Ao não se incorporar à base do Executivo no parlamento, os oposicionistas se arriscariam a perder acesso aos recursos públicos que garantiriam sua reeleição. Poderiam inclusive ver suas bases eleitorais invadidas por candidatos patrocinados pelo governo estadual.

Numa tal situação, a que estratégias recorreria a oposição dentro do legislativo? A organização interna do legislativo estadual, ainda que pouco desenvolvida, se comparada com os casos do Congresso norte-americano e do Congresso Nacional brasileiro, oferece recursos estratégicos que podem ser capitalizados por legisladores oposicionistas?

Para tentar responder tais questões, o presente capítulo analisará o caso da Assembleia Legislativa de Pernambuco (Alepe). Tentará demonstrar que tal legislativo estadual se caracteriza como caso típico de predominância executiva, cooperação dos legisladores com o governo estadual e consequente enfraquecimento do sistema de comissões (uma ou algumas poucas comissões, encarregadas de coordenar as ações do Executivo e do Legislativo, se veriam fortalecidas, em detrimento das demais).

Em segundo lugar, se argumentará que o regimento interno da Alepe oferece um importante recurso estratégico para a oposição: a presidência de comissões em número proporcional ao tamanho de sua bancada. Será desenvolvido o argumento, de inspiração distributivista e derivado da obra de Mayhew, de que a presidência de tais comissões pode servir como importante plataforma para ações do tipo *position-taking*, que fortaleceriam a situação dos oposicionistas em sua busca por reeleição.

A ideia é complementar ao argumento de Abrucio. Como a oposição se veria excluída do acordo de cooperação (votos no legislativo trocados por recursos públicos

focalizados para seus “distritos informais”), deputados legislativos opositores teriam de recorrer a outros meios para viabilizar sua reeleição. A presidência de uma comissão, possibilitada pelo regimento interno, ofereceria um importante recurso estratégico para tal.

Para testar tal argumento, será analisada a atividade das comissões temáticas da assembleia legislativa de Pernambuco entre 2007 e 2014. Será testada a hipótese de que as comissões presididas pela oposição apresentam um maior nível de atividade que aquelas presididas por governistas. Como os governistas têm suas possibilidades de reeleição maximizadas pelo acesso a recursos públicos (derivados de sua cooperação com o governo estadual), não terão os mesmos incentivos para utilizar as comissões temáticas como plataformas para *position-taking*. Por fim, serão discutidos os achados da análise à luz da literatura estudada.

4.1 Relações executivo-legislativo e organização legislativa no nível estadual: a Assembleia Legislativa de Pernambuco

Apesar das várias similaridades com a esfera federal, o arcabouço constitucional e legal que forma o pano de fundo das interações entre executivo e legislativo (e a própria organização do legislativo) apresenta particularidades em Pernambuco. O primeiro aspecto a ser ressaltado é o instituto da Medida Provisória, não previsto na Constituição Estadual. Ou seja, é negado ao Governador um recurso legislativo de grande importância para o Presidente em sua relação com o Congresso Nacional.

Contudo, a mesma Constituição Estadual reserva a iniciativa legislativa em várias áreas ao Executivo. Somente o Governador do Estado pode apresentar projetos que tratem de servidores públicos, matéria tributária e matéria orçamentária. Além disso, no que constitui uma grande restrição à capacidade do legislativo de influir nas políticas públicas do estado de maneira autônoma, somente o Executivo pode apresentar projetos que acarretem no aumento da despesa pública. Levando isso em consideração, a impossibilidade de legislar por Medida Provisória parece ser

largamente compensada pela extensa reserva de competência legislativa com que conta o governo estadual.

Do ponto de vista da organização do Legislativo, inexistente na estrutura da Alepe uma instância como o Colégio de Líderes, que centralize as negociações entre o Executivo e os membros do parlamento, reduzindo custos de transação²⁴. Além disso, os deputados estaduais de Pernambuco contam, do ponto de vista individual, com poderes mais amplos que os deputados federais. Entre as prerrogativas de que dispõem os legisladores pernambucanos encontram-se as possibilidades de:

“requerer a inclusão na ordem do dia dos projetos que se encontrem com tramitação pendente a 45 dias; apresentar substitutivos a quaisquer proposições (exceto PEC); recorrer ao plenário de várias decisões do presidente; solicitar a verificação de quorum; requerer votação nominal, propor leis complementares e alterações regimentais” (Leite e Santos, 2010, p.116).

Diante de tais características institucionais, poderia se esperar uma relação relativamente paritária entre os Poderes. Contudo, análise recente (Leite e Santos, 2010) aponta quadro distinto, de grande predominância do Executivo. A taxa de sucesso parlamentar (porcentagem de projetos apresentados que se convertem em legislação) do Executivo no período analisado pelos autores (1999-2007) é enorme: 93,3%. A do próprio Legislativo, em comparação, é bastante diminuta: 30,8%. Mais que isso, é grande o número de projetos de origem legislativa que sequer são apreciados (são retidos, na terminologia dos autores): 48,9%.

Outra medida do sucesso do Executivo em transformar suas preferências em políticas é o tempo médio de tramitação de suas proposições, ou seja, o tempo em que suas proposições cumprem todas as etapas do processo legislativo e transformam-se em normas. As proposições do Executivo que foram apreciadas (ou seja todas aquelas que não foram retidas), o foram no tempo médio de 28,4 dias. Em comparação, as proposições do Legislativo que foram apreciadas levaram em média 186,2 dias para cumprirem todo o processo de tramitação (Leite e Santos, 2010).

²⁴Argumentar-se-á, nas seções seguintes, que a Comissão de Constituição, Legislação e Justiça da Casa desempenha um papel semelhante, ainda que não igual, na coordenação entre o Executivo e o Legislativo em Pernambuco.

Sendo assim, atesta-se que o Executivo tem forte poder de agenda, não só garantindo a aprovação da imensa maioria de suas proposições, mas também que tais proposições transformem-se em legislação em tempo relativamente curto. Isso contrasta com o tratamento que o parlamento estadual dá às proposições que têm origem dentro dele mesmo: quase metade dos projetos ficam retidos, e os que são apreciados levam tempo médio de cerca de 6 meses para cumprir todas as fases do processo legislativo.

Ao analisar o conteúdo substantivo das matérias aprovadas por cada Poder, Leite e Santos verificam também a pouca capacidade do Legislativo em avançar uma agenda própria nas áreas orçamento, administração pública e políticas sociais. Constata-se, em suma, a relação desigual entre Legislativo e Executivo.

Cabe destacar que estaria ao alcance do Legislativo estadual mudar as “regras do jogo”, uma vez que este tem a palavra final sobre temas como sua organização interna, processo legislativo e alterações na ordem constitucional estadual. Não haveria, contudo, incentivos suficientes para que os deputados, como atores racionais que são, alterassem tais regras. Por trás disso, estaria a lógica de :

“diminuir os custos da informação, da especialização e da decisão, maximizando o tempo e recursos à sua disposição para alocá-los em favor do seu verdadeiro objetivo que é a reeleição. Em linhas gerais, os membros da maioria do legislativo delegam seus poderes para perseguir seus objetivos políticos mais imediatos, sua sobrevivência política.”²⁵ (Leite e Santos, 2010).

E, para explicar a importância do Executivo na garantia da sobrevivência política dos legisladores, os autores retornam aos argumentos de Abrucio (1998). Os poderes financeiros e administrativos do governo estadual (“a chave do cofre”) somados ao sistema eleitoral tornam o apoio político do governador essencial para garantir a satisfação das clientelas locais que tornam possível a reeleição (ou eleição para outros cargos) dos deputados estaduais. Sendo assim, não seria racional, deste

²⁵É curiosa aqui a intersecção de argumentos advindos das 3 correntes explicativas. A maioria governista usurpa a atribuição da Assembleia como um todo, delegando para o Executivo o poder decisório e evitando assim os custos de especialização e informação. Mas faz isso essencialmente porque o Executivo controla os recursos necessários para satisfazer as bases eleitorais e, consequentemente, seu apoio é necessário para satisfazer os objetivos eleitorais dos deputados. Consideramos, contudo, que prepondera aqui a explicação distributivista, sendo as demais, neste caso, subordinadas a ela.

ponto de vista, que deputados formassem uma agenda independente e criassem grandes problemas para o Executivo na Assembleia Legislativa.

4.2 As comissões temáticas na Alepe

Como argumentado anteriormente, seria de se esperar que, num cenário em que o Legislativo não tem capacidade de alocar parte do orçamento público de maneira autônoma, não haveria razões práticas para que o sistema de comissões como um todo assumisse as funções que assumiu no caso do Congresso americano (não só do ponto de vista da corrente distributiva, mas também da informacional). Isso porque a função de tal sistema seria arcar com os custos de transação decorrentes da necessidade da troca de apoios mútua entre os deputados para que pudessem alocar recursos públicos que satisfizessem as preferências de suas clientelas em seus distritos eleitorais.

Num cenário em que a alocação de tais recursos encontra-se quase que totalmente nas mãos do Executivo, os deputados terão que “trocar apoios” com o Executivo, e não entre si. Desta maneira, não haveria razões teóricas para que se desenvolvesse um sistema de comissões com forte monopólio de jurisdição sobre suas áreas e cujas decisões fossem em geral mantidas em plenário. Em suma, não haveria razões para se desenvolver um sistema de comissões forte.

Leite e Santos (2010), ao analisarem a atividade das comissões da Alepe parecem chegar a conclusões que confirmam tais intuições. Para os autores, no contexto apresentado, de predominância do governo estadual, as comissões exerceriam “*o papel de agentes auxiliares do executivo, contribuindo para resolver problemas de coordenação política entre os parlamentares*” (Leite e Santos, 2010, p.152, grifos dos autores). Seu objetivo primário, portanto, não seria o de coletar e disseminar informações para o plenário, assumindo os custos de especialização.

A análise da atividade legislativa das comissões para o período 1999/2007 reafirma a predominância do Executivo. Mais de 90% das proposições de autoria do Governador do Estado receberam pareceres favoráveis no período. O índice de sucesso do Legislativo é ligeiramente inferior: cerca de 70% das proposições oriundas

do parlamento (dos deputados ou das próprias comissões) receberam pareceres favoráveis.

Quando se olha para o índice geral de sucesso (ou seja, o sucesso das proposições oriundas de algum dos três poderes, do Tribunal de Contas do Estado e do Ministério Público Estadual), verifica-se que 83,5% das proposições receberam parecer favorável, 6,7% receberam parecer pela rejeição e 9,7% das proposições foram aprovadas com alterações. Percebe-se daí que comissões permanentes têm algum papel no processo legislativo, não homologando todas as proposições que passam por seus crivos.

Mesmo no caso das proposições oriundas do Executivo, há certo espaço para ação por parte das comissões, haja vista que cerca de 7% das proposições do Executivo receberam pareceres favoráveis com alterações. Isso sugeriria que, apesar de desempenharem função secundária, não é nulo o papel das comissões no processo decisório da Alepe. Tais colegiados podem, sim, resolver certos problemas de ação coletiva dentro do Legislativo (Leite e Santos, 2010).

É necessário, ainda, salientar que nem todas as comissões têm as mesmas funções ou importância dentro do processo decisório da Assembleia. Leite e Santos afirmam que a Comissão de Constituição, Legislação e Justiça (CCLJ) e, em menor nível, as de Finanças, Orçamento e Administração (CFOT) e de Administração Pública (CAP) diferenciam-se das demais.

Isso pode ser atestado pela atividade das respectivas comissões para o período analisado. As comissões permanentes, dentro do processo legislativo, contam com a capacidade de apresentar projetos de lei de sua própria iniciativa, além de apresentarem emendas e substitutivos²⁶ a proposições que passem por sua análise. Tais prerrogativas são conferidas pelo regimento interno do Legislativo.

Percebe-se que, de modo geral, as comissões pouco se utilizam da prerrogativa de propor projetos de lei próprios. Contudo, algumas se utilizam de maneira extensa da capacidade de emendar ou alterar integralmente (via substitutivo)

²⁶Substitutivos são verdadeiros “projetos de lei alternativos”, que substituem inteiramente um dado projeto de lei.

os projetos por elas analisados. Esse é o caso da CCLJ, da CFOT e da CAP. A CCLJ concentrou mais de 72% das emendas apresentadas pelas comissões da Alepe²⁷. CAP e CFOT vieram logo em seguida, 7,3% e 7,1%, respectivamente.

No que diz respeito aos substitutivos, a CCLJ foi novamente campeã de produção legislativa: 83,7% dos substitutivos apresentados pelas comissões. A CAP e a CFOT contribuíram com 5,7% e 3,9% dos substitutivos, respectivamente.

A grande relevância da CCLJ (ao menos se comparada às demais comissões) deve-se a dois fatores. O primeiro é sua própria natureza, haja vista que é a responsável por analisar a constitucionalidade e a legalidade das proposições. O segundo, talvez mesmo mais importante, é o papel da comissão como ator político. Seu papel na definição da juridicidade de uma proposição lhe dá grande valor simbólico e prático, pois um parecer contrário seu praticamente acaba com a chance de uma proposição prosperar.

Devido a tamanha importância, o Executivo trata de garantir que o presidente da comissão seja alguém alinhado ao governo. Isso porque, além de oferecer os argumentos jurídicos que servirão como base “técnica” a guiar a maioria favorável ao Executivo, a comissão oferece também ao governador uma chance de veto antecipado às proposições que não estão alinhadas à agenda do governo (Leite e Santos, 2010).

Por fim, a CCLJ apresenta a capacidade de “alinhar interesses e compatibilizar propostas” (Leite e Santos, 2010). Trocando em miúdos, isso quer dizer que é neste colegiado que se realizam as negociações necessárias para que dadas proposições possam tornar-se viáveis politicamente, prosseguindo seu curso no processo legislativo. Tais negociações são efetivadas por meio de emendas e substitutivos. Daí (e da necessidade de sanar vícios de natureza legal de certas proposições) é que provém a enorme ascendência da CCLJ na produção legislativa das comissões permanentes da Alepe. Guardadas as proporções, pode-se afirmar que, em ausência

²⁷Aí incluídas a Mesa Diretora, as Comissões Especiais e as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs).

de semelhante instância centralizadora na Alepe, a CCLJ desempenha parte do papel que o Colégio de Líderes desempenha na Câmara dos Deputados.

Já a CFOT e CAP deveriam sua importância às matérias sobre as quais têm jurisdição. A CFOT centraliza as matérias de cunho financeiro, orçamentário e tributário. É nesta comissão que tramitam as ditas leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual). Já a CAP tem jurisdição sobre matérias como burocracia, servidores públicos, prestação de serviços e reformas administrativas. Tendo em vista o contexto temporal da análise de Leite e Santos (1999-2007), em especial seu período inicial, em que os estados mimetizavam as reformas na máquina pública realizadas no nível federal, seria de se esperar que tal comissão apresentasse certo destaque.

Sendo assim, verifica-se que, de fato, o sistema de comissões não desempenha, no legislativo estadual pernambucano, o papel de proeminência que lhe conferem os modelos distributivista e informacional na explicação da organização do Congresso americano. A maioria das comissões apresenta pequena atividade legislativa e, ainda que se destaque o papel da CCLJ, o sistema de comissões em geral é fraco.

4.3 Oposição, comissões temáticas e atividade legislativa

Constatada a fraqueza do sistema de comissões e a preponderância do Executivo em relação ao Legislativo, deve-se indagar pelo grande ator político ausente de toda esta discussão: a oposição.

Fica claro que a atuação coordenada entre o Executivo e a base governista na Assembleia (não só na de Pernambuco, mas em todo sistema em que a relação entre Executivo e Legislativo é caracterizada por tamanha predominância do Executivo, sem bases partidárias) é benéfica para ambas as partes. O governo garante a aprovação de sua agenda legislativa e os deputados governistas garantem os recursos públicos

de que necessitam para satisfazer suas bases eleitorais em seus “distritos informais”²⁸.

Os deputados da bancada oposicionista, contudo, se veriam excluídos de tal acordo. Sem poder contar com os recursos públicos vitais para sua reeleição, quais estratégias estão disponíveis para que os oposicionistas viabilizem seu sucesso eleitoral?

Mayhew (1973) aponta três tipos de atividades em que os congressistas podem se engajar para maximizar seus prospectos de reeleição. A atividade com mais implicações do ponto de vista das explicações teóricas de caráter distributivista é a de *credit-claiming*: fazer atores relevantes (para a reeleição) acreditarem que o congressista é responsável por garantir que o governo (ou outra unidade de interesse) fez algo considerado importante para tais atores relevantes. Um exemplo prático de *credit-claiming* seria o de deputados estaduais fazendo prefeitos de determinados municípios acreditarem que aqueles são responsáveis por garantir investimentos do governo estadual nas respectivas cidades.

Outra atividade possível seria a de *advertising*. Pode ser definida como:

*“qualquer esforço para disseminar o nome de alguém entre seus eleitores, de maneira a criar uma imagem favorável, mas em mensagens que contenha pouco ou nenhum conteúdo substantivo.”*²⁹ (Mayhew, 1973, p. 49)

Ou seja, pode ser definida como a atividade de relações públicas do congressista junto ao seu eleitorado, enfatizando suas qualidades pessoais. Ações como visitas às bases eleitorais e discursos em eventos não políticos se enquadram na definição de *advertising*.

A terceira atividade em que podem se engajar os legisladores para garantir sua reeleição é a de *position-taking*. Mayhew define tomada de posição como

²⁸Claro que seria simplista assumir que todos os deputados governistas têm o mesmo tipo de relação com o governo. É provável que aqueles mais próximos ao Executivo estadual recebam mais recursos (incluindo cargos e investimentos públicos) focalizados para suas bases. Contudo, aqui se assumirá a simplificação de que todos os deputados governistas têm a mesma relação com o governo.

²⁹“[...] defined here as any effort to disseminate one’s name among constituents in such a fashion as to create a favorable image but in messages having little or no issue content.”

“pronunciamentos” públicos sobre determinados assuntos que são politicamente salientes e de interesse para atores relevantes. Em geral, tais posicionamentos envolvem opiniões sobre a forma que a atividade governamental deve tomar, inclusive nas políticas públicas que o governo deveria implementar.

A tomada de posição pode se dar de diversas formas: discursos em plenário, posicionamento em votações nominais de matérias de especial saliência, discursos políticos para eleitores, entre outros. O importante de tal estratégia é que o legislador consiga fazer com que seu eleitorado o perceba como a favor das causas que lhe são caras (não importa a natureza da causa, pode ela se referir a interesses difusos ou particularistas³⁰).

Mayhew afirma que é difícil medir o impacto da tomada de posição sobre o comportamento dos eleitores. O importante, contudo, é que os legisladores acreditam que tomar posições tem consequências sobre seu desempenho eleitoral.

Estas três são, portanto, as atividades eleitoralmente orientadas em que os legisladores podem se engajar: *advertising*, *credit-claiming* e *position-taking*. Caso tentemos avaliar as atividades em que os deputados se engajariam num legislativo estadual com forte predominância do Executivo (como o de Pernambuco), é razoável supor que haverá diferenças nas estratégias adotadas pelos deputados governistas e oposicionistas (Quadro 1).

A exceção é o caso da *advertising*. Não parece haver razões para supor que deputados oposicionistas e governistas não se engajassem igualmente na sua promoção pessoal, haja vista que o sistema de lista aberta incentiva estratégias individuais, obrigando candidatos a se diferenciarem de outros candidatos da sua lista.

Não parece ser crível, contudo, que os deputados oposicionistas possam se engajar na atividade de *credit-claiming* na mesma intensidade dos deputados governistas. Como a situação no Legislativo conta com o favor do Executivo, aquela estará em melhor posição para clamar para si a responsabilidade pela alocação de

³⁰Ou seja, a causa defendida pode referir-se à defesa de certa minoria, mas também à construção de uma escola ou hospital num certo município.

benefícios concentrados. Prefeitos e outras lideranças locais tenderão a enxergar, com maior probabilidade, os deputados governistas como seus benfeitores.

Excluída da possibilidade de reivindicar o crédito pela alocação de recursos públicos (controlados pelo governo estadual) para “distritos informais”, à oposição, dentro da arena legislativa, restará o recurso à tomada de posição. À bancada governista, por sua vez, não interessará o recurso excessivo ao *position-taking*, já que isso poderia causar choques entre sua agenda e a do governo, pondo em risco a principal fonte dos recursos necessários à sobrevivência política. O Quadro 1 a seguir sistematiza esta relação entre as atividades e sua adoção preferencial pelos deputados de oposição e de situação.

Quadro 1 - Atividades eleitoralmente orientadas dos deputados e quais tipos de deputados se engajam preferencialmente em cada tipo

Tipo de atividade	Quem a adota de maneira preferencial?
<i>Advertising</i>	Governistas e oposicionistas
<i>Credit-claiming</i>	Governistas
<i>Position-taking</i>	Oposicionistas

Fonte: Elaboração própria, com base na tipologia de Mayhew (1973).

Diante deste quadro, seria crível que, dados os incentivos oferecidos pelo desenho institucional, a oposição se utilizaria dos recursos estratégicos à sua disposição para se engajar na atividade que mais lhe poderia render frutos eleitorais: *position-taking*.

Mas há de fato tais recursos estratégicos disponibilizados pelo desenho institucional em que os deputados oposicionistas desenvolvem suas atividades? O regimento interno da Alepe (Resolução nº 905, de 22 de dezembro de 2008) oferece um recurso estratégico de grande importância ao determinar que os membros das comissões permanentes sejam designados de maneira proporcional por indicação dos líderes das bancadas do governo e da oposição:

“Art. 110. No prazo de cinco Reuniões Ordinárias Plenárias, contado da data de posse dos membros da Mesa Diretora, na primeira e na terceira Sessões

Legislativas Ordinárias, o Presidente da Assembleia providenciará a publicação do ato de constituição das Comissões Parlamentares Permanentes, observado, tanto quanto possível, o critério da proporcionalidade partidária.

§ 1º Os líderes partidários encaminharão as indicações dos representantes das respectivas bancadas aos Líderes do Governo ou da Oposição, conforme identificação política, ou, na ausência desta, ao Presidente da Assembleia no prazo de duas Reuniões Ordinárias Plenárias da reunião de posse da Mesa Diretora.

§ 2º Os Líderes do Governo e da Oposição farão as indicações de seus representantes ao Presidente da Assembleia no prazo de quatro Reuniões Ordinárias Plenárias após a posse da Mesa Diretora.”

Apesar de tal fato já ter sido salientado por Leite e Santos em sua análise do Legislativo pernambucano, os autores não observam que, na prática, isso significa também uma alocação proporcional da presidência das comissões. Ou seja, ao contrário do que ocorre, por exemplo, no Congresso americano, onde o partido majoritário tem o comando de todas as comissões, na Alepe a oposição garante o comando de certo número de comissões, em quantidade proporcional ao tamanho de sua bancada.

A presidência de determinada comissão garante certos recursos para quem a assumir. Um exemplo claro é o *staff* extra proporcionado aos presidentes das comissões:

Art. 117...

.§ 6º Os Presidentes das Comissões terão acrescido na estrutura de seus gabinetes, no que se refere à lotação de pessoal, de:

I - 70% (setenta por cento) para as Comissões de Constituição, Legislação e Justiça, Finanças, Orçamento e Tributação e Administração Pública; e

II - 60% (sessenta por cento) para as demais Comissões excetuada a Comissão de Ética Parlamentar.

Isso é relevante, pois este *staff* extra permitirá que o presidente tenha mais pessoal responsável por assumir a expertise na área de jurisdição de sua comissão, garantindo para ele vantagem estratégica em relação aos demais membros. Além disso, a presidência proporciona também certo controle sobre a tramitação das matérias que passam pela comissão, permitindo ao presidente, ao menos em teoria,

reter por mais tempo certas proposições, impedindo que avancem no processo legislativo.

Desta maneira, a presidência de comissão proporcionaria aos deputados oposicionistas uma boa oportunidade de tomar posição em áreas politicamente salientes para suas bases. Isso não quer dizer necessariamente que, na presidência de uma comissão, os membros da oposição assumam posição hostil em relação ao Executivo. Como o plenário tem maioria governista, eventuais decisões da comissão contrárias às preferências governistas poderiam ser sempre revertidas, e os oposicionistas, antecipando tal tendência, evitariam agir desta maneira, já que sempre se veriam derrotados.

O argumento que se quer desenvolver é que a presidência de uma comissão oferece uma boa plataforma para que os oposicionistas colham frutos eleitorais, tomando posições na área de jurisdição da comissão³¹. As comissões presididas pela oposição tenderiam, portanto, a apresentar maior atividade legislativa do que as comissões comandadas por governistas³². Os presidentes governistas não teriam os mesmos incentivos para utilizar as comissões como plataformas para *position-taking*, uma vez que sua estratégia estará centrada em garantir bons vínculos com Executivo, que assim entregará benefícios focalizados para suas clientelas.

A última seção deste capítulo tentará verificar a veracidade de tal argumento. Para tal serão especificadas duas hipóteses com respeito à atividade legislativa das comissões e se analisará o comportamento das comissões temáticas da Alepe entre 2007 e 2014, período que engloba duas legislaturas, para verificar se de fato a identidade do presidente de uma comissão tem impacto sobre o nível de atividade desta.

³¹Desta maneira, faria sentido que deputados oposicionistas ligados a sindicatos de professores assumissem a Comissão de Educação e que oposicionistas ligados à defesa de minorias assumissem a Comissão de Cidadania e Direitos Humanos, como de fato ocorre.

³²Isso porque a presidência da comissão é responsável por apontar o *staff* da comissão, responsável em geral pela produção técnica desta, o que dá ao presidente influência desproporcional à dos outros membros sobre o encaminhamento das proposições do colegiado.

4.4 A oposição nas comissões da Alepe: 2007-2014

Caso o argumento apresentado seja verdadeiro, ou seja, caso as comissões temáticas sejam plataformas privilegiadas para que os membros da oposição desenvolvam atividades de *position-taking*, seria de se esperar que as comissões comandadas pela oposição apresentassem maiores níveis de atividade. Isso porque a atividade preferida por presidentes membros da bancada governista seria a de *credit claiming*, que implicaria no cultivo de bons laços com o governador, e não na utilização da comissão como recursos para a tomada de posição.

Além disso, o presidente estaria em posição privilegiada em relação aos demais membros da comissão. Isso porque a presidência da comissão indica o *staff* desta, responsável por sua produção técnica. Desta maneira, o presidente tem a capacidade de exercer especial controle sobre as atividades da comissão. Presidentes especialmente interessados, como se supõe aqui que são os oposicionistas, tenderiam a utilizar tal controle sobre as atividades da comissão para garantir créditos eleitorais: incentivados pela necessidade de tomar posições para viabilizar sua reeleição, os presidentes de comissão da oposição teriam um impacto positivo sobre a atividade legislativa do colegiado.

Como já apontaram Leite e Santos (2010), as comissões contam com a prerrogativa de apresentar projetos de lei próprios, bem como de apresentar emendas ou substitutivos às proposições que passam por seu crivo. Utilizando o recursos a tais possibilidades como *proxy* para a atividade legislativa de uma comissão, podem ser derivadas as seguintes hipóteses:

H_1 : Comissões presididas por membros da bancada de oposição apresentarão mais projetos de lei que comissões presididas pela bancada governista.

H_2 : Comissões presididas por membros da bancada da oposição apresentarão mais emendas e substitutivos que comissões presididas por membros da bancada governista.

Serão analisados os dados para a 16^a e a 17^a legislaturas da Assembleia Legislativa de Pernambuco, englobando todo o período entre 2007 e 2014. Como há mudanças no alinhamento ao governo entre as legislaturas, com consequente mudança no *status* (governista ou oposicionista) do presidente da comissão, as legislaturas serão analisadas separadamente.

Destaca-se o baixo número de projetos de lei apresentados pelas comissões em todo o período (Tabelas 1 e 2). Somadas todas as comissões, nos oito anos foram apresentados apenas oito projetos de lei, a maioria deles (6) pela Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação (CFOT).

Tabela 1 - Projetos de Lei apresentados pelas comissões da Alepe na 16^a legislatura (2007-2010)

Comissão (<i>status</i> do presidente)	Nº	% do total
Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação (Governo)	2	100%

Fonte: Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco

Vale salientar que a maioria desses projetos envolve o reajuste da remuneração do Governador do Estado e de seus secretários, matéria de competência exclusiva da CFOT. Assim, esse alto número de projetos não reflete uma prioridade do legislativo, mas sim do Executivo. Das comissões comandadas pela oposição, apenas a Comissão de Cidadania e Direitos Humanos (CCDH) apresentou projeto de lei (Tabela 3).

Tabela 2 - Projetos de Lei apresentados pelas comissões da Alepe na 17^a legislatura (2011-2014)

Comissão (<i>status</i> do presidente)	Nº	% do total
CCLJ (Governo)	1	16,6%
CFOT (Governo)	4	66,6%
CCDH (Oposição)	1	16,6%

Fonte: Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco

Fica claro que a apresentação de projetos de lei, apesar de prevista no regimento interno, não é um recurso de fato utilizado pelas comissões da Alepe. Mesmo entre as comissões de importância estratégica, o recurso não é utilizado com frequência. Sendo assim, é razoável admitir que *a primeira hipótese de trabalho fica refutada*, uma vez que as comissões comandadas pela oposição não apresentam de maneira consistente mais projetos de lei que as comissões comandadas pela situação.

Mesmo que se faça uma distinção as comissões de caráter estratégico (CCLJ, CFOT e CAP) e as demais, o fato de a única das comissões “comuns” a apresentar um projeto de lei ser comandada por um oposicionista não oferece evidências suficientes para dar suporte à primeira hipótese, dada a singularidade do fato (um único projeto de lei), não se podendo refutar que tal evento deveu-se unicamente ao acaso.

A situação é um pouco diferente no que diz respeito às emendas e substitutivos. Tal recurso é utilizado em maior escala que a apresentação de projetos de lei. Ou seja, apesar de não tomarem a iniciativa de lançar proposições, as comissões são mais ativas na análise das proposições que por elas passam. Neste sentido, destaca-se a hiperatividade da CCLJ, responsável pela apresentação da imensa maioria das emendas e substitutivos no período em análise (Tabela 3).

Tabela 3 - Emendas e substitutivos apresentados pelas comissões da Alepe na 16^a legislatura (2007-2010)

Comissão (Status do presidente)	Nº	% do total
CCLJ (Governo)	444	93,7%
CFOT (Governo)	16	3,4%
CAP (Oposição)	8	1,7%
CMA³³ (Governo)	1	0,2%
CCDH (Oposição)	1	0,2%
CDDM (Governo)	1	0,2%
CSAS (Governo)	2	0,4%
CDE (Governo)	1	0,2%

Fonte: Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco

Como pode se ver, a CCLJ confirma seu papel de “centro nervoso” do Legislativo, onde ocorre a imensa maioria das modificações que os projetos de lei sofrem durante sua tramitação. As outras duas comissões de caráter estratégico vêm logo em seguida. Cabe um parêntese: nesta legislatura a Comissão de Administração Pública esteve sob o comando da oposição, o que reforça que o critério da proporcionalidade é de fato fielmente seguido no que diz respeito à presidência das comissões.

No que diz respeito às demais comissões, o nível de atividade legislativa é baixíssimo no período. Comissões com jurisdição sobre importantes áreas de políticas públicas, como a de Educação e a de Agricultura, não apresentaram sequer uma emenda entre 2007 e 2010. Além disso, não parece haver um padrão diferenciado de

³³CMA: Comissão de Meio Ambiente; CDDM: Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher; CSAS: Comissão de Saúde e Assistência Social (inclui sua antecessora, a Comissão de Saúde); CDE: Comissão de Desenvolvimento Econômico.

comportamento entre as comissões “comuns” presididas pela oposição e pela situação.

A situação não é muito diferente para a 17ª legislatura (Tabela 4). A CCLJ continua apresentando uma quantidade altíssima de emendas e substitutivos, em contraste com as demais.

Tabela 4 - Emendas e substitutivos apresentados pelas comissões da Alepe na 17ª legislatura (2011-2014)

Comissão (Status do presidente)	Nº	% do total
CCLJ (Governo)	417	97,4%
CFOT (Governo)	4	0,9%
CAP (Governo)	2	0,5%
CCDH (Oposição)	3	0,7%
CMA (Oposição)	1	0,2%
CAPPR³⁴ (Governo)	1	0,2%

Fonte: Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco

Enquanto todas as demais comissões somadas apresentaram 11 emendas ou substitutivos, a CCLJ apresentou 417. Uma única comissão concentrou quase toda a atividade da Assembleia Legislativa. Destaca-se também a queda no número de proposições acessórias (como são designados as emendas e os substitutivos) apresentadas em relação à legislatura anterior: de 474 para 428. Além disso, é novamente baixíssima a atividade das comissões “comuns” (e mesmo da Comissão de Administração Pública).

Entre as comissões “comuns”, somente três apresentaram emendas e substitutivos, entre elas duas presididas pela oposição. No total, foram 4 proposições

³⁴CAPPR: Comissão de Agricultura, Pecuária e Política Rural

acessórias apresentadas por comissões “comuns”³⁵ presididas pela oposição contra 1 proposição acessória apresentada por comissão presidida pela situação. Contudo, o baixíssimo nível de atividade legislativa também *não permite confirmar a validade da segunda hipótese de trabalho*. Não é possível afirmar que tal variação não se deveu a outros fatores sistemáticos ou, com maior probabilidade, ao acaso.

Da análise das duas legislaturas o que se pode atestar é o baixíssimo nível de atividade da grande maioria das comissões, com exceção da Comissão de Constituição, Legislação e Justiça. Esta última concentra os trabalhos da Casa, atestando as afirmações de Leite e Santos (2010) sobre seu papel de destaque dentro da Alepe.

Mesmo as Comissões de Finanças, Orçamento e Tributação e de Administração Pública, também tidas como estratégicas, tiveram uma queda no nível de atividade legislativa. Além disso, não pareceu haver uma diferença sistemática (quando se excluem as comissões estratégicas) entre o *output* das comissões presididas por oposicionistas e o daquelas presididas por governistas. Sendo assim, não é possível confirmar nenhuma das hipóteses de trabalho explicitadas ao início desta seção.

Ao que parece, os membros da bancada de oposição da Alepe não se utilizam de um recurso estratégico aparentemente valioso que o desenho institucional da Casa lhes proporciona. Em outras palavras, a presidência de comissões permanentes não é utilizada por oposicionistas para exercer atividades do tipo *position-taking*.

³⁵A distinção entre comissão “comum” e comissão de caráter estratégico é necessária porque o nível de atividade destas últimas seria influenciado não só pela *status* (oposicionista ou situacionista) do presidente da comissão, mas principalmente pela área sobre a qual a comissão tem jurisdição.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As relações executivo-legislativo no estado de Pernambuco parecem enquadrar-se bem na definição de “pacto homologatório”, em que os membros do legislativo garantem a aprovação da agenda do Legislativo com grande rapidez, de maneira praticamente automática, abreviando a discussão na arena legislativa. Esse padrão de relacionamento enquadra-se bem nas implicações derivadas da hipótese do “ultrapresidencialismo estadual”.

A dinâmica legislativa pode ser analisada essencialmente pela ótica da corrente distributiva. O imperativo da reeleição (da sobrevivência política, na verdade, já que muitos deputados estaduais na verdade almejam outros cargos), em que a distribuição de recursos públicos é essencial para “distritos informais” é essencial, torna os deputados extremamente dependentes do Governador do estado.

Isso porque o Executivo exerce controle não só sobre o orçamento público, mas também sobre cargos públicos que podem ser distribuídos nas bases dos deputados. Sendo assim, deputados que não se alinham ao governo estadual vêm suas chances de sobrevivência política diminuída. Essa soma de incentivos garante ao governo estadual uma maioria parlamentar estável, não necessariamente derivada do resultado das eleições.

Há aí uma pequena variação no argumento distributivista original, que apontava o sistema de comissões como forma ideal de organizar as trocas mútuas que maximizam as chances de reeleição dos congressistas americanos, arcando com os custos de transação de tais trocas. No argumento distributivista para a explicação do legislativo pernambucano (e de outros legislativos subnacionais brasileiros), as trocas não ocorrem entre legisladores, mas entre estes e o Executivo. Sendo assim, não há a necessidade de um sistema de comissões forte.

Tal sistema pode ser substituído por instâncias centralizadas, que coordenem as negociações entre deputados e destes com o Executivo. Se no Congresso Nacional brasileiro esse papel cabe a instâncias como a Mesa Diretora e, principalmente, o Colégio de Líderes, na Alepe esse papel cabe à Comissão de Constituição, Legislação e Justiça. Com exceção desta comissão (e, em menor escala das Comissões de

Finanças, Orçamento e Tributação e de Administração Pública), o resto do sistema revela-se fraco, com baixíssimos níveis de atividade.

Nesta dissertação argumentou-se que os legisladores da oposição, excluídos do “acordo” de troca de apoios com o Executivo, teriam de achar outra maneira de maximizar suas chances de reeleição. A presidência de comissões, garantida pelo regimento interno da Alepe, garantiria uma plataforma privilegiada para que os parlamentares opositores exercessem atividades do tipo *position-taking*, nos termos de Mayhew. Caso isso fosse verdade, as comissões “opositores” teriam maior nível de atividade legislativa.

Para verificar a verossimilidade deste argumento, testaram-se as hipóteses de que as comissões presididas pela oposição apresentariam mais projetos de lei, emendas e substitutivos. A análise da atividade legislativa das comissões no período 2007-2014, contudo, não ofereceu evidências que permitissem confirmar a veracidade de tais hipóteses. Pode-se atestar o caráter especial da CCLJ, responsável pela imensa maioria das emendas e substitutivos apresentados. As demais comissões apresentam baixíssima atividade, não se podendo afirmar que os deputados opositores utilizem as comissões que presidem para fins de tomada de posição.

Cabe indagar o porquê de a oposição não se utilizar desta ferramenta para maximizar suas possibilidades de sobrevivência política. Uma explicação possível é que, em vez de privilegiar sua atuação na arena legislativa, os deputados opositores procurem outras fontes que possam oferecer recursos focalizados para seus “distritos informais”. Entre os atores a que poderiam recorrer estão deputados federais, com acesso privilegiado à burocracia federal, e ao próprio governo federal. Além disso, outra possibilidade é que os deputados estaduais concentrem suas atividades de *position-taking* fora da arena legislativa ou ainda que, mesmo dentro da arena legislativa, utilizem-se de outros meios, como as audiências públicas.

Diante disso, constata-se a importância de estudar a oposição no nível subnacional do Brasil, em especial, suas estratégias de sobrevivência política. Isso tem implicações normativas: caso as estratégias dos legisladores opositores não incluam ações que intensifiquem a fiscalização sobre o Executivo, a oposição deixa

de exercer o papel contramajoritário que garante que o governo estadual seja mantido *accountable* no período entre as eleições.

Faz-se necessário, portanto, incluir as oposições no nível subnacional na agenda de pesquisa na Ciência Política e as implicações da atuação de tais comissões sobre a organização dos legislativos estaduais e sobre a qualidade da democracia no nível subnacional.

REFERÊNCIAS

ABRUCCIO, F. L. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. 1. ed. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.

ALMEIDA, A. Processo Legislativo: mudanças recentes e desafios. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 7, p. 45-50, jan/jul. 2015.

AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

AMORIM NETO, O; COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-98. **World Politics**, n. 55, p. 550-578, jul. 2003.

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

COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. **Legislative Leviathan: party government in the house**. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1993.

COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. Bonding, Structure, and the Stability of Political Parties: party government in the house. In: SHEPSLE, K. A.; WEINGAST, B. R. **Positive Theories of Congressional Institutions**. 5. ed. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1995.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Os partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. **Dados**, v. 38, n. 3, p. 497-526, 1995.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

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

LEITE, A. A.; SANTOS, M. L. **Voto, Parlamento e Políticas Públicas: instituições políticas em Pernambuco**. Recife: Editora Universitária/UFPE, 2010.

LIMONGI, F. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: a literatura norte-americana recente. **Boletim informativo bibliográfico**, n. 37, p. 3-38, 1994.

MAINWARING, S. P. **Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil**. Palo Alto: Stanford University Press, 1999.

MAYHEW, D. R. **Congress: the electoral connection**. New Haven and London: Yale University Press, 1974.

O'DONNELL, G. Delegative Democracy? **Journal of Democracy**, v. 5, n. 1, p. 55-69, 1994.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

RÉGIS DE CARVALHO, A. **O novo federalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SANTOS, F. (org.). **O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergências**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

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

SHEPSLE, K. A.; WEINGAST, B. R. Positive Theories of Congressional Institutions. In: _____. **Positive Theories of Congressional Institutions**. 5. ed. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1995.

TOMIO, F. R. L.; RICCI, P. O Governo Estadual na Experiência Política Brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 41, p. 193-217, 2012.