



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**REPRESENTAÇÃO E CLIENTELISMO:
Os Partidos no Legislativo de Pernambuco (1995-2000)**

ADAILTON AMARAL BARBOSA LEITE

RECIFE - 2003

ADAILTON AMARAL BARBOSA LEITE

**REPRESENTAÇÃO E CLIENTELISMO:
Os Partidos no Legislativo de Pernambuco (1995-2000)**

Dissertação apresentada como requisito para conclusão
do Mestrado em Ciência Política pela Universidade
Federal de Pernambuco.

Orientador:

Prof. Dr. GUSTAVO TAVARES DA SILVA

RECIFE - 2003

ADAILTON AMARAL BARBOSA LEITE

**REPRESENTAÇÃO E CLIENTELISMO:
Os Partidos no Legislativo de Pernambuco (1995-2000)**

Dissertação apresentada como requisito para
conclusão do Mestrado em Ciência Política
pela Universidade Federal de Pernambuco.

Banca Examinadora:

Doutor GUSTAVO TAVARES DA SILVA (UFPE)
Orientador

Phd MARCUS ANDRÉ B. C. MELLO (UFPE)

Doutor CARLOS PEREIRA (UCAM)

Recife (PE), 14 de Agosto de 2003.

*Aos meus pais **Otacílio e Socorro**.*

Aos meus irmãos.

*A **Anderson**, meu filho.*

*A **Daisy**, minha esposa.*

Agradecimentos

Inúmeras foram as pessoas que contribuíram, das mais variadas formas, direta ou indiretamente, para a realização deste trabalho. A todas, os meus mais sinceros agradecimentos.

Gostaria de registrar o meu reconhecimento especialmente:

aos amigos professores Jorge Ventura de Moraes(UFPE), Célia Costa (UFPE), Itamar Nunes (UFPB), Evandro Valério Lira (CESA) e Paulo Roberto Vieira de Oliveira, pelo incentivo e orientação na retomada de meus estudos;

ao meu orientador, professor Gustavo Tavares, pelo auxílio na superação de tantos desafios;

aos professores do Mestrado em Ciência Política: Eliane da Fonte, Enivaldo Rocha, Fernando Magalhães, Flávio Rezende, Lílían Junqueira, Luciano Oliveira, Marcelo Medeiros, Marcos Costa Lima, Marcus André Mello e Raymundo Juliano;

aos professores Luiza Maria Pontual Costa e Silva e Michel Zaidan, pela atenção, orientação e apoio adicionais;

a Conceição Batista, amizade construída durante a preparação à seleção para o Mestrado e que se solidificou durante o curso, por todo o apoio e incentivo;

aos demais colegas do mestrado: Carlos Almeida, Clóvis Melo, Clóvis Miyachi, Fábio Machado, Ítalo Fittipaldi, José Afonso, Milza Barreto, Nilvana Torres e Ruyter Bezerra, pelo companheirismo nesse processo de construção do conhecimento;

a Amarílis, Zezinha e Zefinha, da Secretaria do Mestrado;

aos colegas da Assembléia Legislativa: Rosângela Almeida e equipe; Ana Olímpio, Claudia e Edna, do Departamento Legislativo; Cinthia e Manoel, do Arquivo Geral; Clayton, da Informática; Manoel, Beth, Cláudia e Margareth, da Escola;

a vários parlamentares, de diversos partidos, que contribuíram para a minha compreensão daquela Casa;

aos amigos, de Brasília: Aloísio Schmid, Rita Fernandes, Núbia Brelaz e Karla Mendes, pelo apoio na conclusão do relatório.

“Talvez não tenhamos conseguido fazer o melhor.
Mas lutamos para que o melhor fosse feito.
Não somos o que deveríamos ser,
não somos o que iremos ser,
mas [...] não somos o que éramos”.

Martin Luther King

Resumo

O estudo tem por objetivo conhecer a atuação dos partidos políticos no legislativo pernambucano, identificando as diferenciações e convergências existentes a partir de suas agendas temáticas e instrumentos de que se utilizam na ação parlamentar, verificadas no conjunto das proposições e votações nominais obtido dos arquivos físicos e eletrônicos da Assembléia Legislativa. As teorias apontam que o interesse na reeleição ou progresso na carreira política torna os parlamentares clientelistas. A hipótese do trabalho é de que existem parlamentares voltados a particularismos, mas, simultaneamente, outros se aproximam da idéia de representação. Essa distinção tem conseqüências na relação do representante com o Executivo e com a sociedade. O comportamento dos atores é visto como resultante da combinação de variáveis externas – dominantes – e internas, que atuam como intervenientes. A análise dos dados revela a existência de padrões distintos entre partidos e elevado nível de atuação individualista, resultando na fragilização institucional, mudanças significativas em vários partidos em decorrência da alteração de seus membros e predominância do Executivo na regulação social e alocação dos recursos. A uma esquerda mais programática e urbana se contrapõe uma direita mais delegante e interiorana, além de um terceiro grupo de deputados mais expostos à competição, de centro-esquerda no interior e urbanos de centro e direita, que tendem mais facilmente à migração e colaboração com o Executivo.

Palavras-chave: partidos políticos; legislativo; representação; clientelismo.

Abstract

The study has as objective to know the performance of the political parties in the legislative of the Pernambuco State - identifying the differentiations and existent convergences starting from their thematic calendars and instruments which have been used on the parliamentary action verified in the group of the propositions as well as nominal votes obtained from the physical and electronic files of the Legislative Assembly. The theories assert that interest on reelection or progress in the political career turn the parliamentarians in clientelists. The hypothesis of study claims that there are parliamentarians just working based on particular interests, but simultaneously, there are others who approach the representation idea. This distinction has consequences in the representative's relationship with Brazilian Executive Power and with society. The actors' behaviors are seen as resulting from a combination of external variables – dominant –and internal, which act as intervening. The analysis of the data reveals the existence of different patterns among parties as well as a high level of individualistic performance, resulting in institutional fragility, significant changes in several parties due to the alteration of their members and predominance of the Executive in social regulation and resource allocation. To a left more programmatically and urban it opposes a right more delegate and interiority – besides from a third group of deputies more exposed to competition, from the center-left on the interiority and center and right in urban areas, which tend more easily to migration and collaboration with the Executive.

Keywords: political parties; legislative; representation; clientelism

SUMÁRIO

1. Introdução	13
2. Legislativo e Partidos no Brasil pós-Constituinte.....	20
3. Lideranças, Partidos e Regras: Atores e Cenários	42
3.1 Descrição e Análise do Sistema Partidário	50
3.2 Processo Legislativo	59
4. Agenda do Legislativo Estadual (1995-2000)	71
5. Processo Decisório e Produção Legal	91
6. Conclusão	113
Bibliografia Consultada	122

Lista de Tabelas e Gráficos

Tabela 1	Mortalidade Infantil (1992/1999), por 1000 nascidos	47
Tabela 2	Taxa de Analfabetismo das Pessoas de 15 Anos ou Mais de Idade (1992/1999)	48
Tabela 3	Taxa de Escolarização das Pessoas de 7 a 24 anos de Idade, por Grupos de Idade (1992/1999)	48
Tabela 4	Eleitorado, por População (2000)	49
Tabela 5	Arrecadação de ICMS (%), por Mesorregião (1998)	49
Tabela 6	População e Urbanização (%), por Mesorregião (2000)	49
Tabela 7	Eleições para a ALEPE (1986-1998)	51
Tabela 8	Cadeiras Obtidas pelos Partidos na ALEPE	51
Tabela 9	Desempenho Eleitoral dos Partidos, em Pares de Eleições (1986-98)	53
Tabela 10	Desproporcionalidade nas Eleições para a ALEPE (1986-1998)	55
Tabela 11	Fracionamento dos Partidos na ALEPE (1986-1998)	56
Tabela 12	Número de Partidos Efetivos na ALEPE (1986-1998)	58
Tabela 13	Prazos Procedimentais Definidos para as Comissões da ALEPE	67
Tabela 14	Leis Aprovadas, Alguns Estados (1995-1998)	68
Tabela 15	Proposições Apresentadas, por Autor e Tipo, 13 ^a . e 14 ^a . Legislaturas (1995-2000)	73
Tabela 16	Proposições, por Área e Autor Institucional (1995-2000)	75
Tabela 17	Proposições, por Tipo e Partido (1995-2000)	77
Tabela 18	Média de Proposições, por Tipo e Partido (1995-2000)	78
Tabela 19	Requerimentos, por Partido e Assunto (1995-2000)	80
Tabela 20	Proposições Normativas, por Partido e Tipo, 13 ^a . Legislatura (1995- 1998)	83
Tabela 21	Proposições Normativas, por Partido e Tipo, 14 ^a . Legislatura (1999- 2000)	85
Tabela 22	Emendas às Leis Orçamentárias (1995-2000)	88
Tabela 23	Propostas de Emendas às Leis Orçamentárias (1999-2000)	89
Tabela 24	Migração Partidária (1995-2000)	92
Tabela 25	Disciplina Partidária – Média (%) em Plenário (1995-2000)	94
Tabela 26	Disciplina Partidária ao Executivo (1995-2000)	97

Tabela 27	Produção Legal, por Autor, Tipo e Resultado (1995-2000)	100
Tabela 28	Produção Legal, por Partido, Tipo e Resultado (1995-2000)	102
Tabela 29	Resultado das Proposições Normativas, por Partido (1995-1998)	105
Tabela 30	Resultado das Proposições Normativas, por Partido (1999-2000).....	106
Tabela 31	LOA 2001 – Emendas Aditivas extra-cota, por Partido e Valor	110
Gráfico 1	Média de Proposições Não Normativas (1999-2000)	81
Gráfico 2	Média de Proposições Normativas (1995-1998)	84
Gráfico 3	Média de Proposições Normativas (1999-2000)	86
Gráfico 4	Produção Normativa, Média por Partido (1995-1998)	108
Gráfico 5	Produção Normativa, Média por Partido (1999-2000)	108

Lista de Abreviaturas e Siglas

ALEMG	Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais
ALEPE	Assembléia Legislativa do Estado de Pernambuco
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CCLJ	Comissão de Constituição, Legislação e Justiça
CE	Constituição do Estado de Pernambuco
CFOT	Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação
CONDEPE	Instituto de Planejamento de Pernambuco
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IUPERJ	Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LFTPE	Letras Financeiras do Tesouro do Estado de Pernambuco
LOA	Lei Orçamentária Anual
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MP	Medida Provisória
MP	Ministério Público
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDC	Partido Democrata Cristão
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PMB	Partido Municipalista Brasileiro

PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PPA	Plano Plurianual
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPR	Partido Progressista Renovador
PPS	Partido Popular Socialista
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PRONA	Partido de Reedificação da Ordem Nacional
PRS	Partido das Reformas Sociais
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC	Partido Social Democrata Cristão
PSL	Partido Social Liberal
PST	Partido Social Trabalhista
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
RI	Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de Pernambuco
RMR	Região Metropolitana de Recife
SEFAZ	Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco
SIAFEM	Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TJ	Tribunal de Justiça
TRE-PE	Tribunal Regional Eleitoral – Pernambuco
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UDN	União Democrática Nacional

1. Introdução

Muito já se escreveu sobre a política pernambucana: dezenas de biografias dos principais personagens; história e análises de eleições e partidos – principalmente de esquerda; movimentos pluripartidários, como a Frente do Recife¹. Até o presente as atenções têm-se voltado à ideologia, ao discurso, aos resultados eleitorais, à formação de governos, às propostas e políticas implantadas.

Entre as lacunas, uma chama particularmente a atenção: o Legislativo estadual. Inexistem trabalhos que apresentem e avaliem o desempenho dos partidos no exercício de uma função elementar: representar as idéias e interesses presentes na sociedade no *locus* privilegiado a esse debate e disputa, reservado pelas democracias representativas.

Na arena eleitoral, Pernambuco mantém ainda uma tradição de bipolarização política que não foi superada até o momento, passados 20 anos e 05 embates eleitorais desde a reconquista de eleições diretas para o governo do estado. Nem sempre os resultados são aproximados entre os dois blocos – partidos ou coalizões –, mas apenas dois agrupamentos possuem chances reais de vitória².

As eleições de 2002 mantiveram esse panorama, alterando apenas os atores: a partir da eleição do prefeito da capital e da vinculação à vitoriosa candidatura presidencial, o PT cacifou-se como a principal força oposicionista do estado, obtendo

¹ Como exemplo, podem ser citadas as seguintes referências: *Poder e Voto: Luta Política em Pernambuco*, de Lavareda e Sá; *A Vitória de Arraes*, de Lavareda; *Pernambuco de Agamenon Magalhães*, de Pandolfi; *A Frente do Recife e o Governo do Arraes: Nacionalismo em Crise – 1955/1964*, de Soares.

² As tentativas de pluralização das disputas majoritárias têm se mostrado infrutíferas: ora limitam sua presença apenas à capital e região metropolitana, como ocorreu em 1947, com Pelópidas da Silveira, ora obtém percentuais inexpressivos, como os ex-governadores Cid Sampaio (1994) e Carlos Wilson (1998).

34% dos votos válidos para governador (Humberto Costa) e a quarta maior votação para o Senado (Dilson Peixoto, 18%). Apesar de contar com chapas proporcionais competitivas, o PSB, que até então ocupava esse espaço, obteve apenas 3,8% dos votos válidos para o governo. Ao manter o bloco de centro-direita no poder, a reeleição de Jarbas para o governo em 2002 interrompeu um ciclo iniciado em 1986³, de alternância de forças entre os dois blocos no comando do Executivo.

O bloco ideológico de centro-direita também sofreu um rearranjo importante na última década: o PFL e seus antecessores PDS/ARENA conservaram o governo em 1982, reconquistando-o em 1990 e 1998, porém dessa vez em coalizão com o PMDB. As eleições intermediárias foram vencidas por Arraes em 1986 e 1994, a primeira pelo PMDB e a segunda no PSB⁴. De todo modo, as alterações na correlação de forças em cada frente, alterando a hegemonia interna – do PFL para o PMDB e do PSB para o PT – conservaram a disputa polarizada em apenas duas frentes.

No legislativo estadual, todavia, mesmo naquelas eleições em que as alianças comandadas pela centro-esquerda foram vitoriosas no pleito majoritário⁵, a maioria pertenceu ao centro e à direita.

Contudo, após o governador sair vitorioso das urnas, fez ou ampliou sua maioria, contando para isso com os recursos de patronagem/clientelismo⁶ que pode colocar à disposição de sua base de apoio. Apenas uma minoria de parlamentares, por lealdade partidária, ou estratégia visando a conquista do Executivo pelo grupo a que pertence no próximo lance eleitoral, mantêm-se em firme oposição.

Dessa forma, parcela considerável dos parlamentares reeleitos em 1998 – ou que ocuparam cargos relevantes na gestão imediatamente anterior ao seu mandato – transitou entre as duas frentes que disputaram o governo estadual no período.

³ Antonio Lavareda chegou a classificar a vitória de Miguel Arraes em 1986 (diferença de 19,2%, quase 600 mil votos), como um “*expressivo, tanto quanto surpreendente, realinhamento do eleitorado*” (1987:07).

⁴ Referir-se a governos estaduais comandados pela esquerda em Pernambuco, é, até então, reportar-se aos governos de Arraes, em 1962, 1986 e 1994.

⁵ Em relação à eleição de 1962, ver Soares (1982:91).

⁶ Considerável parcela do trabalho de boa parte dos mandatos volta-se ao encaminhamento de soluções de questões particulares frente aos órgãos do Estado. Esses espaços micropolíticos são fundamentais para as lealdades pessoais e, dependendo de sua intensidade, refletem-se no comportamento do próprio Poder.

A permanência das mesmas elites no poder⁷ reflete-se inclusive na repetição dos discursos⁸ ao longo do tempo: o “*temor dos usineiros*”, mote de Agamenon Magalhães nas eleições de 1950, repetiu-se com Arraes em 1986; a escolha entre “*o atraso e o progresso*” foi o principal argumento de Cid Sampaio em 1958 e Jarbas Vasconcelos em 1998; a união dos tradicionais adversários, PSD e UDN, em 1952, explicava-se segundo Etelvino Lins, pela “*necessidade de unir os pernambucanos pelo esforço de recuperação do estado*”, da mesma forma que Jarbas na eleição de 1998, ao unir os dois partidos que se opunham durante o bipartidarismo do regime de 1964: ARENA/PDS/PFL x MDB/PMDB.

A consolidação da democracia mantém estreita relação com o fortalecimento do poder legislativo e, por conseguinte, dos partidos políticos. O comportamento legislativo vem merecendo, no país, a atenção de vários analistas, inicialmente dedicados ao estudo do Congresso Nacional e Câmara dos Deputados e, mais recentemente, abrangendo os legislativos estaduais.

A importância desta pesquisa está exatamente em que se trata de um primeiro estudo sobre o legislativo pernambucano, buscando superar as limitações presentes no que se produziu até então – as tradicionais biografias dos atores políticos – na tentativa de descrever e compreender não apenas quem são, mas o que, como e porquê fazem. Um outro aspecto é que Pernambuco, apesar de sua perda relativa de importância econômica, em paralelo com o segmento que lhe serviu de base, a cana-de-açúcar, tradicionalmente fornece lideranças relevantes ao quadro político nacional, especialmente no âmbito parlamentar.

⁷ “A política como profissão possui certamente um elemento elitista e elitizante, elitista no sentido de que seus quadros provém em sua esmagadora maioria de outros segmentos de elite: com frequência do empresariado, da intelectualidade e, embora em menor proporção, de lideranças sindicais, patronais e de movimentos sociais. Mas possui também, a política, um traço elitizante na medida em que, ao recrutar profissionais dos segmentos mais baixos da estrutura social, transforma-os em líderes e, como tais, em partes integrantes da elite.” (Lima Júnior, Camargos; 1997:173).

⁸ Com relação ao período pré-64, ver os trabalhos indicados na nota 82.

Em um colégio eleitoral cujos indicadores sociais revelam altos níveis de pobreza, existe um espaço considerável para comportamentos clientelistas-assistencialistas⁹ como forma de legitimação política.

Por outro lado, uma parcela da representação não dispõe de suficientes fontes de recursos – estatais ou privados, próprios ou de terceiros – para a obtenção de lealdades pessoais a partir de ações desse tipo. À escassez de recursos, deve-se somar o preconceito a tais práticas, principalmente de setores mais à esquerda do espectro ideológico. Todavia, a estratégia para a conquista de espaço político pode ser uma e a de mantê-lo, outra.

Neste estudo, direita e esquerda são qualificações que buscam exprimir as diferentes concepções políticas, que podem, conceitualmente, ser dispostas em um *continuum*, cujos pontos intermediários são denominados de centro. Suas preferências distinguem-se principalmente quanto ao papel do mercado (liberdade x limitação), igualdade (formal x substantiva), prioridades aos fatores de produção (capital x trabalho) e aos interesses (privados/individuais x coletivos).

Segundo os teóricos dos estudos legislativos, os deputados comportam-se de forma clientelista, por buscarem como principal objetivo sua reeleição ou progresso na carreira política.

A generalização desse comportamento não representaria um grave reducionismo? Não existirão comportamentos distintos, voltados quase exclusivamente para particularismos enquanto outros buscam equilibrar essas ações com temas de interesse coletivo? É possível identificar na Alepe padrões distintos, a partir da utilização dos diferentes instrumentos legislativos à disposição dos parlamentares? Que fatores explicariam estas diferenças?

A hipótese deste estudo é que existem ao menos dois tipos de comportamentos distintos entre os parlamentares:

⁹ Como a nomeação de seus indicados para cargos de gestão ou gerência nos órgãos centrais ou em municípios da base política do parlamentar; possibilidade de indicar servidores temporários; e a indicação de obras e beneficiários de programas em suas bases eleitorais.

- a) Um que visa o atendimento a parcelas significativas do eleitorado mediante a concessão de benefícios pessoais, auxílios individualizados, cujas bases tendem a se mostrar de forma concentrada, em redutos eleitorais;
- b) Outro, próprio de parlamentares que representam grupos específicos da sociedade, espacialmente dispersos, cuja unidade se dá a partir da ideologia ou interesses em mudanças na regulação de relações sociais.

O segundo tipo está mais próximo da idéia de representação, podendo, mais facilmente, compatibilizar-se com o ideal de defesa de interesses coletivos. Os dois diferenciam-se em sua relação com o Executivo e com a sua *constituency*¹⁰.

O primeiro, tipicamente clientelista, para seu sucesso depende do acesso aos postos de comando do Estado, pois é por meio do controle de cargos e execução de obras e políticas compensatórias que se estabelece e reproduz. Tende a abdicar de sua autonomia frente ao Executivo, em troca do controle das ações do Estado em suas bases, para com isso, controlar o eleitorado. O controle social, para esta parcela da população, funciona do Estado (líderes políticos) sobre os eleitores, uma espécie de “*accountability*”¹¹ inverso”, onde a prestação de contas é o voto, principal e agente invertendo seus papéis. O particularismo floresce a partir da ausência ou ineficiência de políticas públicas. O voto, não raro, ocorre por gratidão ou recompensa pelos favores obtidos.

Comportamentos do segundo tipo expressam as idéias e interesses de setores da sociedade. Para cumprir essa função, não apenas podem se viabilizar sem o controle de cargos do Estado, como em alguns casos, é até preferível, uma vez que as restrições orçamentárias, legais e políticas do Executivo colocam este em contradição com as demandas desses grupos e de seus representantes. Em sua relação com o grupo, as condições de monopólio da representação são muito inferiores, uma vez que não controla recursos vitais para seus membros individualmente.

¹⁰ Parcela do eleitorado que o parlamentar, idealmente, representa. Ou seja, é o conjunto dos eleitores que votaram no candidato e constituíram, de acordo com as regras vigentes, seu mandato.

¹¹ A expressão *accountability* vem sendo traduzida como responsabilização, exprimindo a prestação de contas que o agente deve ao principal. No caso, tratar-se-ia da prestação de contas dos políticos aos seus eleitores, isto é, de mecanismos de controle destes sobre aqueles, permitindo a premiação ou punição pelo seu desempenho.

Pode existir assim mais *accountability*, ou seja, o grupo controlar – ao menos parcialmente – a atuação do representante, tornando-o mais responsivo. O voto caracteriza-se mais pela confiança e pela constituição de um mandatário, um representante. É provável que o voto se apresente mais disperso, mais urbanizado e sob forte influência do movimento social e/ou da opinião pública.

Na realização do estudo serão consideradas portanto, variáveis externas, tomadas como dominantes no comportamento parlamentar, bem como variáveis internas, que atuam como intervenientes. O comportamento dos atores é visto como resultante da combinação dessas variáveis.

O objetivo deste trabalho é ampliar o conhecimento da ação dos partidos no legislativo estadual, identificando suas diferenças e semelhanças, a partir de suas agendas e instrumentos utilizados no trabalho legislativo. Conhecer os aspectos positivos e negativos da representação é mais um passo no sentido de aperfeiçoar instituições fundamentais para a democratização da sociedade.

Diante da pouca atenção dispensada até o momento ao que efetivamente ocorre no interior do legislativo pernambucano, traduzida na escassez de dados e análises do seu desempenho, bem como da importância da disputa para o controle do governo estadual em um cenário de tradição bipolar, a aproximação ao objeto se deu a partir da luta política majoritária, que definiu até então unidades suprapartidárias fundamentais para a compreensão do comportamento dos legisladores.

O trabalho está assim organizado: no próximo capítulo é apresentada a fundamentação teórica, abordando os sistemas partidário e eleitoral, o comportamento dos partidos e de seus membros no legislativo, a relação entre esses dois poderes, o clientelismo e a representação de interesses e como esses fenômenos foram observados em outros legislativos estaduais no país.

O terceiro capítulo busca contextualizar o objeto do trabalho. Pernambuco é exposto por meio da trajetória de suas principais lideranças e partidos no século XX – evidenciando a tradição de bipolaridade –, alguns dados sócio-econômicos da última década, a descrição e análise do desempenho partidário na arena eleitoral para o legislativo estadual e as regras que normatizam o processo decisório na Alepe.

Em seguida, são apresentadas as proposições que foram introduzidas durante os seis anos abrangidos pelo estudo, procurando-se sempre que possível a obtenção da totalidade das propostas, visando possibilitar a verificação da atuação dos atores externos, institucionais internos e partidos, identificando as distintas agendas não normativas e normativas, e, dentre estas, o tratamento dado à alocação dos recursos públicos.

O quinto capítulo aborda o processo decisório, considerando a conformação das bancadas, afetadas pela migração e disciplinas partidária e ao Executivo, e, como resultante, a produção legal da Casa, por autor e tipo, inclusive no processo orçamentário. Finalizando, são apresentadas as conclusões do trabalho.

2. Legislativo e Partidos no Brasil pós-Constituinte

Os partidos políticos são organizações essenciais em sociedades democráticas, à medida em que viabilizam a expressão e a representação das diferentes idéias e interesses existentes na sociedade, formam maiorias que constituem e/ou proporcionam sustentação parlamentar e extra-parlamentar a governos e influenciam direta e sistematicamente a regulação da vida social e a alocação dos recursos pelo Estado.

Para cumprir com essas finalidades, como assinala Giusti,

“Na democracia representativa proporcionalista, o partido político é a única instituição capaz de tornar efetiva, entre duas eleições consecutivas, a responsabilização do representante quanto à concepção do interesse público à qual se obrigou com a constituency que, corporificada nos cocientes eleitoral e partidário, o elegeu”¹².

O fortalecimento da relação dos partidos com a sociedade depende, entre outros aspectos, da identidade dos cidadãos com as organizações partidárias, processo este que não é favorecido pelas regras político-eleitorais vigentes no Brasil.

O sistema presidencialista está assentado na idéia de separação dos poderes. Mecanismos de freios e contrapesos são impostos para separar, limitar e permitir a existência de controles mútuos entre o Executivo, Legislativo e Judiciário.

A combinação do presidencialismo com regras proporcionais para a formação do Legislativo é tida como geradora de crises institucionais, à medida que

¹² Tavares, 1999.

possibilita a existência de governos divididos, isto é, Executivos com minorias no parlamento, que tendem a sofrer de paralisia decisória.

Entre tantos analistas que condenam essa opção institucional, Mainwaring observa que

“Os sistemas presidencialistas multipartidários predisõem à ocorrência de impasses Executivo/Legislativo. Tal problema resulta de duas características desses sistemas: a tendência a produzir governos de minoria legislativa e a ausência de mecanismos para lidar com as situações em que o governo enfrente uma ampla maioria oposicionista no Congresso”¹³.

A eleição dos parlamentares, por sua vez, se dá em um quadro onde o eleitor escolhe, por meio do mecanismo de lista aberta, o seu candidato de preferência. Nesse modelo, o partido – direção e bases – quase não tem importância na definição dos eleitos, o que se agrava com a determinação legal de que os detentores de mandatos parlamentares chegam às convenções partidárias na condição de candidatos natos à reeleição¹⁴, retirando dos partidos, portanto, o poder de punir aqueles que não tenham sido fiéis às suas diretrizes e deliberações. O voto, dessa forma, é individualizado, consequência direta da máquina eleitoral do candidato, que enfrenta uma concorrência externa, com os candidatos dos outros partidos, e interna, para que classificando-se entre os mais votados do partido, conquiste uma das cadeiras a que o partido terá direito no processo de conversão de votos em mandatos.

Jairo Nicolau observa que

“O sistema de lista aberta estimula a criação, por parte dos candidatos, de lealdades extrapartidárias com clientelas específicas do eleitorado (bases territoriais, grupos profissionais, segmentos sociais). Passadas as eleições, os eleitos estabelecem mecanismos, geralmente extrapartidários, de atendimento a essas clientelas. [...] Obviamente, o problema não é específico aos sistemas de lista aberta, mas uma marca presente nos sistemas de voto preferencial”¹⁵.

¹³ Mainwaring *apud* Nicolau, 1996:102.

¹⁴ O TSE alterou, para as eleições de 2002, sua interpretação sobre a Lei, “extinguindo” tal característica do sistema.

¹⁵ Nicolau, 1996:60-61.

Esse processo de concorrência interna, no qual o peso decisório do partido é em alguns casos desprezível, causa desgastes à coesão, disciplina e lealdade dos candidatos e eleitos para com o partido, resultando em atomização da atuação dos partidos na arena parlamentar, falta de controle dos partidos sobre seus representantes nas votações, observando-se alto nível de infidelidade partidária, além de uma excessiva migração partidária. Levantamento efetuado por Jairo Nicolau revela que entre os deputados federais eleitos em todo o país em 1994, 64,6% mudaram de partido ao menos uma vez durante o mandato. Um parlamentar chegou ao recorde de 06 partidos durante a legislatura¹⁶. Em consequência desse fenômeno, os partidos apresentam pequena consistência programática e os eleitores baixa identificação com os partidos¹⁷.

As questões originadas pelas regras eleitorais já foram amplamente abordadas pela literatura. Sua importância, entretanto, acabou por levar os analistas, igualmente à mídia e a opinião pública, a transporem mecanicamente os incentivos decorrentes do sistema eleitoral para a arena parlamentar. Os partidos brasileiros, atuando no parlamento, não teriam identidade, coesão, disciplina, unidade enfim. Os interesses individuais dos parlamentares é que prevaleceriam, desconsiderando-se as orientações partidárias¹⁸.

Registre-se que, em trabalho recente, Mainwaring, Meneguello e Power reconhecem distâncias entre a fragmentação partidária no próprio âmbito eleitoral: *“regras institucionais iguais resultam em uma maior fragmentação à direita, e*

¹⁶ Nicolau, 1996:65.

¹⁷ Samuels (1997), estudando o sistema eleitoral brasileiro, aponta o fato de que o PT entre os grandes partidos e o bloco ideológico de esquerda, e o minúsculo PRONA, do bloco de direita, conseguem altos percentuais de seus votos na legenda, revelando uma elevada identificação de seus eleitores diretamente com o partido. Com relação ao PT, Samuels elenca vários fatores responsáveis por um maior peso do partido frente aos candidatos, como a alta responsabilização política da liderança, democracia interna, estruturas de recrutamento impermeáveis e organização baseada na militância. Como é grande a escassez de recursos entre seus candidatos, as sanções são temidas, como as várias expulsões de deputados já ocorridas. A escassez de recursos, em ambos os partidos, inibe o individualismo eleitoral, pois para otimizá-los, tornam-se necessárias atividades coletivas, o que reforça a identidade do partido.

¹⁸ Nos legislativos estaduais e municipais, onde coincidem a agenda e o colégio eleitoral em que se decide a acumulação, manutenção ou perda de poder político, pode-se esperar que o individualismo se manifeste de forma mais intensa.

apontam para a importância dos referenciais ideológicos na conformação do espectro político”¹⁹.

Na mesma obra, os autores caracterizam distinções entre os partidos conservadores brasileiros e os equivalentes em outros países latino-americanos:

- “1) uma ênfase na política estadual e local;*
- 2) menor disciplina partidária comparada aos partidos na maioria das democracias;*
- 3) um baixo nível de fidelidade partidária;*
- 4) a dependência do clientelismo”²⁰.*

A avaliação dos partidos brasileiros quase sempre apresentou uma tendência negativa. Giovanni Sartori, por exemplo, afirma que

“No mundo de hoje, é difícil encontrar um país que seja tão antipartido quanto o Brasil, tanto na teoria quanto na prática. Os políticos referem-se aos partidos como partidos de aluguel. Mudam de partido livre e frequentemente, votam em desacordo com sua orientação e recusam-se a aceitar qualquer tipo de disciplina partidária, sob a alegação de que não se pode interferir na sua liberdade de representar os seus eleitores”²¹.

Bolívar Lamounier ao constatar em 1994 o fracionamento partidário na Câmara Federal equivalente ao dobro do existente no período pré-1964 questiona se este tipo de medida *“tem algum significado quando os partidos reais são muitíssimo mais numerosos que os nominais, isto é, quando a coesão interna dos partidos está abaixo de um nível aceitável, como é manifestamente o caso do Brasil”²².*

Este quadro de baixos índices de coesão e disciplina partidárias estaria refletido na atomização dos partidos em sua atuação no Legislativo, onde para Olavo Brasil criou-se uma situação que, de forma crua, assim se configura: *“para fora do*

¹⁹ Mainwaring, Meneguello, Power, 2000:55.

²⁰ Mainwaring, Meneguello, Power, 2000:91.

²¹ Sartori, *apud* Figueiredo, Limongi, 1999:74.

²² Lamounier *apud* Figueiredo, Limongi, 1999:73.

Legislativo, é claro, vale o partido, que se organiza e se regula como quiser; porém, dentro do Legislativo, o que conta é o parlamentar”²³.

Dessa visão predominante, se não consensual, decorreram análises como a de Mainwaring:

“Entre 1985 e 1994, os presidentes brasileiros tiveram dificuldade para realizar a estabilização e a reforma do Estado, em parte devido à combinação de um sistema partidário altamente fragmentado, partidos indisciplinados e federalismo”²⁴.

Em um trabalho que tornou-se referência sobre os partidos no Brasil, Meneguello aponta que a avaliação negativa do quadro partidário brasileiro se inspira nas referências clássicas do modelo de partido de massas, originadas no contexto europeu. Para ela, ao perderem o monopólio da organização e representação, que concretizavam o desempenho das funções de articulação de interesses e representação, os partidos reforçaram a importância da função governativa, pela qual *“formam governos, ocupam cargos e produzem políticas públicas, pelas quais operam a responsividade das instâncias decisórias à sociedade”²⁵.*

Desse modo, a *“perda da capacidade de constituição de vínculos estreitos”*, reforça a relação dos partidos com o Estado, constituindo-o em *“um importante locus de sustentação e de legitimação dessas organizações”²⁶*. Nessa acepção, os partidos

“se organizam e se mantêm segundo um conjunto mínimo de pontos comuns e estabelecem negociações diante das demais forças políticas com base nesses pontos. Para além desse patamar comum, a unidade partidária é uma variável definida segundo circunstâncias políticas” a partir das posições definidas segundo uma hierarquia de preferências que *“também variam em diferentes períodos de tempo e entre diferentes países”²⁷.*

²³ Lima Júnior *apud* Figueiredo, Limongi, 1999:73.

²⁴ Mainwaring *apud* Figueiredo, Limongi 1999:21.

²⁵ Meneguello, 1998:27.

²⁶ Meneguello, 1998:27.

²⁷ Meneguello, 1998:35.

Com a ampliação da importância da função governativa para o desenvolvimento dos partidos, a negociação de cargos deixa de ser vista apenas como fisiologismo, pois é por meio da obtenção de cargos no Executivo que “os *partidos e os políticos viabilizam a realização de suas políticas, entendidas como interesses e necessidades de grupos organizados*”²⁸. Para Budge e Keman, autores dessa concepção que norteou o trabalho de Meneguello, “*esta é uma definição ampla e abrange desde interesses estreitos partidários até interesses de classe*”²⁹. Meneguello conclui que

*“os partidos exercem papel central na organização e funcionamento do poder Executivo. [...] os governos necessitam de base partidário-parlamentar para se sustentar. [...] a autonomia da Presidência da República encontra limites importantes na força dos partidos no Legislativo”*³⁰ e que “as votações obtidas pelo PSDB, PFL, PPB, PT, PTB e PDT reafirmam o grau de representação adquirido no universo múltiplo de siglas e apontam para o fortalecimento de uma tendência à definição de identidades políticas mais sólidas, estáveis”³¹.

Ao focalizar-se o comportamento dos partidos na arena parlamentar, no desempenho de suas funções de expressão e representação, como já evidenciado anteriormente, pode a análise ser orientada – e esta é a tradição brasileira – por uma perspectiva exclusivamente externalista, pela qual o Legislativo se apresenta como o caótico resultado dos sistemas partidário e eleitoral, na condição, portanto, de variável dependente. Recentemente, o novo institucionalismo tem gerado fortes impactos nessa área de estudos, ao introduzir uma perspectiva internalista aos estudos legislativos, dando *status* de variáveis independentes aos mecanismos de estruturação dos trabalhos do parlamento.

²⁸ Meneguello, 1998:36.

²⁹ Budge, Keman *apud* Meneguello, 1998:36.

³⁰ Meneguello, 1998:165-6.

³¹ Meneguello, 1998:171.

Olavo Brasil assim sintetizava essa corrente, que conta com três principais vertentes teóricas, duas delas concentrando-se no comportamento individualista do congressista:

- a) Corrente distributivista, cuja idéia central é a de que “os congressistas apóiam fundamentalmente medidas de natureza clientelista, com o intuito de agradar seu eleitorado”³², ou seja, “representam interesses localizados em sua base eleitoral, os partidos não controlam adequadamente o comportamento individual do parlamentar e o sistema de comissões é central para acomodar os interesses dos membros do Legislativo”³³.
- b) Corrente informacional, para a qual o aspecto principal é o “volume e a natureza das informações, recursos indispensáveis para o processo decisório do congressista”³⁴. A estruturação dos trabalhos legislativos em comissões possibilitaria a especialização dos parlamentares em áreas específicas, melhorando o nível das informações consideradas no processo decisório.
- c) Corrente partidária, que recupera o papel central de agregação de preferências desempenhado pelos partidos, de tal forma que “as instituições internas ao Poder Legislativo encontram-se sob controle e orientação das agremiações, abandonando, portanto, os pressupostos individualistas das duas abordagens precedentes”³⁵.

Assinala Olavo Brasil que essas três vertentes “não são necessariamente mutuamente exclusivas; não há incompatibilidades intransponíveis entre elas”³⁶.

Na análise do comportamento de parlamentares e funcionamento do legislativo brasileiro a partir de uma abordagem neo-institucionalista, ocupam lugar de referência os trabalhos produzidos por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, concentrando-se sobre a Câmara dos Deputados e o Congresso Nacional.

Em um contexto político no qual uma ampla coalizão de centro-direita deu sustentação aos governos – exceto o governo Collor –, Figueiredo e Limongi

³² Lima Júnior, 1999:30.

³³ Lima Júnior, 1999:30.

³⁴ Lima Júnior in Micelli(org), 1999:30.

³⁵ Lima Júnior in Micelli(org), 1999:31.

³⁶ Lima Júnior in Micelli(org), 1999:31.

apresentam evidências de que o presidencialismo brasileiro, convivendo com um Legislativo organizado a partir de uma multiplicidade de partidos e eleições proporcionais não apresenta diferenças tão significativas dos regimes parlamentaristas, pois

“os presidentes ‘formam o governo’ da mesma forma que os primeiros-ministros em sistemas multipartidários, isto é, distribuem ministérios aos partidos e formam assim uma coalizão que deve assegurar os votos necessários no Legislativo. As linhas que dividem parlamentarismo e presidencialismo não são tão rígidas como a literatura afirma”³⁷.

O Executivo domina a produção legal – 86% das leis sancionadas no período 1989-98, em níveis equivalentes aos países parlamentaristas, com equivalência também no grau de sucesso de suas propostas, cerca de 80% aprovadas.

Para que tais resultados sejam alcançados, além de uma forte coalizão de apoio, são necessários altos índices de disciplina partidária, o que contrasta com o pensamento até então vigente. Ocorre que partindo-se do modelo organizacional do presidencialismo americano, cujos legislativos são altamente descentralizados, organizados com base em comissões, sempre se preteriu a dinâmica interna do Poder, que no Brasil está organizado dentro de uma lógica centralizadora, permitindo a preponderância do Executivo – ao menos nesta conjuntura de coalizões amplamente majoritárias – e a disciplina partidária.

“O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. [...] o presidente conta com meios para induzir os parlamentares à cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram o arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando a retornos eleitorais é votar disciplinadamente”³⁸.

³⁷ Figueiredo, Limongi, 1999:101.

³⁸ Figueiredo, Limongi, 1999:22-3.

Se uma das características fundamentais do presidencialismo, em tese, é a separação e existência de freios e contrapesos entre os poderes, as relações entre o Executivo e o Legislativo são afetadas pelos poderes legislativos do Executivo. *“Eles determinam o poder de agenda do chefe do Executivo, entendendo-se por agenda a capacidade de determinar não só que propostas serão consideradas pelo Congresso, mas também quando o serão”*³⁹.

Soa estranho no Brasil de hoje a afirmação de Tsebellis ao diferenciar os sistemas presidencialista e parlamentarista: *“Nos sistemas parlamentaristas, o Poder Executivo (o governo) controla a agenda, e o Poder Legislativo aceita ou rejeita as propostas, enquanto nos sistemas presidencialistas o Legislativo (o Parlamento) formula as propostas e o Executivo (o presidente) as sanciona ou veta”*⁴⁰.

Afinal, enquanto ao presidente americano é vedada a proposição de leis, no Brasil é o Legislativo que não tem direito de propor leis orçamentárias ou emendas que ampliem os gastos, bem como matérias tributárias e referentes à organização administrativa dos outros poderes. Em contrapartida, ao Executivo permite-se editar decretos com força de lei – as Medidas Provisórias⁴¹, exclusividade na iniciativa de matérias orçamentárias, tributárias e administrativas, bem como a solicitação de urgência, que fixa prazos para o exame de suas proposições, evitando eventuais manobras de minorias no sentido de que permaneçam em tramitação por longos períodos.

Por outro lado, o processo legislativo concentra o poder decisório nas mãos do presidente da instituição e do colégio de líderes, deixando praticamente nula a capacidade dos deputados, individualmente, influenciarem a produção legal.

Utilizando-se do seu poder de agenda, os líderes decidem o que, quando e de que forma serão votadas as proposições, evitando assim que projetos e emendas individuais, por exemplo, sejam apreciados. O resultado é que os projetos votados são

³⁹ Figueiredo, Limongi, 1999:23.

⁴⁰ Tsebellis *apud* Figueiredo, Limongi, 1999:24.

⁴¹ A emissão de MPs é apontada como o principal mecanismo institucional para a preponderância do Executivo na produção legislativa após a Constituição de 1988. Vários trabalhos tratam desse tema, como o capítulo 5 da obra de Figueiredo e Limongi (1999). Tendo em vista que o Executivo estadual em Pernambuco não possui direito de editá-las, evitar-se-á maiores comentários sobre o tema.

em sua maioria do Executivo, que tramitam em espaço de tempo muito menor e com muito mais chances de aprovação que as propostas dos próprios parlamentares.

A concentração de direitos parlamentares na figura dos líderes também contribui para ampliar quando não a coesão, ao menos a disciplina partidária. Isso decorre do fato de que os direitos – de influenciar no processo legislativo ou cotas de patronagem, liberação de verbas para clientelas, etc – são distribuídos aos líderes de partido ou bloco, a partir da sua força numérica, criando dessa forma a necessidade dos parlamentares, individualmente, reforçarem suas bancadas para terem acesso aos recursos, mesmo quando os seus interesses pessoais sejam mais fortes que seu altruísmo ou comprometimento ideológico-programático.

Mesmo assumindo que os parlamentares se interessam por patronagem, Argelina Figueiredo e Fernando Limongi alertam que essa não é a sua principal ou exclusiva motivação, pois o comportamento dos parlamentares está condicionado pela repercussão pública, junto ao eleitorado, das políticas governamentais, que também repercutem em suas chances de reeleição⁴².

Retomando a questão da disciplina ou coesão partidárias, ao analisarem o conjunto das votações nominais – por meio das quais são apreciadas as propostas mais polêmicas ou que exigem quorum qualificado, como emendas constitucionais; ou ainda procedimentais, onde as regras do jogo, como a quem caberá constituir a maioria, se à oposição ou ao governo, por vezes determinam a sorte das proposições – Figueiredo e Limongi concluem que *“os partidos apresentaram considerável coesão média no período como um todo, muito acima do aceitável”* e revela-se *“um padrão de coalizões partidárias que é coerente com a disposição dos partidos num continuum ideológico. Podemos falar tranquilamente em partidos de direita, de centro e de esquerda.”*⁴³.

⁴² A propósito, resta saber se um parlamentar de base social mais urbana e sensível à opinião pública não estaria sujeito a pressões maiores, nesse aspecto, de que outros parlamentares que controlam bases com baixo nível de urbanização, onde o eleitorado, quando se divide, é entre dois ou três chefes políticos que controlam o município através do acesso aos recursos e políticas públicas.

⁴³ Figueiredo, Limongi, 1999:75.

Dessa forma, os partidos “*podem ser dispostos num continuum ideológico, da direita para a esquerda*”⁴⁴, onde *coalizões contíguas são a regra*”⁴⁵. A coesão (ou disciplina) interna também é elevada: “*numa votação qualquer, para o partido de menor coesão, espera-se que 85% de seus membros votem da mesma maneira*”⁴⁶, o mesmo ocorrendo inclusive com os pequenos partidos em relação ao grupo ideológico do qual fazem parte.

No Congresso Nacional e Câmara dos Deputados verifica-se a existência de três blocos ideológicos: direita (PDS/PPR/PPB⁴⁷, PFL e PTB), centro (PMDB e PSDB) e esquerda, composto pelo PDT e PT⁴⁸, cuja atuação em plenário apresenta um padrão ideológico, ou seja, o comportamento é semelhante entre os partidos próximos no *continuum* ideológico, tal qual seria de se esperar em sistemas parlamentaristas.

Há, entretanto, diferenças outras entre os blocos ideológicos. A esquerda apresenta coesão bem superior que o centro e a direita. No PT, existe unanimidade na grande maioria das votações, enquanto os partidos de direita só apresentam alta disciplina quando os três grandes se apresentam unidos em plenário. O PMDB é mais disciplinado quando a questão o une à direita, o inverso ocorrendo com o PSDB. Na média, a coesão é equivalente aos partidos de países desenvolvidos, inclusive os americanos, onde o modelo é bipartidário⁴⁹.

Os pequenos partidos de esquerda comportam-se de forma semelhante ao PDT e PT, enquanto os pequenos partidos de direita apresentam – quando tomados em seu conjunto – uma coesão média mais elevada que a do PTB isoladamente, aproximando-se bastante do nível do partido de direita mais disciplinado, o PFL.

A revelação destes dados coloca em xeque a afirmação de Bolívar Lamounier, anteriormente mencionada. Mainwaring, Meneguello e Power, indiretamente já se opunham a essa avaliação ao constatarem que

⁴⁴ PDS/PPR (posterior PPB, atual PP), PFL, PTB, PMDB, PSDB, PDT e PT.

⁴⁵ Figueiredo, Limongi, 1999:76.

⁴⁶ Figueiredo, Limongi, 1999:76.

⁴⁷ A partir de 2003, passou a chamar-se PP-Partido Progressista.

⁴⁸ Figueiredo, Limongi, 1999:78.

⁴⁹ Figueiredo, Limongi, 1999:111.

“O Brasil apresenta a maior fragmentação dos partidos conservadores na América Latina. [...] O centro e a esquerda, por sua vez, são menos fragmentados. Esta fragmentação da direita não resulta de claras diferenças ideológicas ou políticas. [...] as diferenças entre os conservadores tendem a ser mais individuais e idiossincráticas, em vez de refletir diretrizes partidárias coerentes. [...] Os políticos conservadores em geral optam por um partido antes baseando-se nas estruturas estadual e local de aliados e adversários do que na posição nacional do partido quanto ao liberalismo econômico”⁵⁰.

Esta dispersão maior da direita, para eles, deve-se – além do sistema eleitoral e o federalismo – também ao fato de que *“em comparação com os políticos de esquerda, as elites conservadoras são mais individualistas e concentradas em redes políticas, e menos comprometidas com as organizações formais. Os conservadores prezam mais a sua própria autonomia”⁵¹.*

Esta linha de argumentação conduz a resultados equivalentes à avaliação de Figueiredo e Limongi:

“o que temos é uma alta fragmentação nominal a esconder uma baixa fragmentação real. [...] Pequenos partidos não têm poder de veto ou chantagem. Os dados mostram o amplo controle exercido pelas duas maiores siglas sobre o processo parlamentar”⁵².

Entretanto, a coesão ou disciplina perante um outro ator – o Executivo – merece ser comentada. Analisando o processo de reforma da previdência na Câmara dos Deputados, os autores constatarem que a oposição obteve, em média, apenas 120 votos, chegando em uma única votação, ao máximo de 151 votos.

“A oposição não teve forças para alterar o status quo. As emendas da oposição foram rejeitadas com facilidade pelo governo, e a disciplina da bancada governista foi consideravelmente elevada mesmo quando ela não foi tão exigida. As vitórias obtidas pela oposição foram, na verdade,

⁵⁰ Mainwaring, Meneguello, Power, 2000:54-5.

⁵¹ Mainwaring, Meneguello, Power, 2000:55.

⁵² Figueiredo, Limongi, 1999:93.

vetos às tentativas do governo de retirar direitos garantidos constitucionalmente a certos grupos”⁵³.

A disciplina da bancada governista reduziu-se principalmente nos partidos que não fizeram parte da coalizão que elegeu o presidente, seja por meio de votos contrários ou ausências do plenário, comportamentos que em votações de matérias de alto custo político são bastante previsíveis.

Pela teoria da tomada de decisões legislativas, de Arnold, partindo do pressuposto de que os parlamentares buscam, prioritariamente, sua reeleição ou progresso na carreira política, tentarão evitar

“decisões que acarretem custos eleitorais, tendendo a favorecer aquelas que tragam benefícios. Os custos e benefícios não decorrem das medidas tomadas em si mesmas, mas dependem da percepção dos eleitores quanto a seus efeitos e da contribuição do parlamentar para o resultado final. [...] As medidas que impõem custos diretos altos e concentrados e cujo processo de tomada de decisões permite identificar seus responsáveis, como ocorre nos processos de votações nominais, devem ser definidas como politicamente inviáveis. [...] Para o parlamentar importa, antes de mais nada, saber se o eleitor será capaz ou não de identificar a sua contribuição para a decisão tomada. Se essa contribuição não for visível para o eleitor, o deputado poderá decidir de acordo com sua preferência. Entende-se assim porque medidas impopulares – politicamente inviáveis – podem vir a ser aprovadas”⁵⁴.

A luta entre apoiadores e opositores de uma determinada proposta inclui, portanto, a disputa pelo próprio método de decisão: votações simbólicas não são apenas mais ágeis, servem principalmente àqueles parlamentares cujo voto não interessa tornar público; votações nominais, quando não exigidas constitucionalmente, são propostas por aqueles que votarão de forma responsiva, para assim elevarem os custos dos deputados que se posicionarem contrariamente à opinião pública ou de grupos importantes, além de dar publicidade ao seu próprio posicionamento.

⁵³ Figueiredo, Limongi, 1999:215.

⁵⁴ Figueiredo, Limongi, 1999:196-7.

Medidas impopulares representam o oposto das preferências dos parlamentares, que são aquelas de cunho distributivista / clientelista, onde grupos específicos percebem claramente os benefícios, ao tempo em que os custos são diluídos para o conjunto da sociedade.

Neste ponto, parece ser conveniente abordar a questão do clientelismo⁵⁵. Afinal, o que é considerado ou não como clientelismo? De que clientelismo se fala?

As concepções distributiva e informacional, bem como a teoria das decisões legislativas partem do pressuposto de que os deputados procurarão propor e posicionar-se favoravelmente às propostas que interessem diretamente à sua base eleitoral, facilitando, com isso, sua reeleição. Atuarão, portanto, de forma clientelista⁵⁶. Os deputados cujas bases são geograficamente concentradas e aqueles cujas bases estão dispersas espacialmente, concentrando-se em segmentos sociais, estarão representando interesses de grupos específicos, que podem colocar-se contra os interesses coletivos.

A natureza dos grupos representados deve se refletir na natureza dos benefícios decorrentes da atuação clientelista, tais como prioridade para investimentos e gastos sociais em determinados municípios/regiões x regulação de relações em bases mais favoráveis ou destinação de maiores parcelas do gasto público para o atendimento de determinados grupos sociais. Se esse segundo tipo de clientelismo se contrapõe ao universalismo, por um lado, simultaneamente significa a legítima representação de grupos no parlamento – base conceitual de organização da democracia representativa – através da qual o parlamentar pode representar sua base mantendo autonomia frente ao Executivo.

Mas há um clientelismo de outro tipo, que não se fundamenta na representação de interesses, mas no atendimento de favores e benefícios materiais da forma mais individualizada possível, a partir do controle da máquina estatal no nível

⁵⁵ Moraes levanta a necessidade de aprofundar a discussão sobre a produção legal considerada clientelista: se as leis que representam transferências concentradas de recursos, em número, tendem a crescer, e a incluir diferentes parcelas da população, estaria-se diante de uma situação de clientelismo ou, alternativamente, de benefícios coletivos a partir da alocação concentrada de recursos? (Moraes, 2001:217).

⁵⁶ Entretanto, essas teorias originam-se em um contexto inteiramente diverso: sistema bipartidário com eleições majoritárias, níveis elevados de *accountability* e responsabilização política, ambos os partidos sob o aspecto

local. Quando essa forma predomina, a autonomia do representante não se dá frente ao Executivo, mas à sua base social, que, de fato, não acompanha o mandato, apenas negocia o atendimento de favores e acesso aos serviços do Estado.

Essa forma mais atrasada – mas ainda muito presente nas regiões mais atrasadas do país, como o nordeste – perde relevância nos estudos talvez em velocidade e proporção bem maiores que na política real, como se refere a ela Olavo Brasil ao apontar que os estudos recentes abandonaram o município como unidade analítica: “*não há estudos que comparem a situação de hoje com o que ocorria no sistema partidário de 1945 e, menos ainda, não se sabe ao certo, quão longe estamos dos ‘coronéis, das enxadas e dos votos’*”⁵⁷.

Avelino Filho aponta os três estágios básicos do desenvolvimento político de uma sociedade:

*“Grosso modo, as sociedades tradicionais são caracterizadas pelos partidos dos ‘notáveis’, pela dependência dos recursos pessoais do patrono que se reflete num poder quase doméstico, e pelo caráter afetivo da relação. No estágio de transição, o poder pessoal dos ‘notáveis’ é enfraquecido; os recursos passam a ter origem predominantemente estatal; os partidos são mais organizados e disputam posições no aparelho do Estado para manipular os recursos públicos; e as relações entre o patrono e o cliente ganham um acento mercantil. No estágio mais desenvolvido, as ‘sociedades mobilizadas’, conforme indica o termo, são marcadas pela presença de partidos ideológicos e de massa, pela possibilidade de planejamento e execução de políticas de longo prazo, e pela legitimação do sistema político a partir de valores públicos e universais”*⁵⁸.

Embora o caráter afetivo da relação não esteja necessariamente ausente, o clientelismo é mais competitivo à medida que abre espaço para a concorrência entre quem dá mais para conquistar a retribuição eleitoral, ou, se possível, uma lealdade mais duradoura. “*O patrono moderno é o broker. E seu poder depende das suas habilidades em operar como intermediário entre sua clientela e os recursos*

ideológico bastante próximos, atuando na sociedade economicamente mais desenvolvida do mundo, onde o parâmetro (em comparação ao nordeste brasileiro) é a abundância e não a escassez.

⁵⁷ Lima Júnior, 1999:38.

públicos”⁵⁹. Para ele, em vez de dicotomizar os conceitos – particularismo x universalismo – é necessário observar os estágios de transição, que levam não a uma oposição, mas a um *continuum* entre esses conceitos.

Analisando o clientelismo da Democracia Cristã no sul da Itália, Chubb argumenta que

*“o fator crucial é menos o benefício imediato e mais a antecipação de possíveis favores, devido à relação com alguém investido de poder. O requisito fundamental para o êxito da relação clientelista é a manipulação dessa esperança de futuros benefícios. [...] O clientelismo torna-se viável em situações de escassez, devido à sua capacidade de distribuir as demandas ao longo do tempo”*⁶⁰.

O monopólio sobre as fontes de recursos *“permite que os quadros partidários se transformem em intermediários obrigatórios em qualquer transação com o poder público. [...] O clientelismo não só é viável, como tende a se nutrir das situações de escassez, ao manter grande número de pessoas dependentes de recursos escassos, todos controlados e manipulados pela máquina política”*⁶¹.

Vale salientar as contradições que podem existir entre a atuação dos parlamentares no cenário nacional – decidindo sobre as grandes políticas em um cenário hegemônico pelo Executivo e líderes partidários que concentram o poder de agenda e patronagem – com a sua atuação no espaço local e regional, o colégio eleitoral onde reproduz seu mandato e decide, de fato, sua sobrevivência política, a partir de instituições – formais ou não – como o clientelismo, não raro terceirizado para as lideranças locais, os *cabos eleitorais*.

Captar e distribuir recursos públicos, via investimentos, políticas compensatórias ou controle de cargos no plano local ou regional implica em perda de autonomia frente ao Executivo. Neste aspecto, porém, o Executivo estadual se faz

⁵⁸ Avelino Filho, 1994:226.

⁵⁹ Avelino Filho, 1994:227.

⁶⁰ Chubb *apud* Avelino Filho, 1994:229.

⁶¹ Chubb *apud* Avelino Filho, 1994:229.

muito mais presente no município que o federal, decorrendo daí muito mais força para o governador, quando comparado ao presidente.

Como essa relação praticamente anula as possibilidades de *accountability* vertical – não é o eleitor quem controla o representante, mas o líder político que controla os votos⁶² – nas regiões com baixo nível de desenvolvimento social⁶³, o deputado eleito nessas condições sabe que não é o desempenho parlamentar que conta para seu sucesso eleitoral, sentindo-se até certo ponto livre para transferir ao Executivo a responsabilidade pela formulação das políticas públicas de interesse geral, muitas vezes abdicando também da função fiscalizadora que deveria desempenhar sobre o Executivo, em troca de gastos e controle da máquina pública em suas bases⁶⁴.

Em estudo sobre os legislativos estaduais, Abrucio detectou fortes desequilíbrios entre os poderes, o que ele chamou de ultrapresidencialismo estadual, no qual

*“o Poder Executivo se torna hipertrofiado no processo de governo e detém forte influência sobre as estruturas institucionais que deveriam controlá-lo. Desse modo, a co-participação dos parlamentares na produção de políticas e os checks and balances sobre o governador são reduzidos. [...] tal delegação de poder e de responsabilidade ocorre sem que haja forte capacidade de monitorar o agenciamento por parte da Assembléia Legislativa”*⁶⁵.

Na visão de Samuels (1997), essa lógica dos deputados é influenciada pela carreira típica da classe política brasileira, que procura cargos executivos em vez de consolidar carreiras no legislativo, em vista da fragilidade dos partidos em controlar

⁶² Uma democracia *hobbesiana*, baseada na submissão e não *lockeana*, assentada na concessão.

⁶³ A taxa de reeleição das bancadas regionais para a Câmara Federal entre 1974-1990 apresenta o nordeste – embora acompanhando a tendência geral de taxas decrescentes – como a região com maiores taxas, acima de todas as outras, exceto o norte (1982/1978), e, portanto, da média nacional (Avelino Filho;1994:235).

⁶⁴ Falcão e Lavareda (in Lavareda, Sá(org);1986:176) avaliando as eleições de 1982, afirmam com relação ao eleitorado do agreste e sertão: “O eleitor dessas áreas antes de ser eleitor de um partido, é eleitor do governo. De qualquer governo, e de qualquer que venha a ser. Pois o que determina seu voto é seca, pobreza e relativo isolamento de um lado – baixa renda, baixo nível educacional em contexto não-urbano – e alocação de distribuição de recursos oficiais, por outro, através das agências, programas e projetos oficiais.”

⁶⁵ Abrucio,2001:220.

os recursos públicos, apresentando como consequência a opção da maioria dos deputados pelo governismo.

Abrucio identificou o governismo em 14 dos 15 estados, analisando-os ao longo de duas legislaturas (1991-94 e 1995-98), onde o governador, *“em geral, constituíra maioria parlamentar extremamente sólida mesmo sendo minoritário no momento imediatamente posterior à eleição”*⁶⁶. Em São Paulo, os governos Montoro, Quéricia e Fleury *“tiveram grande poder sobre a Assembléia Legislativa paulista, montando uma maioria sólida, aprovando com facilidade os projetos enviados ao Legislativo e não sofrendo qualquer fiscalização institucional”*⁶⁷.

A eleição de 1994 representou o fim da hegemonia do PMDB paulista, que ocorria desde a primeira eleição direta para governador, em 1982. Covas (PSDB) foi eleito com uma bancada inicial de apenas 25% dos deputados, mas já nos primeiros meses de governo, ampliava sua força para 64%, mostrando – com o esvaziamento do PMDB – a vitalidade do governismo. Este havia consolidado sua força por meio da interiorização, atraindo prefeitos e parlamentares para sua legenda em troca de cargos e verbas. Ao longo de todo esse período, os partidos governistas foram os grandes beneficiários da migração de parlamentares. Da mesma forma que o PMDB,

*“o PSDB e os partidos de sustentação do governo estadual reforçam seu poder com deputados de base interiorana e com carreiras voltadas para cargos executivos. Tal fato explica, em grande medida, as razões que levam os deputados estaduais paulistas a não investir no fortalecimento institucional e político da Assembléia, mesmo que as regras permitam, pelo menos desde a nova Constituição, ações neste sentido”*⁶⁸.

Abrucio constata a permanência, durante a gestão Covas (1995-98) do ultrapresidencialismo vigente nos períodos anteriores, a partir da *“posição estrategicamente dominante que o Poder Executivo assumiu no processo decisório, bem como a cooptação e/ou neutralização dos controles institucionais (TCE, MP,*

⁶⁶ Abrucio, 2001:220.

⁶⁷ Abrucio, 2001:221.

⁶⁸ Abrucio, 2001:235.

CPIs) por parte do governo estadual”⁶⁹ em decorrência de uma série de fatores externos (político-institucionais) e internos (organizacionais).

Entre os fatores externos encontra-se a fragilidade organizacional e institucional dos partidos no nível estadual:

“Não há partidos, no sentido rigoroso do termo, mas bancadas ou grupos que em certas situações agem conjuntamente, exceção feita a alguns poucos partidos de oposição mais à esquerda. Quem dá coerência e sentido à ação coletiva dos deputados é o Poder Executivo, que constrói a maioria governista atropelando qualquer lógica autônoma de organização partidária. [...] a maioria dos deputados estaduais depende diretamente dos recursos do Poder Executivo estadual para o sucesso na carreira política. Em troca destes benefícios (materiais e simbólicos), a maioria governista se dispõe a ‘homologar’ os projetos enviados pelo governo. A fragilidade política dos deputados estaduais é ainda agravada pela dura ‘competição’ com os prefeitos de sua região eleitoral, os quais contam com bases próprias de sustentação das carreiras, além do acesso direto aos governos estadual e federal”⁷⁰.

As variáveis internas apontam para a atuação individualista dos deputados, exatamente o oposto do que apontam Figueiredo e Limongi para o Congresso Nacional. O alto índice de renovação de mandatos, e, conseqüentemente, baixa especialização dos parlamentares em áreas temáticas e o caráter centralizado do processo legislativo são fatores que contribuem para a dominação do processo legislativo pelo Executivo:

“a atividade fiscalizadora da Assembléia Legislativa sobre o Executivo é quase nula, o mesmo ocorrendo na avaliação e participação na elaboração das políticas públicas. [...] No que se refere aos projetos de iniciativa do Executivo a maioria governista aprova, quase sem discussão, todos os seus projetos. Na prática, isto significa que o espaço de negociação entre o Executivo e o Legislativo não são as comissões permanentes nem o plenário da Assembléia. [...] Dado que a minoria é incapaz de bloquear os projetos do governo, sua única função é

⁶⁹ Abrucio,2001:241.

⁷⁰ Abrucio,2001:242-243.

obstruir o máximo possível o processo legislativo, e investigar e denunciar as possíveis ilegalidades ou erros políticos e administrativos do Executivo”⁷¹.

Este quadro evidencia “uma contradição entre o poder formal do Legislativo e sua baixa capacidade real ou mesmo interesse de participar nas decisões governamentais. [...] O efeito maior se dá na qualidade da democracia do estado de São Paulo, cuja sociedade controlou muito pouco o setor público desde a redemocratização”⁷².

Fabiano Santos, entretanto, critica a conceituação do ultrapresidencialismo estadual pela sua natureza, a partir dos incentivos oriundos do sistema eleitoral, afirmando que “*parece ser um fenômeno histórico e localizado*”⁷³.

A Assembléia Legislativa de Minas Gerais, a partir da leitura que fez das variáveis externas, tomou a iniciativa de caminhar no sentido de superar esse fenômeno. Nas eleições de 1986, a renovação parlamentar atingiu a marca dos 70%⁷⁴, sendo interpretada como resposta da sociedade à insatisfação com o desempenho da instituição, exigindo-lhe grandes mudanças para adaptar-se ao processo de redemocratização. A estratégia adotada para recuperar a credibilidade da Assembléia foi a ampliação dos graus de *accountability* e *responsiveness* perante a sociedade, o que passava pelo enfrentamento da excessiva dependência do Poder frente ao Executivo⁷⁵.

Anastasia aponta para o caminho adotado: “A principal novidade apresentada pela Assembléia mineira é a adoção de mecanismos institucionais de interlocução com segmentos organizados da sociedade civil”⁷⁶, o que afetou positivamente a relação principal-agente, à medida em que “*garantem poder de*

⁷¹ Abrucio,2001:245.

⁷² Abrucio,2001:246.

⁷³ Santos,2001:185.

⁷⁴ Anastasia,2001:28.

⁷⁵ Por essa época, a Assembléia de Pernambuco ainda não tinha sequer autonomia financeira. Seu orçamento destinava-se apenas ao pagamento de salários e pequenas despesas. Qualquer gasto adicional necessitava ser solicitado e negociado diretamente com a Secretaria da Fazenda estadual. A dependência financeira era de tal ordem que existia na Alepe um departamento cuja finalidade era apenas a de realizar esses contatos.

⁷⁶ Anastasia,2001:25.

agenda e de fiscalização aos cidadãos e propiciam ‘ganhos de informação’ ao conjunto dos legisladores”⁷⁷.

A democracia representativa, para ser efetiva, deve agregar mecanismos de escolha dos representantes com a institucionalização de regras que permitam a participação e controle da sociedade sobre seus representantes – *principals* sobre agentes, de maneira que:

- “. os cidadãos – tomados enquanto tal e não apenas enquanto eleitores – possam vocalizar suas preferências quanto aos resultados desejados das ações de seus agentes;*
- . os cidadãos possam monitorar a escolha das políticas pelos agentes e verificar sua adequação para a consecução dos resultados almejados;*
- . os cidadãos possam ser informados a respeito das condições em que as políticas são escolhidas e implementadas e os resultados produzidos”⁷⁸.*

Em consequência desse processo de diálogo com a sociedade e de reestruturação interna, inclusive com a formação de recursos humanos de alto nível, a ALEMG-Assembleia Legislativa de Minas Gerais passou a ter um desempenho, em vários aspectos, melhor do que o apresentado pelo Congresso Nacional. Na avaliação do BID-Banco Interamericano de Desenvolvimento (1998), *“a estratégia de diálogo com a sociedade [...] deveria servir como modelo para as demais casas legislativas”⁷⁹*. A Assembleia mineira *“é, de longe, a melhor dotada em termos de equipamentos, software e, especialmente, de recursos humanos. Nesses quesitos, ela pode ser considerada, sob diversos aspectos, mais incrementada e mais avançada que o próprio Congresso Nacional”⁸⁰*.

Evidentemente, o rumo apontado pelo legislativo mineiro representa apenas uma evolução, um processo no qual convivem a tradição e a disposição de mudança. É assim que, seguindo a tradição patrimonialista brasileira, a instituição se viu, em meados de 2001 envolvida em escândalos na grande imprensa, a partir da

⁷⁷ Anastasia, 2001:25.

⁷⁸ Anastasia, 2001:38.

⁷⁹ David Fleischer *apud* Anastasia, 2001:26.

⁸⁰ David Fleischer *apud* Anastasia, 2001:26.

denúncia de que os parlamentares, através de vários mecanismos, recebiam salários de até noventa mil reais mensais.

Analisando a convivência, em um mesmo ambiente, dos mecanismos democratizantes e daqueles que originaram as denúncias, Anastasia vale-se da teoria de Arnold, que busca uma explicação única para o comportamento parlamentar, ora voltado para o atendimento de interesses gerais, ora voltado para interesses grupais e regionais:

“a resposta está na capacidade dos cidadãos de reconstituir a cadeia causal que vincula demandas a políticas e estas aos resultados. [...] Ali onde o comportamento dos deputados é limitado por mecanismos que propiciam melhores condições de traceabilidade da cadeia causal entre demandas, políticas e resultados são maiores as chances de produção de políticas mais consistentes com os interesses dos cidadãos. Na ausência desses instrumentos, pode-se esperar alguma forma de tirania, na sua acepção clássica: a apropriação privada do espaço público e a realização, neste espaço, dos interesses privados”⁸¹.

⁸¹ Anastasia, 2001.

3. Lideranças, Partidos e Regras: Atores e Cenários

Ao longo de todo o século XX, Pernambuco ocupou lugar de destaque no cenário político nacional⁸². Com a Revolução de 30, Vargas, a partir da indicação do interventor Carlos de Lima Cavalcanti, projeta nacionalmente a figura de Agamenon Magalhães, até então deputado⁸³, nomeando-o Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio (1934-37), cargo que acumulou com o de Ministro da Justiça em 1937.

Considerado um dos construtores do Estado Novo, Agamenon é nomeado interventor em Pernambuco, substituindo a Lima Cavalcanti, que contava então com sólida liderança no estado e projetava-se em todo o norte do país, incomodando a Getúlio, que procurava nomear para as interventorias pessoas cuja força política dependia diretamente do seu apoio, facilitando-lhe assim o controle dos estados. Em 1937, Lima Cavalcanti é acusado de envolvimento na Intentona Comunista de 35, sendo a investigação comandada pelo próprio Agamenon⁸⁴. A interventoria de Agamenon é considerada por Vargas “*um modelo a ser seguido pelos demais estados da federação*”⁸⁵, através da qual construiu uma poderosa máquina política, o PSD – Partido Social Democrático, que articulava a burocracia estadonovista com os coronéis do interior, expressão política das oligarquias algodoeiro-pecuaristas.

A oposição se articulava basicamente em duas forças: a UDN – controlada pela elite açucareira – e o PCB. A força dos comunistas era expressiva, porém limitada à região do Grande Recife. Já em 1933, a chapa comunista foi uma das mais votadas à Câmara Municipal do Recife, tendo à frente Cristiano Cordeiro. Seus

⁸² Esta seção tem por referência os trabalhos de Dulce Pandolfi(1984); José Arlindo Soares(1982);e Antonio Lavareda e Constança Sá(1986), sobre o período compreendido entre 1930 a 1982.

⁸³ Eleito deputado estadual em 1918, federal em 1923 e 1927 e constituinte em 1933.

⁸⁴ Pandolfi,1984:46.

⁸⁵ Pandolfi,1984:30.

mandatos, entretanto, não foram reconhecidos pela justiça eleitoral. Na eleição municipal de 1935, a chapa comunista é a mais votada, porém impugnada pelo grupo de Agamenon Magalhães, só chega a tomar posse às vésperas do golpe de 37, quando são presos. Sua força, porém, sobrevive à repressão do Estado Novo. Nas primeiras eleições seguintes, em dezembro de 1945, Yedo Fiuza obtém 40% dos votos do Grande Recife para a presidência da República e o *partidão* elege 03 deputados para a Constituinte de 1946⁸⁶.

Em 1945, Agamenon retorna para o Ministério da Justiça, com a missão de articular as regras eleitorais que viabilizem o controle político do país pelo grupo no poder, frente ao processo de democratização. Agamenon indica para substituir-lhe, na interventoria, seu secretário de Segurança Pública, Etelvino Lins, feroz combatente do comunismo.

O PSD governa Pernambuco até 1958. Em 1946 vence por uma margem mínima de votos, com a candidatura de Barbosa Lima Sobrinho. Em 1950, Agamenon retorna pelo voto, mas falece em agosto de 1952, quando era apontado como possível sucessor de Vargas na eleição de 1955.

Com a morte da principal liderança do estado, o vazio é ocupado por Etelvino Lins, então senador, que consegue unir os dois principais adversários – PSD e UDN – em uma eleição emergencial, em outubro de 1952. Eleito, Etelvino planejava projetar-se nacionalmente repetindo a mesma estratégia de união, e, para tornar factível esse objetivo, faz seu sucessor o general Cordeiro de Farias, um militar gaúcho, simpatizante da UDN. No plano nacional, Etelvino opõe-se a Vargas, pela direita, acusando-o de conciliar com a esquerda e temendo por eventual tentativa de manter-se na presidência após o final do mandato. Sua estratégia agradava à UDN nacional, mas ocasionou o surgimento de uma grande dissidência no PSD pernambucano. Sua candidatura à presidência foi indicada pela UDN, mas o projeto fracassou diante da força política da aliança PSD/PTB em apoio a Juscelino Kubitschek, obrigando-o a desistir.

⁸⁶ Lavareda, Sá, 1986:42-43.

Em 1955 a cidade do Recife – que até então tinha o prefeito nomeado pelo governador – consegue sua autonomia e impõe forte derrota ao PSD: Pelópidas da Silveira (PSB) vence com 67% dos votos, tendo o PSD eleito apenas um vereador, e Paulo Germano, filho de Agamenon e candidato a prefeito, obtido apenas 5% dos votos. A eleição de Pelópidas representa a primeira vitória da recém-constituída Frente do Recife, que unia os comunistas, socialistas e o PTB⁸⁷.

O governo Cordeiro de Farias (1955-58) sofre forte isolamento político. De um lado, o movimento social em efervescência, com os sindicatos e as ligas camponesas; de outro, os empresários, que chegaram a promover dois *lock-outs* em protesto contra a implantação do Código Tributário Estadual. Esse processo leva à criação das condições políticas para a derrota do PSD: a UDN, aliada às esquerdas, elege governador em 1958 o presidente da Federação das Indústrias de Pernambuco, Cid Sampaio, tendo Pelópidas da Silveira como vice. A crise no PSD se amplia, esfacelando o partido. Cid, por sua vez, monta sua máquina partidária reproduzindo o modelo adotado pelo PSD.

Ex-Secretário da Fazenda de Barbosa Lima Sobrinho em 1947, deputado estadual, Miguel Arraes elege-se prefeito do Recife em 1959 pela Frente do Recife, com o apoio de Cid. O governador se distancia das esquerdas e estas rompem com o governo em 1961 e lançam a candidatura de Arraes ao governo do estado em 1962, em aliança com as bases do PSD, coronéis que haviam sido derrotados e se encontravam desprestigiados pelo governo Cid.

Com o golpe militar de 1964, as lideranças políticas não cassadas ou exiladas rearticulam-se na ARENA e MDB. A união de pessedistas e udenistas em um mesmo partido (ARENA) é facilitada inclusive pelo mecanismo das sublegendas implantado através do Ato Institucional N°. 2, de Outubro/1965. A ARENA foi formada pela maioria dos deputados dos dois partidos; uniram-se no MDB a maior parte dos deputados do extinto PTB e frações minoritárias do PSD e UDN, ocorrendo o inverso com relação ao PTB para a ARENA. As duas organizações, portanto, constituíam-se em frentes que agregavam, de um lado, os dois principais segmentos da elite econômica que disputavam no período anterior, nos planos nacional e regional, o

⁸⁷ Soares, 1982:46-48.

controle do Estado, e, por outro, o que restou do PTB, aglutinando posteriormente comunistas, socialistas, frações liberais e militantes de movimentos sociais. Apesar de forçar um rearranjo dos grupos políticos, o AI-2 formalizava a instituição bipolar das disputas eleitorais em Pernambuco.

A propósito, a conveniência da adoção de um modelo bipartidário remete à discussão do clássico dilema representação $\times$ governabilidade, fundamental para a legitimação do sistema político. O bipartidarismo favorece a governabilidade, porém restringe a vocalização e representação de grupos sociais, inversamente ao que ocorre em um modelo multipartidário. Entretanto, a “*Nova Lei Orgânica dos Partidos Políticos*” (Lei Nº 6.767/79), que permitiu a existência de múltiplas organizações, não resultou da pressão de grupos oposicionistas, mas da tentativa do governo militar, de fragmentar a oposição, dificultando o seu crescimento, observado desde 1974⁸⁸.

O retorno, em 1982, das eleições diretas para governadores, manteve o estado, na prática, sob o bipartidarismo⁸⁹: o governador que saía, Marco Maciel, elegeu-se para o Senado e o seu vice, Roberto Magalhães, foi eleito governador. O PMDB é derrotado com a candidatura do senador Marcos Freire. Os palanques reviveram as disputas interrompidas pelo regime militar: o PDS governista era formado por herdeiros e remanescentes do PSD/UDN e a oposição (PMDB), por trabalhistas, socialistas, comunistas e udenistas. Os vencedores, Magalhães e Maciel, são respectivamente, sobrinho de Agamenon e filho de José do Rego Maciel, ex-presidente do PSD, ex-secretário da Fazenda de Agamenon e ex-prefeito do Recife, nomeado por Etelvino. O PDS, como o PSD, perdeu a eleição no Recife, mas venceu no estado com os votos do interior. No PMDB, lideranças emergentes como Marcos Freire e Jarbas Vasconcelos dividiam o palanque com Arraes (ex-PSD/PST e principal ator da esquerda antes do golpe de 64) e Cid (ex-UDN).

Arraes, que despontava como um dos possíveis nomes à sucessão do presidente João Goulart, retorna do exílio em 1979 com a pretensão de retomar seu projeto a partir da reconquista do governo do estado, mas suas pretensões esbarram na

⁸⁸ Rego, 1987:28.

⁸⁹ Sua positividade ou negatividade, todavia, não está aqui sendo discutida. É tomada como um dado. Constata-se a sua sobrevivência – em termos de partidos relevantes – logo após a introdução no sistema político da permissão para o surgimento de novas legendas.

decisão do PMDB em favor da candidatura de Marcos Freire, a principal liderança da oposição, surgida durante o período ditatorial.

As mágoas desse processo são apontadas como a causa do distanciamento entre Jarbas x Arraes. Em 1985, Marcos Freire reproduz no Recife a Aliança Democrática e o PMDB lança como candidato à Prefeitura o deputado federal Sérgio Murilo (PMDB), em coligação com o PFL. Jarbas filia-se ao PSB e vence a eleição, com o apoio de Arraes. No ano seguinte, Arraes vence, com ampla margem, a eleição para o governo⁹⁰, mas em 1990, quando Jarbas foi o candidato da coalizão, migra para o PSB, pouco se empenhando na campanha majoritária e impondo séria derrota aos deputados federais do partido, ao constituir uma *chapinha* (PSB/PCdoB), que a partir dos seus 340 mil votos elege seis deputados, em substituição aos peemedebistas. Joaquim Francisco (PFL), que se elegera prefeito do Recife dois anos antes, é eleito governador e Marco Maciel renova seu mandato ao senado.

A saída de Arraes do PMDB debilita o partido. Após a eleição, Jarbas passa a ser sua única liderança de projeção regional e ocorre o rompimento entre ambos. Em 1992, Jarbas vence a disputa para a Prefeitura do Recife⁹¹ e, no ano seguinte, aproxima-se dos antigos adversários, apoiando na eleição para o governo, em 1994, a candidatura de Gustavo Krause (PFL), derrotado por Arraes (PSB)⁹².

À sua sucessão, em 1996, Jarbas apóia Roberto Magalhães (PFL), consolidando a vitoriosa aliança ao governo estadual em 1998. Candidato à reeleição, Arraes é derrotado por Jarbas com uma diferença de mais de 1 milhão e 100 mil votos (26% - 64%), solidificando um bloco de forças de centro-direita no comando do estado: Maciel, vice-presidente da República; Jarbas governador e Magalhães, prefeito da capital.

⁹⁰ O mote “*Faça como Arraes: vote nos dois*”, no final da campanha, atingiu seu objetivo: Arraes elegeu seus dois candidatos ao Senado, Mansueto de Lavor (PMDB) e Antonio Farias (PMB), este último derrotando, nos últimos dias, ao governador Roberto Magalhães, vitória até então avaliada como segura.

⁹¹ Arraes lança a candidatura do deputado estadual Eduardo Campos, seu neto e herdeiro político. Enquanto as atenções se voltam à fragilidade da candidatura na capital, frente à força de Jarbas, a estratégia de Arraes se revela nos resultados eleitorais: constrói uma base própria no interior, elegendo apenas pelo PSB, aproximadamente 30 prefeitos no estado.

⁹² Nessa eleição, Krause, ex-prefeito do Recife, vence Arraes na capital.

O PSB enfrenta uma grave crise, com a migração da maior parte de seus deputados, federais e estaduais, prefeitos e vereadores, para o PMDB, do governador; o PSDB, agora liderado por Sérgio Guerra, um dos deputados federais a migrarem; e PPS, liderado pelo presidente nacional do partido, senador Roberto Freire, tendo como principal atrativo a força da candidatura presidencial de Ciro Gomes para 2002.

A reeleição aparentemente tranquila de Roberto Magalhães à Prefeitura da capital foi impedida pela imprevisível vitória da esquerda: por apenas 5.800 votos (0,77%), João Paulo (PT) vence a disputa no segundo turno, transformando o partido, que até então ainda não se constituía em alternativa real de poder, na principal força da esquerda no estado.

Paradoxalmente, toda a influência das lideranças políticas de Pernambuco no cenário nacional não se refletiu na melhoria relativa do estado. Os indicadores sócio-econômicos revelam, por vezes, situações mais críticas que a região nordeste, a mais pobre do país, quando tomada em seu conjunto:

Tabela 1		
Mortalidade Infantil (1992/1999)		
(por 1.000 nascidos vivos)		
	1992	1999
Brasil	43,0	34,6 (-19,5%)
Nordeste	68,4	53,0 (-22,5%)
Pernambuco	71,5	58,2 (-18,6%)

Fonte: IBGE(PNAD 1992/1999) / CONDEPE.

Em 1999, Pernambuco apresentava um índice de mortalidade infantil 10% mais elevado que o do nordeste. A redução do índice, ao menos no período entre 1992-99 foi inferior ao resultado obtido pelo país e pela região. As altas taxas de mortalidade se refletem na Esperança de Vida ao Nascer, que, em 1999 era de 63,4 anos em PE, 65,5 no nordeste e 68,4 no país⁹³.

⁹³ Fonte: IBGE (PNAD-1999) / CONDEPE.

Tabela 2
**Taxa de Analfabetismo das Pessoas
de 15 Anos ou Mais de Idade (1992/1999)**

	Total		Urbano		Rural	
	1992	1999	1992	1999	1992	1999
Brasil	17,2	13,3	12,4	9,7	35,8	29,0
Nordeste	32,7	26,6	22,7	19,1	50,2	41,0
Pernambuco	30,9	24,7	24,1	19,2	52,4	44,4

Fonte: IBGE(PNAD 1992/1999) / CONDEPE.

O analfabetismo entre os maiores de 15 anos de idade, em 1999, era de 24,7%. A PNAD-1999 aponta, entretanto, que a taxa na região metropolitana era da ordem de 12%, o que equivale a dizer que as demais regiões do estado apresentam um índice médio de 33,97% de analfabetismo, quase o triplo do verificado na RMR. Cerca de 45% da população rural com mais de 15 anos ainda permanecia na condição de analfabeto.

Tabela 3
**Taxa de Escolarização das Pessoas de 7 a 24 anos de Idade,
por Grupos de Idade (1992/1999)**

	7-14 anos		15-17 anos		18-19 anos		20-24 anos	
	1992	1999	1992	1999	1992	1999	1992	1999
Brasil	86,6	95,7	59,7	78,5	36,1	51,9	16,9	25,5
Nordeste	79,7	94,1	56,3	76,5	35,3	52,8	16,5	26,3
Pernambuco	80,3	92,1	57,5	72,8	36,7	50,1	18,4	25,5

Fonte: IBGE(PNAD 1992/1999) / CONDEPE.

As taxas de escolarização também se encontram abaixo da média regional – o que não ocorria em 1992 –, indicando que 92% das crianças e adolescentes, na faixa etária apropriada ao ensino de primeiro grau estão matriculadas, porém este percentual cai para 73%, em relação ao segundo grau. Vale salientar que o índice desconsidera a adequação da idade com a série cursada, o que, diante da forte evasão verificada entre o primeiro e segundo graus, permite inferir a existência de um contingente considerável de repetentes. Os percentuais obtidos nas outras duas faixas etárias apontam para o agravamento desse quadro, isto é, os alunos retardatários abandonam a escola em Pernambuco em níveis superiores ao que ocorre no restante da região.

O estado é formado por 184 municípios: a capital representa 18% do eleitorado e a região metropolitana 41%. Um pouco mais de 38% do eleitorado é formado por habitantes de cidades com menos de 50.000 habitantes, que apresentam menor nível de urbanização. Como se pode observar na tabela 6, à medida em que a região se afasta da capital, diminui seu grau de urbanização.

Tabela 4			
Eleitorado, por População (2000)			
	Qtde	Eleitorado	%
Recife	01	952.393	18,13
Região Metrop (demais)	13	1.201.616	22,87
+ de 50.000 hab (- RMR)	21	1.095.778	20,85
Até 50.000 hab (- RMR)	149	2.004.728	38,15
Total	184	5.254.515	100

Fontes: IBGE e TRE-PE

Há uma aguda concentração de renda, social e espacialmente. Geograficamente, a riqueza está concentrada na capital e região metropolitana, que é responsável por mais de 90% da arrecadação do ICMS, para uma população equivalente a 42% do estado.

Tabela 5	
Arrecadação de ICMS (%), por Mesorregião (1998)	
Reg Metr Recife	91,3
Zona da Mata	2,3
Agreste	4,0
Sertão	2,4

Fontes: SEFAZ/CONDEPE e Santos(2002)

Tabela 6		
População e Urbanização (%), por Mesorregião (2000)		
	População	Urbanização
Reg Metr Recife	42,18	96,92
Zona da Mata	15,26	69,00
Agreste	25,17	61,12
Sertão	17,39	55,82

Fontes: IBGE, Censo Demográfico 2000 e CONDEPE

Empregando-se a arrecadação do ICMS como *proxy* da renda – por tratar-se de tributo sobre o consumo – e da riqueza produzida (PIB) – uma vez que a contribuição das etapas anteriores da cadeia produtiva e de distribuição são descontadas, para o recolhimento desse imposto –, pode-se inferir que aproximadamente 60% da população e eleitorado do estado⁹⁴ respondem por cerca de um décimo da renda, retroalimentando as iniquidades observadas. Destes, 65% (ou 38% do total) vivem em municípios com menos de 50.000 habitantes, que apresentam

⁹⁴ A distribuição entre as mesorregiões do estado são equivalentes, segundo as mesmas fontes de dados.

elevados níveis de ruralização e, como consequência das políticas implementadas, os piores índices de escolarização e analfabetismo.

Nessa condição, apresentam-se extremamente vulneráveis a pressões políticas das elites locais e com baixíssima capacidade de monitoração do comportamento de suas lideranças. É neste cenário onde se constituem e legitimam os mandatos que serão adiante analisados.

3.1 Descrição e Análise do Sistema Partidário

Nesta seção será abordado o comportamento do sistema partidário observado nas eleições para a Assembléia Legislativa de Pernambuco realizadas no período 1986-98, posto que a eleição anterior (1982), a primeira após a formação do novo sistema partidário, ainda guardava fortes condicionantes do bipartidarismo vigente até então. Além dos antigos partidos (ARENA/PDS e MDB/PMDB), que elegeram respectivamente 28 e 22 deputados, concorreram três outros, recém-criados: o PDT brizolista, o PTB – vinculado no estado ao PDS – e o PT, mas não conseguiram eleger representantes.

A eleição de 1986, marcada pela vitória arrasadora de Arraes, colocou o PMDB na condição de maior bancada da Assembléia, de origem majoritariamente interiorana, uma vez que o eleitorado de centro-esquerda da capital elegeu João Coelho (PDT) – candidato à Prefeitura da capital no ano anterior – com 78.000 votos, formando uma bancada de 06 parlamentares.

As tabelas 7 e 8 apontam para um declínio da força do PFL, embora o partido apresente uma estabilidade das preferências, sem grandes sobressaltos, quando comparada a sua votação com a sua situação frente ao Executivo: ao disputar a eleição de 1986, estava no controle do Estado, através do governo Magalhães, obtendo 33% dos votos, percentual que se reduz para 30% em 1994, quando o governador era Joaquim Francisco. As eleições de 1990 e 1998, disputadas ao final dos governos de Arraes reduz seus percentuais eleitorais para 26% e 20%, respectivamente.

Tabela 7
Eleições para a ALEPE (1986-1998)

	1986		1990		1994		1998	
	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%
PFL	649.452	33,49	465.692	26,28	621.335	30,19	573.061	19,70
PMDB	735.947	37,95	331.816	18,73	221.516	10,76	329.820	11,40
PSB	39.677	2,05	142.545	8,04	555.798	27,00	725.195	25,00
PDT	237.253	12,23	175.672	9,91	167.968	8,16	88.421	3,00
PSDB		0,00	53.111	3,00	124.816	6,06	321.601	11,10
PT	24.645	1,27	94.344	5,32	122.611	5,96	182.562	6,30
PCB/PPS	18.052	0,93	27.219	1,54	16.042	0,78	26.421	0,90
PDS/PPB	36.929	1,90	38.411	2,17	5.626	0,27	220.440	7,60
PTB	10.821	0,56	82.687	4,67	62.910	3,06	123.565	4,20
PSC	18.657	0,96	27.167	1,53	3.987	0,19	110.597	3,80
PMB	61.180	3,15		0,00				
PRN			197.409	11,14	18.410	0,89		
PCdoB	671	0,03	8.022	0,45	14.499	0,70	34.437	1,20
PL	13.464	0,69	91.126	5,14	74.650	3,63	44.766	1,50
PDC	88.839	4,58	2.432	0,14				
PSL			2.424	0,14			76.283	2,60
PSDC							30.622	1,10
Outros	3.585	0,18	31.829	1,80	48.059	2,33	16.610	0,60
Total	1.939.172	100,00	1.771.906	100,00	2.058.227	100,00	2.904.401	100,00

Fontes: TRE-PE/Nicolau (IUPERJ), Santos(2002)

Tabela 8
Cadeiras Obtidas pelos Partidos na ALEPE (1986-1998)

	1986		1990		1994		1998	
	Cadeiras	%	Cadeiras	%	Cadeiras	%	Cadeiras	%
PFL	18	36,7	15	30,7	17	34,6	12	24,5
PMDB	19	38,7	8	16,3	5	10,1	4	8,1
PSB			4	8,1	16	32,6	12	24,5
PDT	6	12,3	6	12,3	4	8,1	1	2,0
PSDB			2	4,2	2	4,2	6	12,3
PT			2	4,2	2	4,2	3	6,1
PCB/PPS			1	2,0				
PDS/PPB	1	2,0	1	2,0			3	6,1
PTB			1	2,0	1	2,0	2	4,2
PSC							2	4,2
PMB	3	6,1						
PRN			5	10,1				
PCdoB							1	2,0
PL			4	8,1	2	4,2	1	2,0
PDC	2	4,2						
PSL							1	2
PSDC							1	2
Total	49	100,0	49	100,0	49	100,0	49	100,0

Fontes: TRE-PE/Nicolau (IUPERJ), Santos(2002)

A vitória de Arraes em 1986 limitou as perdas do PMDB naquele momento com o surgimento de novos partidos parlamentares. Enquanto o PFL perdia 10 cadeiras, o PMDB se viu reduzido em apenas 03 assentos. Sérias perdas ocorreram a partir da migração de Arraes e seu grupo para o PSB em 1990, quando a votação do PMDB despencou de 38% em 1986 para 10% em 1994 e 1998.

O PSB, sem expressão em 1986, obtém 8% dos votos em 1990⁹⁵, saltando para o patamar de 25% nas eleições seguintes. Os índices de 1994 (27%) e 1998 (25%) merecem um comentário à parte. Sem desconhecer a ocorrência de outros fatores, candidatos reforçaram a chapa de Arraes em 94 não porque essa era a chapa governista, mas exatamente pela perspectiva de sucesso eleitoral, posto que “*Arraes era tido como imbatível*”⁹⁶. Na eleição de 1998, apesar da extraordinária vitória de Jarbas, o PSB – partido ao qual pertencia o governador – é o mais votado para a Assembléia.

O comportamento eleitoral do PFL e do PSB não deixam dúvidas sobre a influência do Executivo para a renovação ou ampliação da bancada de um partido ou coalizão eleitoral. Em outros termos, o Executivo é o grande eleitor, possuindo um peso decisivo na correlação de forças no parlamento estadual, a partir da arena eleitoral. O aumento da votação dos partidos governistas deve-se também à ampliação do número de candidatos com elevado potencial eleitoral, consequência do processo migratório para a base situacionista no decorrer da legislatura.

O PDT conseguiu manter sua força parlamentar conseguida em 1986 durante as duas eleições seguintes, quando apresentou candidaturas majoritárias ao Senado em aliança com o PMDB (José Queiroz em 1990) e PSB (Armando Monteiro em 1994). O fim da expectativa de conquista do poder no âmbito nacional, com a candidatura Brizola e os insucessos nas tentativas majoritárias no estado deram origem a intenso movimento migratório, principalmente após as eleições municipais de 1996. Em 1998, o partido conseguiu apenas uma cadeira na Assembléia estadual.

⁹⁵ A candidatura de Arraes a Deputado Federal eleva o PSB à condição de segundo partido mais votado para a Câmara no estado, com 396.000 votos, correspondendo a 22,5%.

⁹⁶ Roberto Magalhães, em entrevista ao jornal *O Estado de São Paulo* (09.04.2000).

Entre 1986 e 1990, o PT quadruplicou seus votos, favorecendo-se dos altos percentuais alcançados pela candidatura Lula no estado em 1989, apresentando a partir de então um pequeno, porém constante, crescimento eleitoral.

Três partidos viveram uma situação semelhante: as forças que os constituíram migraram para outras legendas, modificando consideravelmente sua composição. O PSDB, que cresceu eleitoralmente em 1994 com a candidatura ao Senado de Carlos Wilson (ex-vice governador de Arraes) e em 1998 ao governo, quando alcançou 11% dos votos para a Assembléia – passou ao controle do deputado federal Sérgio Guerra, ex-secretário do último governo Arraes, que posteriormente vinculou-se ao governador Jarbas Vasconcelos – fortaleceu-se com a migração de quadros do PSB. O único deputado eleito pelo PL saiu para o PFL, a partir da hegemonia dos evangélicos sobre o partido. Do PTB saíram os dois deputados, após a filiação do grupo do senador Carlos Wilson.

A tabela 9 informa os percentuais de voto alcançados pelos partidos, quando comparados com a eleição anterior, considerando-se apenas os votos em candidatos e legendas. Exemplificando: o PFL em 1990, perdeu 21,53% da votação obtida em 1986, se consideradas as alterações no número de eleitores, aumento ou diminuição de votos brancos e nulos.

Tabela 9			
Desempenho Eleitoral dos Partidos, em Pares de Eleições (1986-98)			
	90-86	94-90	98-94
PFL	-21,53	14,86	-34,64
PMDB	-50,66	-42,53	5,51
PSB	293,18	235,67	-7,54
PDT	-18,97	-17,69	-62,70
PSDB		102,32	82,59
PT	318,95	11,88	5,52
PCB/PPS	65,01	-49,26	16,72
PDS/PPB	13,83	-87,39	2.676,69
PTB	736,27	-34,50	39,19
PSC	59,36	-87,37	1.865,77
PRN		-91,97	
PCdoB	1.208,39	55,60	68,32
PL	640,70	-29,48	-57,50
PDC	-97,00		
Outros	871,65	29,99	-75,51

Fonte: Tabela 7

As alterações abruptas que ocorrem em cada partido de uma eleição a outra – além dos fatores já apontados – decorrem principalmente da troca de partidos que ocorre entre os candidatos de maior densidade eleitoral. Estes números refletem a votação dos partidos. Distorções entre a ampliação ou redução de votos, e o equivalente em cadeiras, refletem o efeito das coligações e das regras do sistema eleitoral.

A tabela 10 revela a desproporção entre votos dos partidos e cadeiras conquistadas, consequência direta da legislação eleitoral sobre a formação da representação da sociedade.

Todos os sistemas eleitorais apresentam algum grau de desproporção. A conversão dos votos em cadeiras parlamentares no Brasil se dá pela fórmula D'Hondt⁹⁷. Esta fórmula favorece os partidos mais votados, prejudicando aqueles que obtêm menores votações, produzindo “efeitos notavelmente concentratórios sobre o sistema partidário parlamentar, em prejuízo da proporcionalidade e da eqüidade da representação política”⁹⁸. A média de votos necessária para a eleição de cada representante torna-se menor para o(s) grande(s) partido(s), gerando a sobrerrepresentação deste(s), às custas da sub-representação dos menores.

Esse efeito é ampliado na legislação brasileira pela definição da regra de barreira: os partidos que não alcançam o quociente eleitoral (número de votos válidos / quantidade de vagas) são automaticamente excluídos da distribuição das sobras, desconsiderando-se a distância que os separa do quociente, mesmo quando sua votação seja superior à média de votos para obtenção das cadeiras pelos demais partidos.

Além das consequências para a representação propriamente dita, um de seus efeitos é ampliar as incertezas dos atores, cujos cálculos não podem se basear apenas em seu próprio desempenho, individual ou partidário, pois dependem também da composição do resultado dos demais concorrentes.

⁹⁷ Nicolau, 1996:49.

⁹⁸ Tavares, 1994:173.

Tabela 10
Desproporcionalidade nas Eleições para a ALEPE (1986–1998)

	1986		1990		1994		1998	
	Votos	Cadeiras	Votos	Cadeiras	Votos	Cadeiras	Votos	Cadeiras
PFL	33,49	36,7	26,28	30,7	30,19	34,6	19,70	24,5
PMDB	37,95	38,7	18,73	16,3	10,76	10,1	11,40	8,1
PSB	2,05		8,04	8,1	27,00	32,6	25,00	24,5
PDT	12,23	12,3	9,91	12,3	8,16	8,1	3,00	2,0
PSDB	0,00		3,00	4,2	6,06	4,2	11,10	12,3
PT	1,27		5,32	4,2	5,96	4,2	6,30	6,1
PCB/PPS	0,93		1,54	2,0	0,78		0,90	
PDS/PPB	1,90	2,0	2,17	2,0	0,27		7,60	6,1
PTB	0,56		4,67	2,0	3,06	2,0	4,20	4,2
PSC	0,96		1,53		0,19		3,80	4,2
PMB	3,15	6,1	0,00					
PRN			11,14	10,1	0,89			
PCdoB	0,03		0,45		0,70		1,20	2,0
PL	0,69		5,14	8,1	3,63	4,2	1,50	2,0
PDC	4,58	4,2	0,14					
PSL			0,14				2,60	2
PSDC							1,10	2
Outros	0,18		1,80		2,33		0,60	
Total	100,00	100,0	100	100,0	100	100,0	100	100,0

Fonte: Tabelas 7 e 8

Em Pernambuco, o PFL esteve sobrerrepresentado em todo o período, ganhando uma a duas cadeiras, conforme a eleição. O PMDB esteve subrepresentado, principalmente em 1990 e 1998, quando perdeu 01 e 02 cadeiras, respectivamente. O PSB ganhou o equivalente a 03 cadeiras em 1994, o PDT 01 em 1990.

No Brasil, a desproporcionalidade se amplia, entre outros fatores, pelas regras para as coligações, tendo em vista que os votos dos partidos são somados e as cadeiras distribuídas entre eles, sem considerar-se a contribuição de cada partido para o total dos votos conquistados.

Este é um fator explicativo para as enormes desigualdades verificadas: em 1990, enquanto o PL, com 5,14% dos votos recebe 04 cadeiras (8,1%), o PTB, com 4,67% dos votos, recebe apenas 01 cadeira, igualando-se ao PCB – com 1,54% dos votos – e ao PDS (2,17% da votação). Da mesma forma, em 1994, o PL, com 3,63% da votação obtém duas cadeiras, equiparando-se ao PSDB (6,06%) e PT (5,96%).

Entre os instrumentos encontrados na literatura para a análise das características de um sistema partidário, dois indicadores clássicos serão adiante utilizados.

O primeiro é o de fracionamento ou fracionalização⁹⁹ (F), o qual pode ser empregado para análise de sistemas partidários eleitorais (Fe) e parlamentares (Fp), informando a distribuição das preferências dos eleitores, antes e depois dos efeitos das regras de conversão dos votos em mandatos. O índice, criado por Douglas Rae, informa a probabilidade de que quaisquer dois eleitores, escolhidos aleatoriamente, votem em partidos distintos (Fe), ou dois parlamentares, escolhidos ao acaso, pertençam a partidos diferentes (Fp). A variação ocorre de 0 (quando há apenas um partido) a 1 (quando, hipoteticamente, todos os eleitores votem em partidos diferentes, ou todas as cadeiras pertençam a partidos diferentes). Assim, tomando por exemplo um sistema bipartidário em que os dois partidos dividam por igual os votos ou cadeiras, ocorreria $F=0,5$.

Sartori chama a atenção para o fato de que “a fracionarização de Rae é uma medida do número e, mais ainda, do tamanho dos partidos. Mas a medida, na verdade, supervaloriza os partidos maiores e condensa demasiado rapidamente os partidos menores”¹⁰⁰, já que as percentagens partidárias são elevadas ao quadrado. Exemplifica mostrando a desproporção entre um partido com tamanho de 40%, cuja contribuição para o índice é de 0,16, enquanto um partido cuja grandeza é da ordem de 10%, ou seja, $\frac{1}{4}$ daquele, altera o índice em apenas 0,01.

$$F = 1 - \sum v_i^2$$

onde:

F = fracionamento

v_i = proporção de votos ou cadeiras de cada partido

Tabela 11				
Fracionamento dos Partidos na ALEPE (1986-1998)				
	1986	1990	1994	1998
Fe (eleitoral)	0,72	0,86	0,80	0,86
Fp (parlamentar)	0,69	0,83	0,75	0,84

Fonte: Tabelas 7 e 8

⁹⁹ Camargos, Cardoso, 1997:27.

¹⁰⁰ Sartori, 1982:337.

Em consequência da desproporção na conversão de votos em cadeiras, o fracionamento eleitoral apresenta-se sempre superior ao parlamentar. Segundo Rae¹⁰¹, os regimes eleitorais tendem a conceder cadeiras aos maiores partidos em proporção maior que suas votações. O grande número de partidos explica os elevados índices, que aumentaram de um patamar de 0,70 para 0,85, com uma pequena redução em 1994, quando 08 partidos conseguiram cadeiras na Alepe. Em 1986, eram 06 partidos parlamentares; esse número chegou a 13 em 1998.

O crescimento desses índices ocorreu nacionalmente, em decorrência do fim do sistema bipartidário e surgimento do multipartidarismo. Em 1992, a fusão do PDS com o PDC, dando origem ao PPR – posterior PPB, atual PP –, apontava para o início de uma inversão de rota, o que não se confirmou. Em Pernambuco, uma das principais bases do PFL, esse episódio não teria repercussão, pois, à época, o PDS contava com apenas um parlamentar na Alepe. A redução da fragmentação em 1994 foi consequência, basicamente, do comportamento do PFL e PSB.

A expansão dos índices em 1998 revela uma nova estratégia dos pequenos partidos, com candidatos de base eleitoral numericamente inferior aos candidatos dos grandes partidos. Os partidos *nanicos* deixam de funcionar como *cauda* eleitoral para os grandes, formando chapas competitivas de muitos candidatos de menor votação, cuja soma seja suficiente para superar a exigência do quociente eleitoral, viabilizando candidaturas que não teriam chances se oriundas ou coligadas aos grandes partidos.

O segundo indicador é o número efetivo de partidos (N). Conforme Taagepera e Shugart, “*indica o número de partidos de igual magnitude que teriam sobre o fracionamento do sistema partidário o mesmo efeito que têm os partidos efetivos de magnitudes variadas*”¹⁰². N tem como limite inferior o valor 1, quando um único partido conquista todos os votos ou mandatos, porém não apresenta limite superior, podendo assumir qualquer número, dependendo da fragmentação do sistema partidário. Sua utilização permite a comparabilidade dos sistemas partidários eleitorais (Ne) ou parlamentares (Np).

¹⁰¹ Rae *apud* Camargos, Cardoso, 1997:28.

¹⁰² Taagepera, Shugart *apud* Tavares, 1994:310.

$$N = 1 / \sum v_i^2$$

onde:

N= número de partidos eleitorais/parlamentares efetivos

v_i = proporção de votos/cadeiras de cada partido

Tabela 12				
Número de Partidos Efetivos na ALEPE (1986-1998)				
	1986	1990	1994	1998
Ne (eleitoral)	3,63	7,00	5,19	7,05
Np (parlamentar)	3,27	6,10	4,02	6,46

Fonte: Tabelas 7 e 8

Os índices de partidos efetivos ratificam a análise feita anteriormente com relação ao fracionamento. O número efetivo de partidos eleitorais é sempre maior que o de partidos parlamentares; o multipartidarismo começa a implantar-se, de fato, a partir de 1986, apresentando um refluxo em 1994 e um crescimento no momento eleitoral seguinte.

No plano nacional, existiam em 1986 na Câmara Federal 3,3 partidos efetivos, número que elevou-se a 7,1 em 1990 e 8,2 em 1994¹⁰³. No estado, essa trajetória ascendente foi suspensa em 1994 em decorrência de dois fatores: a redução do número de partidos com acesso às cadeiras e a concentração dos votos e cadeiras no PFL e PSB, partidos do governador que saía e do eleito. O PSB elevou sua participação de 8% em 1990 para 27% dos votos e 33% das cadeiras em 1994. Estes dois partidos concentraram 68% das cadeiras, o que anteriormente necessitava de quatro partidos para ser alcançado.

Até este ponto, a aproximação ao objeto se deu por meio das variáveis externas, apontadas no trabalho como dominantes na atuação dos parlamentares: a estrutura sócio-econômica e demográfica à qual se destinam as decisões e que define os atores e sua parcela de poder, de acordo com as preferências, convertidas pelo sistema eleitoral.

¹⁰³ Nicolau, 1996:72, 90.

3.2 Processo Legislativo

Nesta seção serão abordadas as características mais relevantes das regras internas de funcionamento do Legislativo Estadual e sua relação com o Executivo¹⁰⁴, que impactam a produção parlamentar¹⁰⁵. A expressão produção parlamentar é empregada neste estudo no intuito de diferenciá-la da produção legal, pois esta não contabiliza a produção não normativa, composta por requerimentos e indicações, cujo montante representa parcela considerável do trabalho desenvolvido pelos deputados.

O processo legislativo compreende: Emendas à Constituição; Leis Complementares; Leis Ordinárias; Leis Delegadas; Decretos Legislativos; e Resoluções¹⁰⁶. O Regimento Interno¹⁰⁷ acrescenta ainda:

- a) Indicações – são as proposições que solicitam medidas de interesse público, cuja iniciativa legislativa ou execução administrativa não seja de competência exclusiva do Legislativo.
- b) Requerimentos – de solicitação de informações, inclusão de proposição na ordem do dia, ou retirada de proposição, pelo autor. Há vários outros tipos de requerimentos, que podem inclusive ser verbais, referindo-se a procedimentos durante as sessões. São deliberados pelo plenário os que se refiram a: voto de aplauso, congratulações, solidariedade, de pesar e protesto, entre outros.
- c) Emendas – são proposições apresentadas como acessórias de outra¹⁰⁸. Quando objetiva substituir toda a proposição, trata-se de um substitutivo. No prazo previsto para apresentação de emendas, qualquer deputado pode apresentar um substitutivo. Após o prazo, apenas as comissões que examinem o mérito da proposta.

Regra geral, as deliberações são tomadas por maioria simples, presente, pelo menos a maioria absoluta, por meio de votação simbólica, salvo as exceções

¹⁰⁴ Os trabalhos de referência nessa área foram produzidos por Figueiredo e Limongi, sobre o Congresso Nacional e, especificamente sobre os legislativos estaduais, o livro organizado por Fabiano Santos(2001).

¹⁰⁵ A partir dos textos da Constituição Estadual de 1989 e do Regimento Interno (Resolução 156/91, atualizada em 10/98) componentes do Manual do Deputado, publicado pela Assembléia em 1998, para referência na legislatura iniciada em 1999.

¹⁰⁶ CE, Art. 16.

¹⁰⁷ RI, Art. 186, 188, 189, 191 e 192.

¹⁰⁸ RI, Art. 194.

previstas¹⁰⁹. O método de votação é o secreto para a eleição da Mesa Diretora¹¹⁰ e apreciação de vetos do governador¹¹¹ e o nominal para a votação de PEC (propostas de emendas constitucionais). A aprovação de uma PEC exige maioria de 3/5, em 02 turnos, enquanto as leis complementares, eleição da Mesa, apreciação de vetos e reforma do regimento interno, exigem uma maioria absoluta. As propostas que alteram o regimento interno exigem também dois turnos de votação.

A iniciativa de uma proposta de emenda ao regimento pode surgir de qualquer deputado; as emendas constitucionais somente podem ser apresentadas pelo governador, 1/3 dos deputados, 1% do eleitorado do estado ou mais da metade das Câmaras Municipais¹¹².

Um dos elementos centrais das normas que regem os parlamentos é a relação destes com o poder Executivo. Em algum nível, os Executivos têm poderes legislativos. Esta é uma característica do sistema presidencialista, para impedir eventual paralisia decisória ao ocorrerem governos divididos, isto é, quando o Executivo não conta com o apoio da maioria dos representantes.

Para Shugart e Carey¹¹³, os presidentes com poucos poderes legislativos tendem a negociar com o Legislativo, para ver suas propostas aprovadas, enquanto presidentes com grandes poderes tendem a forçar o legislativo a ceder¹¹⁴. Figueiredo e Limongi ressaltam que os poderes legislativos presidenciais são muito mais fortes, pois “*incidem sobre as preferências dos parlamentares*”¹¹⁵. O Executivo além de controlar a agenda do Legislativo, “*conta com recursos não-legislativos advindos do controle que exerce sobre o acesso aos postos de governo*”¹¹⁶. Os poderes legislativos do Executivo são classificados em proativos – poder de decreto, de agenda e de exclusividade na iniciativa de proposições – e reativos, que se exprimem nos vetos totais e/ou parciais.

¹⁰⁹ CE, Art. 7º.

¹¹⁰ CE, Art. 7º.

¹¹¹ CE, Art.25.

¹¹² CE, Art.17; RI, Art. 235.

¹¹³ Shugart, Carey *apud* Figueiredo, Limongi,1999:23.

¹¹⁴ No caso brasileiro, uma república federativa com três esferas autônomas de governo, a tese pode ser replicada a governadores e prefeitos, no âmbito das unidades subnacionais que governam.

¹¹⁵ Figueiredo, Limongi,1999:26.

¹¹⁶ Figueiredo, Limongi,1999:26.

A Constituição Estadual de 1989 concede ao governador o direito de solicitar urgência¹¹⁷ para tramitação de projetos de sua autoria, obrigando a sua inclusão na ordem do dia, caso não tenha sido apreciado no prazo de 45 dias. Essa prerrogativa, na prática, é estendida a todos os parlamentares, que, individualmente, poderão requerer a inclusão na ordem do dia de projetos não apreciados pelo plenário em igual período, independentemente de parecer. A diferença, portanto, está em que o governador, ao solicitar a urgência, impõe um teto de 45 dias para a tramitação do projeto, findo o qual, será obrigatoriamente levado à votação em plenário, enquanto os deputados necessitam aguardar aquele prazo para, se julgar conveniente, requerer que determinado projeto seja votado em plenário.

Entretanto, o governador representa um Poder, uma instituição, geralmente possuindo uma maioria de apoio, enquanto os parlamentares, individualmente, necessitam compor uma maioria para ver determinado projeto – seu ou de sua simpatia – ser aprovado, pois, a princípio, a rejeição da proposta não lhe traria benefícios. Dessa forma, o engavetamento dos projetos de autoria dos parlamentares nas comissões, impedindo que sejam levados a plenário após o prazo, pode ser explicado pela falta de interesse do próprio deputado, quer seja por que a apresentação do projeto visa apenas dar satisfação a determinados segmentos da sociedade, quer seja por que se colocado em plenário não contaria com votos necessários à sua aprovação, em decorrência da fragilidade política da idéia expressa ou de falhas técnicas incontornáveis do projeto.

Os deputados também podem solicitar urgência, desde que o requerimento seja apoiado pela maioria absoluta, ou ainda, por 1/5 dos parlamentares, sujeito à aprovação do plenário¹¹⁸. A tramitação em regime de prioridade – mais rápida, porém abaixo da urgência – pode ser solicitada por 1/3 dos deputados, ou por qualquer deputado, necessitando da concordância do plenário.

¹¹⁷ CE, Art. 21.

¹¹⁸ RI, Art.205.

Outro poder proativo, o de decreto, se restringe à Lei Delegada¹¹⁹. Quanto a esta questão, as Constituições Estaduais apenas seguem a Federal, proibindo a concessão de delegação sobre matérias orçamentárias; que sejam de alçada do Legislativo ou Judiciário; ou matérias que sejam objeto de Lei Complementar. Os projetos de Leis Delegadas são elaborados pelo governador, que solicita a delegação ao Legislativo.¹²⁰ A delegação, acaso concedida, ocorrerá mediante Resolução – não cabendo, portanto, veto do governador – especificando, inclusive, a necessidade das matérias serem votadas pela Assembléia em processo mais ágil: turno único, sem apresentação de emendas.

A exclusividade na iniciativa de matérias pelo governador, dá-se em relação a diversas áreas temáticas: leis orçamentárias e tributárias; aumento de despesas¹²¹; reformas na administração pública; servidores públicos, civis e militares; organização do Ministério Público, Procuradoria Geral do Estado e Defensoria Pública¹²². Os outros poderes – Legislativo e Tribunais – têm exclusividade de iniciativa restrita à sua administração interna. A abrangência das áreas destinadas à iniciativa exclusiva do governador, efetivamente causa uma grande limitação à capacidade de proposição dos parlamentares.

Após a aprovação de um projeto de lei pela Assembléia, este segue à sanção do governador, que tem 15 dias para vetá-lo ou sancionar a lei. Este é o poder legislativo reativo do Executivo. No Brasil, o presidente e todos os governadores têm poder de veto total e parcial¹²³. O veto total representa o nível mais baixo de poder concedido ao Executivo, pois a sua utilização pode se dar sobre projetos de iniciativa do próprio Executivo, quando aprovados com emendas dos parlamentares, ou mesmo de outros atores, cujo conteúdo o governador concorde com os aspectos centrais. Por sua vez, o veto parcial concede ampla liberdade ao Executivo, permitindo-lhe que

¹¹⁹ Lei Delegada “*é a que concede ao Executivo a capacidade de legislar sobre certos assuntos sem que tenha que submeter projetos ao Parlamento*” (Pereira,2001:266).

¹²⁰ CE, Art. 25.

¹²¹ Exceto emendas à Lei Orçamentária Anual (LOA), desde que compatíveis com o PPA-Plano Plurianual e LDO-Lei de Diretrizes Orçamentárias e indiquem os recursos a serem anulados, para compensação.

¹²² CE, Art. 18.

¹²³ Pereira(2001:259).

promova uma assepsia nas matérias aprovadas, retirando emendas aprovadas às suas propostas ou partes que julgue inconvenientes em projetos de terceiros.

Os vetos apostos pelo governador são apreciados pela Assembléia no prazo de 30 dias¹²⁴, em votação secreta, sendo considerados rejeitados se obtiverem maioria absoluta. Se os vetos do governador representam a tentativa de preservar suas propostas originais ou a concordância apenas parcial com as propostas de terceiros, o mecanismo da votação secreta na análise do veto protege os parlamentares, dando-lhes liberdade para discordarem da posição do governador, sem os elevados custos que a votação pública lhes acarretaria.

Relevante também é a questão do quorum. A aprovação de uma matéria é consequência da formação de uma maioria – simples, absoluta ou qualificada, conforme o caso – que se inverte na apreciação do veto: a maioria não precisa ser constituída pelo governador, para aprovar o seu veto, mas por aqueles que se opõem ao veto, para rejeitá-lo. Assim, caberá à oposição, via de regra minoritária, construir uma maioria absoluta, tarefa cujo sucesso é bastante improvável.

A coordenação do processo legislativo e a administração da Casa são funções da Mesa Diretora. A Mesa é eleita para um mandato de 02 anos, vedada a recondução de seus membros para quaisquer de seus cargos na eleição seguinte¹²⁵. A eleição da Mesa se dá por voto secreto, para cada cargo separadamente, exigindo-se maioria absoluta, em 1º. turno. Se necessário, realiza-se um 2º. turno, entre os dois mais votados ao(s) cargo(s)¹²⁶. A sua composição deverá espelhar a proporcionalidade dos partidos ou blocos, o que só é possível quando estes chegam a um acordo em torno de uma chapa única, o que nem sempre acontece. O registro das candidaturas, inclusive, se dá individualmente, para cada cargo da Mesa, não necessariamente através de chapas, esvaziando, portanto, o princípio da proporcionalidade. Com a apresentação de vários candidatos ao mesmo cargo – composição de mais de uma chapa ou existência de candidatura(s) avulsa(s) – e a votação isolada para cada cargo, apenas um prévio acordo entre os partidos viabiliza o atendimento desse princípio.

¹²⁴ CE, Art. 23.

¹²⁵ RI, Art 9º.

¹²⁶ RI, Art. 10 e 12.

A Mesa delibera por maioria de votos. Os assuntos submetidos à sua decisão referem-se à normatização e implementação das ações administrativas, cuja execução é centralizada na Primeira Secretaria. São concentradas na Presidência as decisões referentes ao processo legislativo, tais como: organizar a ordem do dia das reuniões; declarar a prejudicabilidade de qualquer proposição que julgue contrariar o Regimento Interno – cabendo recurso da decisão ao Plenário, caso o deputado sinta-se prejudicado; distribuir as matérias às Comissões; decidir as questões de ordem; mandar desarquivar proposição que não esteja concluída, para seu andamento.

As normas de funcionamento da Alepe se diferenciam bastante daquelas que regem a Câmara dos Deputados, objeto do estudo de Figueiredo e Limongi. Na Câmara, o poder de agenda está concentrado no presidente da República – através das Medidas Provisórias e Pedidos de Urgência –, na Mesa Diretora e Colégio de Líderes, estes últimos possuindo várias prerrogativas que limitam a ação individual dos parlamentares no plenário. *“O processo legislativo continua dirigido e controlado por um número restrito de parlamentares, os membros do colégio de líderes, e converge quase exclusivamente para o plenário, em detrimento do trabalho das comissões”*¹²⁷.

No âmbito estadual, o Executivo não tem poder de decreto – ao menos comparável ao poder decorrente das medidas provisórias – e inexistente colégio de líderes. O peso dos seus pedidos de urgência sobre a agenda, não se distingue substancialmente do peso dos deputados, individualmente. Quanto ao segundo aspecto, enquanto na Câmara o colégio de líderes é que organiza a pauta das matérias a serem levadas à discussão e votação, no estado este poder se encontra inteiramente concentrado na presidência. Entretanto, os deputados estaduais, isoladamente, contam com muito mais poderes quando comparados aos federais, como: requerer a inclusão na ordem do dia dos projetos que se encontrem com tramitação pendente a 45 dias; apresentar substitutivos a quaisquer proposições; recorrer ao plenário de várias decisões do presidente; solicitar a verificação de quorum¹²⁸; requerer votação nominal¹²⁹ e propor alterações regimentais.

¹²⁷ Figueiredo, Limongi, 1999:45.

¹²⁸ RI, Art.156.

¹²⁹ RI, Art.223.

A prerrogativa realmente importante do líder partidário ou de bloco na Alepe é a indicação dos membros de bancada para compor as comissões, e a qualquer tempo substituí-los¹³⁰. Entretanto, o mesmo vale para o líder: a bancada pode substituí-lo a qualquer momento, por meio de documento assinado pela maioria absoluta. Dessa forma, o líder vê-se obrigado a permanente negociação com sua bancada.

Diferentemente da Câmara Federal, onde exige-se um número mínimo de parlamentares para que o partido tenha direito a uma liderança¹³¹, na Alepe cada partido, ainda que com um único representante, tem esse direito¹³². O líder, como foi visto, não detém importantes prerrogativas. Conta, no entanto, com direito a acréscimos na lotação de pessoal e verba de gabinete em percentuais que variam entre 30% e 70%, de acordo com o tamanho da bancada. A formação de blocos¹³³, por outro lado, pode viabilizar, pelo critério da proporcionalidade, a presidência de comissões permanentes ou cargos na Mesa, os quais também representam acréscimos de recursos – espaços de poder e quantidade de cargos – à disposição.

Analizados caso a caso, estes parecem ser incentivos de patronagem ou *rent-seeking* para que ocorram migrações para partidos de representação única ou formação de blocos entre os pequenos partidos. O primeiro caso explica, ainda e em parte, a possibilidade de fragmentação nominal maior que a real e crescente entre as eleições; o segundo, a abdicação de liderança própria, cuja perda, contraditoriamente, pode representar ganhos em vez de custos políticos.

Nas comissões, o poder se concentra no presidente. A escolha dos presidentes das comissões permanentes, regimentalmente, é procedida por meio de eleição entre seus membros, por maioria simples. Na prática, a eleição apenas ratifica o prévio acordo entre os partidos para a divisão das comissões, seguindo o critério da proporcionalidade, destacando porém as duas comissões mais importantes – de

¹³⁰ RI, Art. 47.

¹³¹ Equivalente a um centésimo da composição da Câmara, de acordo com seu Regimento Interno (Art.9º da Resolução Nº 17/89).

¹³² Apenas cinco estados exigem número mínimo de deputados para a constituição de lideranças (Pereira, 2001:269-70).

¹³³ Enquanto a percentagem mínima de deputados exigida para a constituição de um bloco parlamentar alcança 33,3% no Mato Grosso do Sul e 20% em Minas Gerais e São Paulo, em Pernambuco representa apenas 8,2% (04 deputados), o que amplia o *menu* para os membros de pequenos partidos (Pereira, 2001: 272).

Constituição, Legislação e Justiça (CCLJ) e de Finanças, Orçamento e Tributação (CFOT) – para os partidos da base governista¹³⁴.

As duas são comissões de admissibilidade, ou seja, podem impedir a tramitação de proposições sem que ocorra o julgamento do mérito. A Comissão de Constituição, Legislação e Justiça¹³⁵ julga a constitucionalidade, legalidade e juridicidade das propostas. Quando o seu parecer é pela inconstitucionalidade, o projeto vai à ordem do dia para discussão prévia, somente seguindo a tramitação caso o plenário rejeite o parecer. A Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação¹³⁶, por sua vez, analisa com exclusividade as propostas de leis orçamentárias e suas emendas e as prestações de contas dos três poderes. Apenas na Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação as propostas orçamentárias podem receber emendas, as quais – em número geralmente superior a mil, quando se trata de LOA – são apreciadas no prazo de dez dias. O parecer da comissão sobre as emendas tem caráter conclusivo e final, exceto se 1/3 dos deputados recorrerem ao plenário. No entanto, se o plenário não se pronunciar em 10 dias, prevalecerão os pareceres da comissão.

Dissolvido ou alterada a quantidade de deputados do bloco, será revista a composição das comissões, de modo a preservar a proporcionalidade¹³⁷.

É tarefa das comissões – além da discussão e aprovação da admissibilidade ou mérito das proposições – realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil, principal mecanismo efetivo de participação da sociedade no processo legislativo. Podem as comissões também “*promover estudos e pesquisas sobre problemas de interesse público*” e “*tomar a iniciativa na elaboração de proposições ligadas ao estudo de tais problemas*”¹³⁸. Essas funções, acaso combinadas, permitiriam ganhos de informação pelo conhecimento empírico da realidade, que somado à participação da sociedade civil, possibilitaria o incremento da responsabilidade, responsividade, iniciativa de proposição de legislação relevante e,

¹³⁴ Excepcionalmente, durante o governo Arraes (1995-1998), a CFOT permaneceu sob a presidência do PFL, opositorista.

¹³⁵ RI, Art.82.

¹³⁶ RI, Art.83.

¹³⁷ Esse dispositivo nem sempre é aplicado, na realidade. Acordos *ad hoc* podem dispensar sua utilização.

¹³⁸ RI, Art.81.

portanto, de maior autonomia do Legislativo estadual frente ao Executivo. Na realidade, porém, apenas as audiências públicas ocorrem.

A Alepe nunca implantou estrutura de recursos humanos e materiais com a finalidade de realizar estudos e pesquisas próprios sobre a realidade do estado, para sobre ela agir. As comissões limitam-se a dar um parecer sobre as proposições que lhes são distribuídas. À inexistência de estudos próprios e de estrutura para realizá-los, o que não significa em absoluto a ausência de conhecimento ou informações sobre os problemas, que podem ser fornecidos pelos *stakeholders* – o próprio Executivo ou grupos organizados – ou resultante de experiências e impressões pessoais, acrescenta-se o prazo para análise do mérito das proposições¹³⁹:

Tabela 13

Prazos Procedimentais Definidos para as Comissões da ALEPE

Tramitação	Prazo da Comissão	Prazo do Relator	Prazo p/emendas
Urgência	05 dias	02 dias	03 dias
Prioridade	10 dias	05 dias	05 dias
Ordinária	15 dias	10 dias	10 dias

Fonte: Regimento Interno da Alepe, Artigos 118, 121 e 195.

Os prazos das comissões podem ser prorrogados, a pedido do presidente da comissão ou relator da matéria, com a aprovação do plenário da Casa; ou reduzidos, para 48 horas, caso 1/3 dos deputados requeiram ao presidente da Assembléia – e este defira – a colocação da matéria na ordem do dia antes do encerramento do prazo normal de tramitação. Na prática, os prazos dos relatores se estendem até a reunião seguinte da comissão. Deve ser salientado que nesses prazos, normalmente, não se encontra apenas um projeto, mas vários, o que reduz ainda mais o tempo de apreciação pelos parlamentares. A consequência da agregação desses fatores – exiguidade do tempo, ausência de estudos de referência e estrutura institucional de recursos humanos especializados e materiais – é proceder-se a uma análise superficial, baseada apenas na opinião pessoal de generalistas, já que os deputados – essa é uma característica de qualquer parlamento – embora possam ser especialistas em determinadas áreas, tratam dos mais variados temas.

¹³⁹ RI, Art.118.

Pode-se verificar o efeito da alta produtividade do legislativo por meio da tabela abaixo, que informa a produção legislativa das Assembléias de vários estados, durante a legislatura de 1995-98:

Tabela 14	
Leis Aprovadas, Alguns Estados (1995-1998)	
MINAS GERAIS	1.465
ESPÍRITO SANTO	820
RIO GRANDE DO SUL	1.015
RIO DE JANEIRO	740
CEARÁ	471
SÃO PAULO	937
Fonte: Santos(org)2001:65,95,152,176, 211,237-8.	

Essa hiperatividade legislativa tem efeitos negativos junto à sociedade. O cidadão mineiro, por exemplo, em 04 anos, sofreu o impacto da mudança de 1.465 normas legais estaduais, sem contar a legislação federal aprovada, as Medidas Provisórias vigentes e não votadas e a legislação municipal. Leis que são formuladas distantes da sociedade, em volume incompatível com o acompanhamento por um cidadão medianamente informado¹⁴⁰, retornam com a desvalorização da atividade do parlamentar e da própria instituição, até mesmo porque boa parte das leis *não pegam*.

Retomando a questão da exiguidade do tempo para apreciação, participação dos segmentos sociais envolvidos, formulação de alternativas, discussão¹⁴¹ e votação das propostas, as regras incentivam a adoção de duas posturas por parte dos parlamentares: posicionar-se perante as propostas seguindo o posicionamento adotado perante o autor da mesma – o que se traduz em enorme vantagem para o Executivo – e legislar sobre matérias sem relevância, de fácil elaboração e de cunho distributivista / clientelista, onde raramente ocorrerá oposição à proposta, praticando-se o *logrolling*: o deputado vota favoravelmente às propostas dos

¹⁴⁰ A propósito, levantamento realizado pela Casa Civil da Presidência da República, com data base em 26.08.1998, apontava um universo de 27.471 leis federais não expressamente revogadas (11.508 decretos-lei, 10.014 leis, 83 leis complementares, 10 leis delegadas, 5.812 decretos do Poder Legislativo e 44 decretos do Governo Provisório de 1930-1934), das quais 17.350 leis de caráter particular e 10.121 leis de caráter geral. (in www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Consolidacao, em 18.03.2003).

¹⁴¹ Nas comissões, após a leitura do parecer do relator, cada membro tem 10 minutos, improrrogáveis, para usar da palavra, cabendo ao relator contra-argumentar em no máximo 15 minutos, passando-se imediatamente à votação do parecer, para que seja enviado a plenário (RI, Art 122).

demais, para que esses retribuam votando favoravelmente às suas iniciativas da mesma espécie.

No plenário, podem constar da ordem do dia¹⁴² até 04 proposições em regime de urgência ou 06 em prioridade, o que significa que, se a pauta for cumprida nessas condições, cada uma deverá ser discutida e votada em aproximadamente 30 e 20 minutos, respectivamente. Com tão pouco espaço de tempo, a discussão assume um caráter meramente formal, podendo-se inferir que as posições já estejam previamente definidas, inalterando-se com a utilização do instrumento que caracteriza o parlamento: a discussão das proposições, a argumentação em torno das idéias e interesses. A pequena participação da sociedade no processo também é relevante¹⁴³.

Ao final da legislatura, as proposições cuja tramitação não se concluíram, são arquivadas¹⁴⁴, podendo ser desarquivadas nos primeiros 180 dias da legislatura seguinte, se requerida pelo autor ou por 1/5 dos deputados.

A Alepe também possui importantes poderes fiscalizatórios da ação do Executivo, sendo de sua competência exclusiva: fiscalizar a execução das leis orçamentárias; fiscalizar a legalidade, legitimidade, eficácia, eficiência e economicidade das ações do Estado¹⁴⁵; e requisitar – a pedido de qualquer deputado – informações e cópias de documentos referentes às despesas realizadas pelos três poderes.

Entretanto, o instrumento mais importante para a fiscalização e investigação – não restrito às ações do Estado – é a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), a qual, para ser criada, seguindo a Constituição Federal, necessita do apoio de 1/3 dos deputados, número superior à bancada oposicionista ao governo Jarbas. Ao menos nessa legislatura, a criação de CPIs só seria possível com o apoio do Executivo.

A Assembléia também tem um peso determinante na formação das demais instituições de controle, responsáveis pela *accountability* horizontal – o

¹⁴² Ordem do Dia é o tempo reservado à discussão e votação das proposições sujeitas à deliberação do plenário.

¹⁴³ O resgate da autonomia frente ao Executivo, voltando-se à participação da sociedade civil, ampliando a *accountability* e *responsiveness* refletiu positivamente na Assembléia mineira: entre outubro/93 e dezembro de 95, a diferença entre a avaliação positiva e negativa da população ampliou-se de 13% para 30% e a taxa de renovação reduziu-se de 64% em 1990 para 45% em 1994 (Anastasia;2001:73,77).

¹⁴⁴ RI, Art.200.

¹⁴⁵ CE, Art.29.

Ministério Público e o Tribunal de Contas do Estado. Dos 07 conselheiros do TCE, órgão auxiliar da Alepe, quatro são escolhidos pela Casa. Quanto ao Ministério Público, o Procurador Geral de Justiça é nomeado pelo governador para um mandato de dois anos, mas pode ser destituído a qualquer tempo pelo voto da maioria absoluta da Alepe.

A predominância do Executivo sobre o Legislativo se dá principalmente a partir do controle de recursos extra-legais, determinantes para a formação de uma maioria que controla postos-chave no processo legislativo e apresenta elevada disposição colaboracionista decorrente da distribuição de cargos e verbas governamentais de acordo com as preferências dos parlamentares.

Preliminarmente, conclui-se que do ponto de vista formal, o desequilíbrio que favorece o Executivo é compensado pelo poder individual dos parlamentares, distintamente do que ocorre no plano nacional. As variáveis internas não podem, portanto, ser apontadas como determinantes da ocorrência do que Abrucio qualificou como ultra-presidencialismo estadual.

4. Agenda do Legislativo Estadual (1995-2000)

Neste capítulo será apresentado e analisado o conjunto das proposições submetidas às duas legislaturas em estudo. Espera-se encontrar variações substantivas entre os partidos quanto aos temas propostos e, em decorrência disso, os instrumentos – tipos de projetos – utilizados.

Do conjunto das ações desenvolvidas pelos parlamentares, os estudos sobre o legislativo privilegiam apenas as normas e, não raro, focalizam o subconjunto das leis aprovadas. Este trabalho amplia as observações para o conjunto das proposições apresentadas, inclusive aquelas de caráter não normativo, como indicações e requerimentos. Da atividade parlamentar de autoria identificável, deixam de ser computados basicamente os discursos e apresentação de emendas – exceto as PEC-propostas de emendas constitucionais e às leis orçamentárias – em plenário e nas comissões e as votações ocorridas nas comissões.

A partir de 1999 a Alepe informatizou o sistema de trâmite legislativo, possibilitando a obtenção dos dados relativos à 14^a. legislatura (1999-2000) por meio eletrônico. Os dados relativos à 13^a. legislatura (1995-1998) foram coletados manualmente no Departamento Legislativo da Assembléia. A partir do livro de registro dos projetos, foram identificadas as datas em que houveram votações nominais em plenário, as quais foram coletadas manualmente a partir das respectivas atas.

Entretanto, até a 13^a. legislatura os requerimentos e indicações não eram registrados em livro específico, da mesma forma que as propostas normativas, mas apenas em folhas de controle, sem informação do assunto. Além disso, as folhas referentes a 1995 e 1996 já haviam sido expurgadas no momento da coleta, tornando

necessário um levantamento em cada processo, o que não foi providenciado por limitações de tempo.

Diante dessas restrições, inicialmente será utilizada informação contida na página da Alepe na internet totalizando as indicações e requerimentos apresentados naquela legislatura e, posteriormente, para o cálculo de indicadores, os dados obtidos das folhas de controle disponíveis, relativas a 1997 e 1998 (4.383 indicações e 1.917 requerimentos), que permitem a identificação dos autores/partidos, todavia, sem informação do assunto. Parte-se do pressuposto de que esse universo não deve guardar desproporções significativas em relação à atuação dos diversos atores ao se observar todo o conjunto de proposições da espécie na legislatura, exceto quanto à intensidade, maior nos anos iniciais do mandato¹⁴⁶.

Do mesmo modo, o pressuposto é de que não haja diferença relevante entre as legislaturas quanto à utilização dos diversos tipos de proposição por cada autor, ou seja, o padrão observado na 14^a. legislatura deve ser próximo ao da antecedente.

As proposituras estão inicialmente classificadas apenas pela legislatura, tipo e autores institucionais, permitindo uma primeira aproximação do papel desempenhado e da força política de cada um no processo legislativo.

Analisando-se a tabela a seguir, constata-se a tramitação de um grande número de projetos a cada legislatura. Quanto às propostas normativas, os deputados e o Executivo foram muito mais atuantes na 14^a. legislatura, quando se considera que os dados desta referem-se apenas aos dois primeiros anos.

Deve ser salientado que o governo Jarbas utilizou seu capital político para empreender uma reforma do aparelho do Estado, sob forte inspiração da reforma implantada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso no plano federal, buscando: a transferência de atividades desempenhadas pelo Estado para a sociedade civil, via privatização; criação de agência regulatória de serviços públicos concedidos à iniciativa privada; transformação do regime da previdência dos servidores públicos, de

¹⁴⁶ O universo dessas duas sessões legislativas passará a ser então empregado como se fora da legislatura, visto que a quantidade/média de proposições normativas é muito menos expressiva, não impactando a relação entre os montantes, exceto para ampliar a distância entre aqueles atores que se mostrem mais clientelistas. Além disso, torna coincidentes – dois anos – o período de informações em cada legislatura.

repartição simples para o de capitalização, por intermédio do Funape; contenção dos gastos com servidores públicos por meio da desvalorização real dos salários, pela ausência de reajustes ao longo do tempo; e esforço para o atingimento do equilíbrio fiscal.

Nessa conjuntura, os demais atores externos (Tribunal de Justiça, Ministério Público e Tribunal de Contas), cujas propostas se restringem à sua administração interna, reduziram a quantidade de iniciativas, tendo em vista que uma parcela considerável de suas demandas se refere a alterações no quantitativo ou forma de concessão ou cálculo de gratificações e comissões, ou em planos de carreiras e salários, gerando incrementos nos gastos com pessoal.

Tabela 15
Proposições Apresentadas, por Autor e Tipo, 13^a e 14^a Legislaturas (1995-2000)

	Ind		Req		Res		D. Leg		L.Ord		L.Comp		E.Const		Total	
	13 ^a	14 ^a	13 ^a	14 ^a	13 ^a	14 ^a	13 ^a	14 ^a	13 ^a	14 ^a	13 ^a	14 ^a	13 ^a	14 ^a	13 ^a	14 ^a
EXECUTIVO									328	229	5	9	6	2	339	240
JUDICIARIO									8	2	2	3			10	5
MIN.PUBLICO									5	1	1				6	1
TCE									9	1					9	1
Mesa Diretora					86	42			5	5				1	91	48
Com.Juiz		1		1	8	3	3								11	5
Com.Finanças					16	7									16	7
Com (demais)		1				1										2
CPI Evasão Fiscal							2		2				1		5	
CPI Precat	1														1	
DEPUTADOS	12507	4959	4211	2020	107	64	1	5	283	220	5	10	24	14	17138	7292
Totais	12508	4961	4211	2021	217	117	6	5	640	458	13	22	31	17	17626	7601

Fonte: ALEPE – Depto Legislativo

Nesses seis anos, nenhum projeto foi apresentado diretamente pela população, como está garantido na Constituição. Essa omissão é reveladora de um baixo nível de participação e acompanhamento do trabalho legislativo pela sociedade, mas também certamente pela disponibilidade de apresentação de projetos de interesse de grupos específicos através de parlamentares.

Como reflexo da fragilidade institucional da Casa, os órgãos colegiados tiveram minúscula participação, deixando transparecer que a cultura predominante privilegia a atuação individual e fragmentada dos parlamentares.

A Mesa Diretora apresenta, basicamente, pedidos de afastamento (licença) dos deputados, propondo, em escala muito inferior, alterações na administração interna e no Regimento Interno, bem como homenagens. A Mesa ao longo dos seis anos introduziu 10 projetos de lei, sendo seguida – especificamente quanto a leis – pela CPI da Evasão Fiscal. As demais comissões permanentes e temporárias praticamente nada propuseram, exceto as de Constituição, Legislação e Justiça (CCLJ) e Finanças, Orçamento e Tributação (CFOT). Embora na 13^a. Legislatura tenha proposto resoluções sobre outras áreas temáticas, a Comissão de Finanças e Orçamento basicamente cumpre sua função legal de posicionar-se frente às prestações de contas dos poderes.

Deve ser registrado, porém, que as comissões permanentes introduzem expressivo número de emendas aos projetos em tramitação. Desse modo, os órgãos coletivos, quando atuantes, reproduzem assim a postura reativa da Casa na formulação de políticas públicas.

O conjunto dos deputados oferece menor número de propostas de lei que o Executivo; no agregado, concentram cerca de 95% de suas proposições – nas duas legislaturas – em Indicações, Requerimentos e Resoluções, cujo conteúdo geralmente está direcionado a particularismos de toda ordem. No conjunto das leis ordinárias e complementares, o Executivo responde sozinho por cerca de 50% das propostas, oferecendo, todavia, menos propostas de alterações constitucionais que os parlamentares.

Entretanto, quando se aponta a preponderância do Executivo no Brasil, algumas vezes se omite que parcela considerável dos seus projetos refere-se a procedimentos rotineiros, consensuais, cuja finalidade é o funcionamento cotidiano da máquina do Estado.

Um número significativo de projetos na área administrativa refere-se à cessão (ou renovação) de prédios públicos a Prefeituras e outros órgãos públicos; na área de previdência, a maior parte dos projetos está relacionada à concessão de pensões especiais a familiares de militares falecidos em serviço¹⁴⁷.

Tabela 16
Proposições, por Área e Autor Institucional (1995-2000)

	CCLJ		Com (demais)		Mesa Diretora		TJ/MP/TCE		EXEC		COFT		TOTAL	
	13ª	14ª	13ª	14ª	13ª	14ª	13ª	14ª	13ª	14ª	13ª	14ª	13ª	14ª
ADMINISTRAÇÃO			2	1	4	3	17	4	126	66			149	74
SEG.PÚBLICA /JUSTIÇA	2								4	8			6	8
ASSISTÊNCIA SOCIAL									3	2			3	2
PREV. SERV. PÚBLICOS									51	40			51	40
TRABALHO / SERV.PÚBL.					2	1	6	1	20	15	3		31	17
EDUC,CULT, ESPORTE e LAZER	1	1							7	2			8	3
HABIT. E SANEAMENTO										3				3
MEIO AMBIENTE									4	4			4	4
AGRIC / ORG. AGRÁRIA									4	1	2		6	1
RECURSOS HIDRICOS									3				3	
IND, COM e SERVIÇOS									2	7			2	7
COMUNIC, ENERGIA e TRANSPORTES									1				1	
ORÇAMENTO									80	71	10	7	90	78
TRIBUTOS			3						17	5			20	5
PARTIC e CONTROLE SOCIAL					1								1	
INTERV. EM MUNICÍPIOS	1										1		2	
HOMEN e DENOM. LOGRADOUROS		1			3	3				1			3	5
LICENÇA A DEPUTADO					75	33							75	33
REGIMENTO INTERNO	1			1	3	4							4	5
OUTROS / NÃO IDENTIF	6	3	1		3	4	2	2	17	15			29	24
Totais	11	5	6	2	91	48	25	7	339	240	16	7	488	309

Fonte: ALEPE – Depto Legislativo

Alterações nas prioridades dos governos também podem ser observadas: enquanto o governo Arraes propôs mais alterações na área rural, o governo Jarbas concentrou maior número de mudanças nas atividades econômicas urbanas, ambos mantendo coerência com a predominância de sua força na eleição que constituiu o governo.

¹⁴⁷ CE, Art.100.

Uma outra distinção está nas mudanças da política tributária, promovidas pelo governo Arraes, enquanto o governo Jarbas prendeu-se à alteração das leis orçamentárias, ou seja, adequações no decorrer do exercício da proposta originalmente aprovada, solicitando em dois anos praticamente o mesmo número de alterações nos orçamentos que todo o governo Arraes.

A agenda do Executivo, em todo o período, mostra-se abrangente, em contraposição aos colegiados existentes no Legislativo. Há nas diversas áreas de políticas públicas um vácuo na iniciativa de propostas coletivas, apesar da existência na Casa de doze comissões permanentes e a atuação, no período, de várias comissões temporárias.

Centrando o foco sobre a gestão das finanças públicas, as propostas orçamentárias são pouco discutidas e emendadas no parlamento estadual quanto à alocação dos recursos para as diversas políticas públicas, acrescendo-se a isso a liberdade que o Executivo desfruta na sua execução bem como a quantidade de proposições de alteração dessas leis, em um contexto de *deficit de accountability* horizontal, decorrente da inexpressiva capacidade de acompanhamento e fiscalização de suas ações pelo legislativo.

Após constatar que a atuação institucional da Casa revela uma ausência de cultura de trabalhos coletivos, e, ao mesmo tempo, uma presença hegemônica do Executivo na formulação de leis, será observada a partir de agora a atuação dos partidos.

Em decorrência da intensa migração ocorrida durante as legislaturas, especificamente em um quadro político bipolarizado, não faria muito sentido analisá-los a partir do resultado eleitoral. Assim sendo, optou-se por basear o trabalho na posição que os parlamentares ocupavam após a estabilização do processo migratório em cada legislatura¹⁴⁸. Para a 13ª legislatura, verificou-se a filiação partidária no início da sessão de 1996 e na 14ª, a filiação vigente no final do ano 2000.

¹⁴⁸ Não há um registro oficial da composição das bancadas ao longo do tempo. Os dados foram obtidos a partir da localização de folhas de presença às reuniões plenárias que contavam com essa informação. Maior nível de precisão implicaria na pesquisa nos dossiês funcionais dos deputados, o que, obviamente, não foi solicitado.

Tabela 17
Proposições, por Tipo e Partido (1995-2000)

	Ind		Req		Res		D.Leg		L.Ord		L.Comp		E.Const		Total	
	13 ^a	14 ^a	13 ^a	14 ^a	13 ^a	14 ^a	13 ^a	14 ^a	13 ^a	14 ^a	13 ^a	14 ^a	13 ^a	14 ^a	13 ^a	14 ^a
PC do B	46	4	57	54	1	2			18	12			1	1	123	73
PT	13	30	69	122	6	2	1	3	30	19			5	1	124	177
PSB	1783	468	453	137	34	3			89	21	3	3	10	5	2372	637
PDT	18	20		28					3	6					21	54
PPS		5		10						4		2		1		22
PSDB	42	701	79	230	3	11			8	41		1			132	984
PMDB	381	1414	203	197	12	8			34	17		1	1		631	1637
PV		2								2		1				5
PTB	51	37	12	62	3	1			7	8	1				74	108
PMN	59		39		1				7						106	
PL	129	283	56	47		3			3	21					188	354
PSC		71		16						1						88
PSL		117		31						2		2				152
PSDC		76		40						1						117
PFL	1701	1181	819	850	40	31		2	70	51	1		7	5	2638	2120
PPB	160	550	130	196	7	3			14	14				1	311	764
Total	4383	4959	1917	2020	107	64	1	5	283	220	5	10	24	14	6720	7292

Fonte: ALEPE – Depto Legislativo

Analisando as proposições individuais dos parlamentares quanto ao seu tipo, observa-se uma primeira disjuntiva. Os partidos do campo ideológico da direita para o centro utilizam-se mais de proposições não normativas, como indicações e requerimentos, quando comparados à esquerda. Essa afirmação fica mais evidente diante das médias por bancada.

Observando a média das proposições, por deputados, percebe-se que a esquerda utiliza-se muito pouco das indicações – exceto o PSB, que inclusive amplia seu uso quando oposição, comportamento idêntico ao PFL – enquanto os parlamentares de centro e direita utilizam-se fartamente desse mecanismo.

As indicações, com raríssimas exceções, são pedidos de intervenção localizada do Executivo, tais como a restauração de uma determinada escola, a construção e/ou recuperação de poços, estradas e instalação de orelhões em locais específicos (distrito, sítio, rua). Embora não criem nenhuma obrigação quanto ao seu atendimento e muitas vezes servindo apenas para demonstrar junto aos eleitores o empenho do deputado em viabilizar o benefício, o controle do acesso à máquina

pública pelos deputados governistas torna-os os principais utilizadores desse tipo de instrumento¹⁴⁹. A ausência ou ineficiência de canais institucionais de acesso da população ao Estado, para a sugestão ou reclamação de providências pontuais, representa um conjunto de oportunidades a serem politicamente exploradas pelos governistas, cumprindo o papel de despachantes ou vereadores estaduais¹⁵⁰, intermediando essas demandas junto aos decisores.

Tabela 18
Média de Proposições, por Tipo e Partido¹⁵¹ (1995-2000)

	Deputados		Ind		Req		Res		D.Leg		L.Ord		L.Comp		E.Const		Total	
	13 ^a .	14 ^a .	13 ^a	14 ^a	13 ^a	14 ^a	13 ^a	14 ^a	13 ^a	14 ^a	13 ^a	14 ^a	13 ^a	14 ^a	13 ^a	14 ^a	13 ^a	14 ^a
PCdoB	1	1	46	4	57	54	1	2	0	0	18	12	0	0	1	1	123	73
PT	2	3	7	10	35	41	3	1	1	1	15	6	0	0	3	0	62	59
PSB	18	3	99	156	25	46	2	1	0	0	5	7	0	1	1	1	132	212
PDT	2	1	18	20	0	28	0	0	0	0	3	6	0	0	0	0	21	54
PPS	0	1		5		10		0		0		4		2		1		22
PSDB	2	8	21	88	40	29	2	1	0	0	4	5	0	0	0	0	66	123
PMDB	5	9	76	157	41	22	2	1	0	0	7	2	0	0	0	0	126	182
PV	0	1		2		0		0		0		2		1		0		5
PTB	1	1	51	37	12	62	3	1	0	0	7	8	1	0	0	0	74	108
PMN	1	0	59		39		1		0		7		0		0		106	
PL	1	2	129	142	56	24	0	2	0	0	3	11	0	0	0	0	188	177
PSC	0	1		71		16		0		0		1		0		0		88
PSL	0	1		117		31		0		0		2		2		0		152
PSDC	0	1		76		40		0		0		1		0		0		117
PFL	13	12	131	98	63	71	3	3	0	0	5	4	0	0	1	0	203	176
PPB	4	4	40	138	33	49	2	1	0	0	4	4	0	0	0	0	78	191
Médias			89	101	39	41	2	1	0	0	6	4	0	0	0	0	137	149

Fonte: ALEPE – Depto Legislativo

¹⁴⁹ Com a privatização das empresas concessionárias de serviços públicos, Telpe/Telemar e Celpe, o objeto de parcela das indicações foi também deslocado para a iniciativa privada, escapando ao controle do Executivo. Nesse contexto, deputados situacionistas e opositores depararam-se com restrições semelhantes.

¹⁵⁰ A rigor, esse também não é o papel do vereador, senão em decorrência do mesmo fenômeno no âmbito municipal.

¹⁵¹ a) Após as eleições municipais de 1996, o PCdoB assume uma vaga originalmente do PDT. Por isso, o total de deputados da 13^a. legislatura apresenta-se na tabela igual a cinquenta.

b) As médias estão arredondadas (maior ou igual a 0,5 → 1).

c) No cálculo da quantidade de deputados de cada partido, a fim de permitir uma média, foram excluídos os membros eventuais, de curta passagem, como suplentes que assumiram interinamente e deputados que assumiram cargos no Executivo, desincompatibilizando-se (retornando) apenas no período eleitoral, resultando na exclusão de 06 deputados da 13^a. e 07 deputados da 14^a. Esses excluídos propuseram: na 13^a, 96 indicações, 32 requerimentos e 02 resoluções, totalizando 130 proposições; na 14^a, 103 indicações, 55 requerimentos, 04 resoluções, 02 Leis Ordinárias e 02 Leis Complementares, no total de 166 proposições.

Apesar disso, os partidos de esquerda – exceto o PSB – apresentaram um comportamento distinto do centro e direita, mesmo quando na base de apoio do governo. Na 13^a. legislatura, o PT apresentou 13 indicações; o PCdoB, 46 e o PDT 18, enquanto, mesmo na oposição, o PMDB apresentou 381 e o PFL 1.701, equiparando-se ao partido do governador, o PSB, com 1.783.

A mudança de comportamento no governo Jarbas ratifica essa avaliação: em 02 anos, o PMDB, partido do governador, apresenta 1.414; o PFL, 1.181; o PSB, 468 e o PCdoB, 04 indicações. Os demais partidos de esquerda continuaram apresentando um baixo número de indicações.

A propósito, parlamentares que limitam sua atuação parlamentar à apresentação desse tipo de projeto tendem a ser os principais perdedores – pelo esvaziamento dos seus mandatos – com eventual adoção de formas participativas de definição e acompanhamento da alocação dos recursos públicos, a exemplo dos orçamentos participativos.

Os requerimentos podem ter um conteúdo particularista ou generalista, conforme o assunto. Através desse instrumento, os parlamentares propõem: a criação de comissões temporárias; convidam ou convocam personalidades ou autoridades para debaterem ou esclarecerem questões relevantes; desarquivam proposições que ficaram pendentes na legislatura anterior; e pedem informações (geralmente ao Executivo) que fundamentam sua ação (de acompanhamento e fiscalização das ações do Executivo, se for o caso). Mas também destinam-se a ações tipicamente clientelistas, como comemorações, congratulações, homenagens, votos de aplauso e pesar e títulos de cidadão.

É freqüente a apresentação de votos de aplauso a agentes do Estado com poder de decisão – pelo excelente trabalho desempenhado à frente do respectivo órgão público – e que tenham atendido satisfatoriamente às demandas encaminhadas pelo parlamentar.

Na 13^a. legislatura, o PFL lidera as médias de requerimentos, seguido do PTB, PCdoB e PL. No outro extremo encontra-se o PDT, que não apresentou nenhuma proposta da espécie.

Requerimentos de corte clientelista e indicações são mecanismos ideais para a realização de *logrolling*. Aproximadamente 85% dos requerimentos apresentados individualmente pelos parlamentares referem-se a ações tipicamente clientelistas.

Uma vez que assuntos de cunho universalista podem abrigar em seu bojo conteúdos de corte particularista, a classificação adotada na tabela seguinte representa uma aproximação do real, embora a proporção de clientelismo possa ser ampliada.

Tabela 19
Requerimentos, por Partido e Assunto (1999-2000)

	PCdoB	PT	PSB	PDT	PPS	PSDB	PMDB	PTB	PMN	PL	PSC	PSL	PSDC	PFL	PPB	Total
CLIENTELISTAS	TRANSC.NOS ANAIS	8	12	10	1		10	7	1		6	1	1	42	2	101
	VOTO DE REPÚDIO	1	1				1							1		4
	VOTO DE APLAUSO	15	6	43		3	94	59	13		18	16	10	17	417	844
	CONGRATULAÇÕES	1		10	18		24	46	37		13		11	3	186	350
	VOTO DE PESAR	4	3	40	1	1	47	61	8		4		9	18	135	381
	REUNIÃO SOLENE		1	1							3			1		6
N/CLIENTELISTAS	COMIS.TEMPORÁRIAS	1	9	2	1	1	5	1						5	1	26
	REUNIÃO ESPECIAL	4	35	6	6		22	7						26	5	111
	CONVOCAÇÃO	2	5					1							2	10
	PEDIDO INFORMAÇÕES		38	18		1	7		3					5		72
	CONVITE			1	1	2	7	2					1			14
	DESARQ.PROPOSIÇÃO	15	3				1	4						7		30
	OUTROS	3	9	6		2	13	8		3				25	2	71
Subtotal Não-clientelistas		25	99	33	8	6	55	23	3		3	0	0	1	68	334
Média Não-clientelistas		25	33	11	8	6	7	3	3		2	0	0	1	6	7
Subtotal Clientelistas		29	23	104	20	4	175	174	59		44	16	31	39	782	1686
Média Clientelistas		29	7,7	34,7	20	4	21,9	19,3	59		22	16	31	39	65,2	34,4
Total - 14a. Legislatura		54	122	137	28	10	230	197	62		47	16	31	40	850	2020
Total - 13a. Legislatura		57	69	453			79	203	12	39	56			819	130	1917
Média - 13a. (1997-1998)		57	35	25,2			39,5	40,6	12	39	56			63	32,5	39,1

Fonte: ALEPE

Como pode ser observado, há uma grande assimetria entre requerimentos tipicamente clientelistas e aqueles de conteúdo generalista. Aproximadamente 80% dos primeiros são destinados a votos de aplauso, pesar e congratulações, enquanto as atividades típicas do parlamento, como pedido de informações, convocações e reuniões especiais para discussão e esclarecimento de temas diversos, se resumem em dezenas.

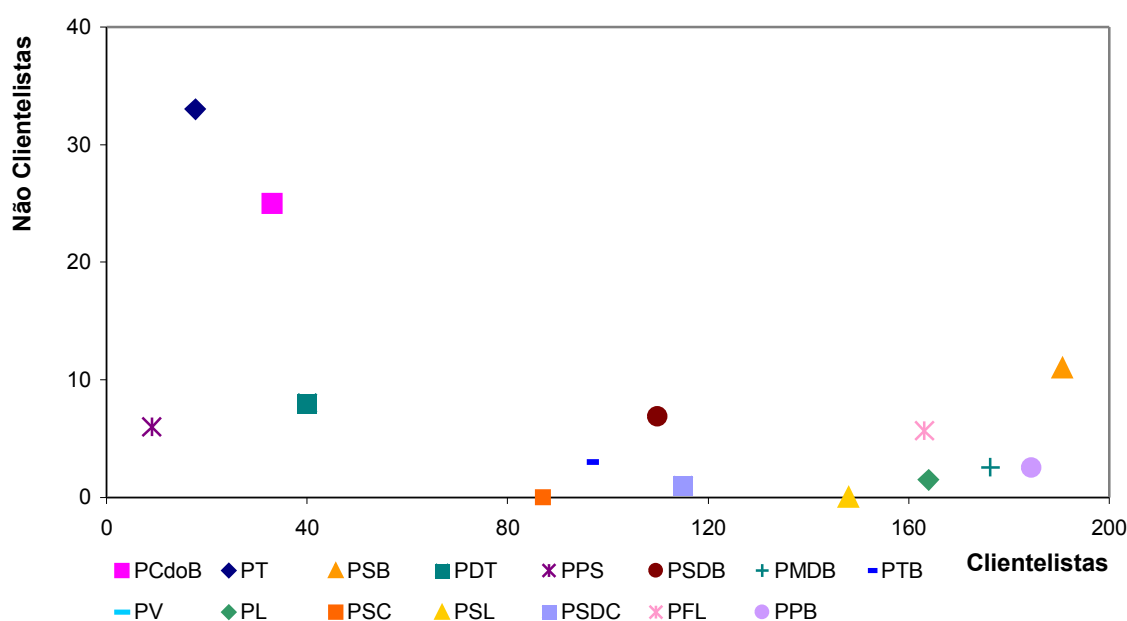
Novamente verifica-se uma distinção entre os partidos: a direita utiliza-se mais de requerimentos clientelistas, enquanto a esquerda apresenta uma preferência

pelos demais: o PFL apresenta uma razão de 65/6 enquanto no PT essa relação é de 8/33. Os demais partidos de esquerda (PPS e PDT), à exceção do PSB, apresentam-se menos clientelistas que os demais, que alcançam níveis próximos a 100% de suas proposições. Esses números podem ainda ser relativizados pela produtividade individual, ou seja, existem deputados que nenhum ou poucos requerimentos apresentam em uma legislatura.

A média dos petistas é impactada por pedidos de informação e reuniões, a dos pefelistas por votos de aplauso, congratulações e pesar. Enquanto menos de 1/5 das propostas do PT são clientelistas, no PDT elas são o dobro; no PSB, são o triplo e no PTB são vinte vezes maiores.

Embora a discriminação dos assuntos só esteja disponível para as sessões 1999-2000, verifica-se aproximação das médias por partido com a verificada no período 1997-1998 (13^a), o que permite inferir com razoável margem de acerto que existe constância nesse comportamento.

Gráfico 1
Média de Proposições Não Normativas (1999-2000)



Fonte: ALEPE

Diante da impossibilidade de desagregação das informações da 13^a legislatura, o gráfico anterior restringe-se aos anos de 1999 e 2000, apontando a oferta

de proposições não normativas, classificadas por partido e escopo. O gráfico tem a vantagem de permitir a visualização simultânea do objetivo das proposições e da produtividade média dos parlamentares, por partido.

Verifica-se a distância entre propostas clientelistas, cuja média partidária chega próximo a 190 – no PSB e PPB – daquelas de interesse coletivo, cujo valor máximo – 33 – é alcançado pelo PT, seguido do PCdoB, partidos colocados mais à esquerda do gradiente ideológico.

Os demais partidos apresentam poucas ou nenhuma proposta generalista e distribuem-se ao longo do eixo clientelista. PSB, PDT, PPS e PSDB apresentam uma média individual entre 11 e 06 propostas generalistas, contrastando com a direita, que apresenta valores entre zero e 03, menos o PFL, com 06. Excetuando-se os partidos mais à esquerda, o aumento da produtividade média dos demais equivale a um aumento do seu nível de clientelismo, ao menos na utilização desses mecanismos. Os dados revelam a existência de agendas distintas entre partidos.

Após os instrumentos que refletem solicitações dos parlamentares (indicações e requerimentos), serão apresentados os dados referentes à proposição de normas – atividade finalística do Legislativo. Incluem-se aquelas que possibilitam alterações institucionais que atingem a sociedade diretamente (leis e decretos legislativos) ou indiretamente (resoluções), através da mudança das regras que regem o processo decisório.

Entretanto, deve-se ressaltar que deputados que não apresentam propostas integrais podem dedicar-se a oferecer emendas aos projetos em tramitação. A consequência mais imediata dessa postura é que sua intervenção estará condicionada à agenda dos demais atores políticos, especialmente o Executivo.

As tabelas seguintes apresentam as proposições agregadas por partido e tipo, além de classificadas a partir do assunto como clientelistas – quando objetivam resultados pontuais, especificando pessoas, organizações ou municípios – e não clientelistas, entendidas como aquelas que visam alterar as relações entre pessoas e/ou grupos na sociedade, indistintamente.

Deve-se ressaltar, porém, que essa distinção poderia ser aprofundada, no caso das propostas classificadas como não clientelistas, examinando-se integralmente o conteúdo de cada proposta – e não apenas o assunto constante da ementa – o que demandaria um tempo não disponível para a realização desta pesquisa. O mesmo ocorre em relação aos requerimentos e, em sentido inverso, às indicações.

No entanto, é razoável supor que deputados que se utilizem preferencialmente ou com maior frequência de instrumentos legislativos particularistas tendem a constituir a maior parte desses casos – referentes às normas legais – e não o contrário, reforçando, portanto, a classificação adotada¹⁵².

Tabela 20													
Proposições Normativas, por Partido e Tipo, 13ª. Legislatura (1995-1998)													
Tipo		PCdoB	PT	PSB	PDT	PSDB	PMDB	PTB	PMN	PL	PFL	PPB	Total
CLIENT	Res	1	3	26	0	3	10	2	1	0	33	7	86
	L.Ord.	2	11	40	3	4	24	3	2	1	28	7	125
N/CLIENT	Res	0	3	8	0	0	2	1	0	0	7	0	21
	Dec.Leg.	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	L.Ord.	16	19	49	0	4	10	4	5	2	42	7	158
	L.Compl.	0	0	3	0	0	0	1	0	0	1	0	5
	Em.Const.	1	5	10	0	0	1	0	0	0	7	0	24
Clientelista		3	14	66	3	7	34	5	3	1	61	14	211
NãoClient.		17	28	70	0	4	13	6	5	2	57	7	209

Fonte: ALEPE – Depto Legislativo

Em vista do inexpressivo número de decretos legislativos, leis complementares e emendas constitucionais frente à elevada fragmentação partidária, estes instrumentos não oferecem, isoladamente, boas condições de análise. Optou-se, por isso, pela agregação de todas as proposições normativas, para permitir a sua comparação.

Na 13ª. legislatura a média de proposições normativas é liderada pelo PT e PCdoB – 20 casos, cada –, ao passo que os demais alcançaram no máximo 11

¹⁵² Foram classificados como clientelistas as propostas de leis ordinárias e resoluções que tratam de comemorações, homenagens e denominação de logradouros, subvenções sociais, declaração de utilidade pública e criação de municípios. Computou-se como não clientelistas as proposições (de quaisquer tipos), referentes a tributos, orçamento, administração, justiça, ciência e tecnologia, infra-estrutura, desenvolvimento econômico, recursos hídricos, meio-ambiente, saneamento, habitação, saúde, educação, cultura, esporte e lazer, trabalho, assistência social, segurança pública, participação e controle social, regimento interno, comissões temporárias e outros temas não identificados, além de PECs sobre intervenção em municípios e leis complementares limitando a criação de municípios.

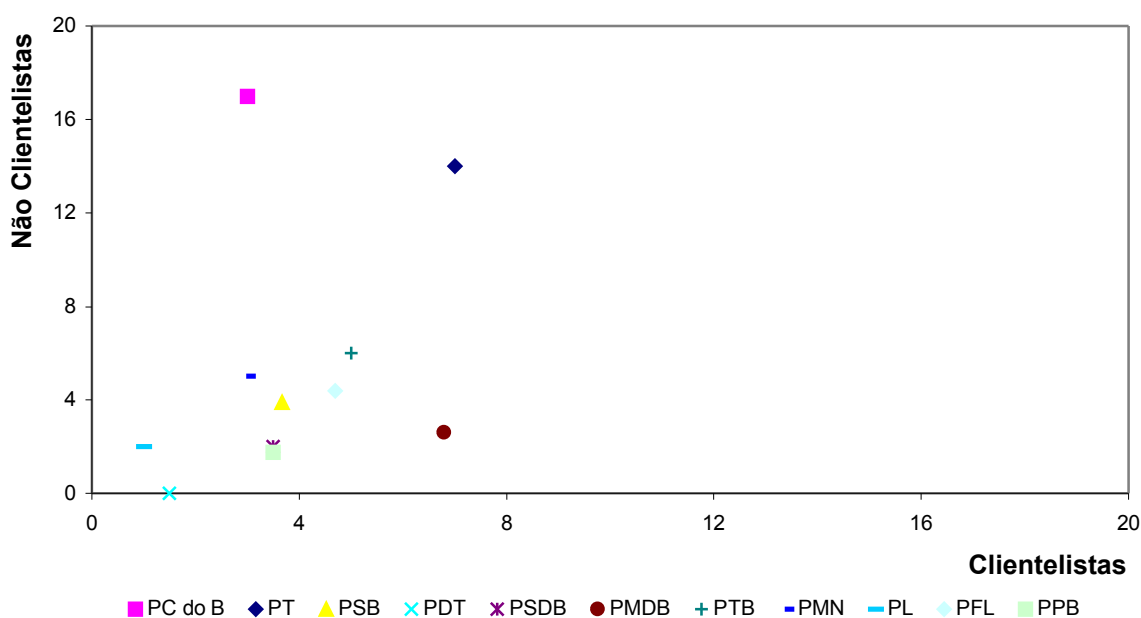
projetos. PTB, PMDB, PFL e PSB situam-se próximos a esse patamar, enquanto o PDT e PL colocam-se no outro extremo.

Os dois primeiros partidos também se diferenciam pela distância entre propostas clientelistas e não clientelistas – estas em maior volume –, o que não ocorre na maioria dos demais partidos. PSB, PTB e PFL se assemelham, equilibrando o objetivo das proposições, embora este último se apresente um pouco mais clientelista. Os deputados do PDT não apresentaram nenhuma proposta de caráter universalista e o PMDB destacou-se como o partido mais localista. As emendas constitucionais foram introduzidas quase na totalidade pelo PSB, PFL e PT.

A criação de novos municípios, ocorrida em grande número na 12^a. legislatura (1991-1994), foi contida com a aprovação da Lei Complementar N^o. 15/95, de autoria do parlamentar do PTB. Apenas um único deputado, do PMDB, propunha no início daquele ano o esvaziamento do município de Jaboatão dos Guararapes, mediante a emancipação de seis distritos.

A iniciativa de ação normativa dos parlamentares pode ser melhor comparada através do gráfico abaixo.

Gráfico 2
Média de Proposições Normativas (1995-1998)



Fonte: ALEPE

A tabela seguinte apresenta os dados relativos à primeira metade da 14^a. legislatura. Observa-se uma significativa alteração no comportamento do legislativo, especialmente em alguns partidos. O ímpeto inicial dos parlamentares, especialmente dos estreantes, fez com que se alcançasse cerca de 75% da quantidade de proposições do período anterior. Enquanto na legislatura antecedente a quantidade de proposições normativas (420) foi equilibrada quanto ao seu objetivo, na 14^a. as propostas não clientelistas (183) superavam as particularistas (130) – ao menos até aquele instante – em 40%.

Tabela 21																	
Proposições Normativas, por Partido e Tipo, 14^a. Legislatura (1999-2000)																	
Tipo		PCdoB	PT	PSB	PDT	PPS	PSDB	PMDB	PV	PTB	PL	PSC	PSL	PSDC	PFL	PPB	Total
CLIENT	Res	2	2	3			9	8		1	1				28	3	57
	L.Ord.	2	2	10		2	13	5	1		3		1	1	29	4	73
N/CLIENT	Res						2				2				3		7
	Dec.Leg.		3												2		5
	L.Ord.	10	17	11	6	2	28	12	1	8	18	1	1		22	10	147
	L.Compl.			3		2	1	1	1				2				10
	Em.Const.	1	1	5		1									5	1	14
Clientelista		4	4	13	0	2	22	13	1	1	4	0	1	1	57	7	130
NãoClient.		11	21	19	6	5	31	13	2	8	20	1	3	0	32	11	183

Fonte: ALEPE – Depto Legislativo

Mesmo considerando o fator tempo – metade de uma legislatura –, o PCdoB e PT reduzem sua capacidade propositiva. Todavia, enquanto o PCdoB apresenta a maior média¹⁵³, o PT passa a ocupar a quinta posição, superado pelo PL, PSB e PTB. O nível intermediário é ocupado pelo PFL, PPS, PSDB e PDT. O PPB, PV e pequenos partidos de direita apresentaram, no período, as menores médias.

Doze dos quinze partidos apresentaram mais propostas de interesse geral que particular. PL e PTB superaram o PT na média de propostas generalistas, passando este a ocupar a quarta posição. O PDT, que possuía na legislatura anterior a média mais baixa entre todos os partidos, altera não só sua produtividade, como também a qualidade de suas proposições, agora exclusivamente universalistas. O PFL apresenta-

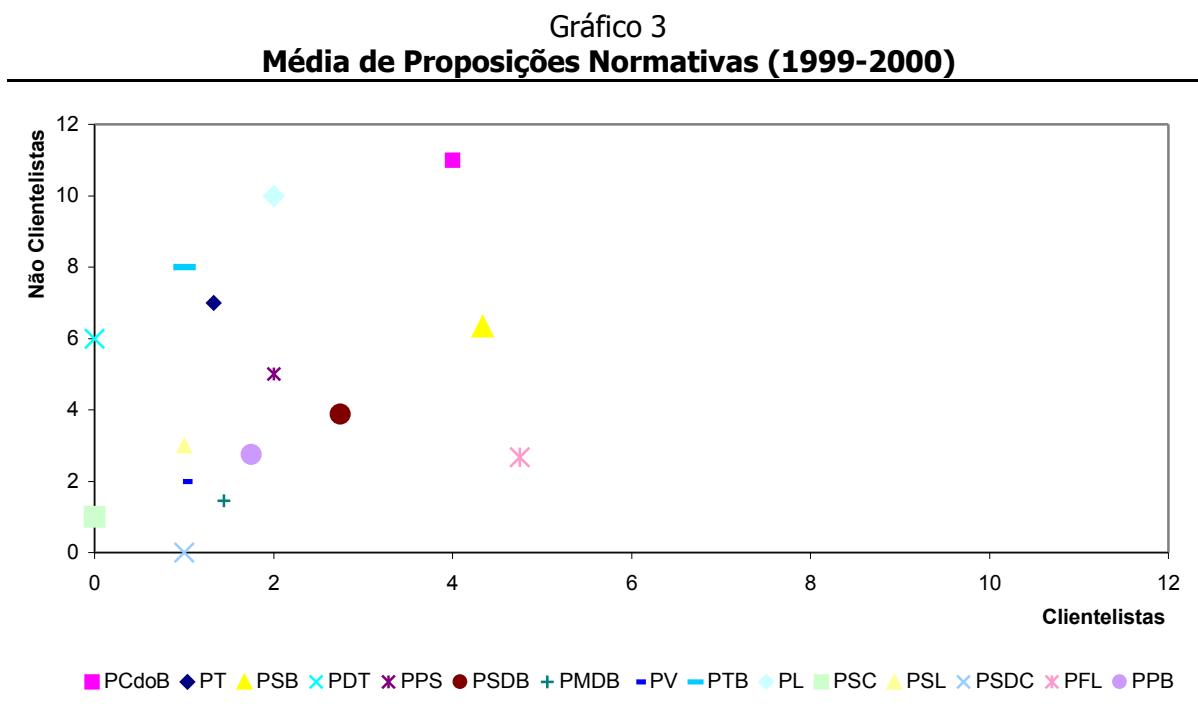
¹⁵³ Não se trata, porém, de novas propostas. O partido requisitou o desarquivamento de quinze propostas que haviam sido arquivadas na legislatura anterior, procedimento também adotado pelo PFL (07), PMDB (04), PT (03) e PSDB (01).

se mais clientelista, ao dobrar relativamente esse tipo de proposta enquanto manteve a mesma média nas demais. O PSB ampliou a sua produtividade, principalmente quanto às propostas de interesse geral.

As semelhanças na atuação das bancadas entre as legislaturas são percebidas apenas no PCdoB, PT, PMDB e PFL, apesar de que estes quatro partidos mudaram de posição entre as legislaturas quanto ao Executivo estadual: os primeiros passando da situação para a oposição e vice-versa.

Mudanças profundas podem ser verificadas no PSB, PDT, PSDB, PTB e PL, apontando para a importância das alterações dos componentes das bancadas na atuação dos partidos, ou, em outros termos, a relevância das características e preferências individuais e fragilidade dos partidos no processo legislativo estadual.

Esse comportamento pode ser visualizado no gráfico seguinte.



A preferência observada em alguns partidos por instrumentos particularistas se manifesta, do mesmo modo, com relação às proposições orçamentárias. Originadas por exigência constitucional no Executivo, as leis orçamentárias distinguem-se hierárquica e finalisticamente. O PPA-plano plurianual,

enviado ao legislativo no início do mandato executivo para vigência nos quatro anos seguintes, é a expressão de um *programa de governo*, ou seja, por meio deste são definidas as previsões de receitas e gastos (despesas e investimentos), agregados em programas/atividades, sendo os valores e metas desdobrados anualmente para execução por meio das LOAs-Leis Orçamentárias Anuais, seguindo as diretrizes fixadas também anualmente por meio das LDOs-Leis de Diretrizes Orçamentárias.

Desse modo, o PPA traça as grandes metas, define as grandes políticas, enquanto a LDO fixa as diretrizes gerais de alocação dos recursos. Representam portanto o *locus* em que se decidem as linhas gerais da atuação do Estado, onde de um lado está a legitimidade do Executivo, conquistada nas urnas, e, de outro, demandas, interesses e visões distintas de grupos específicos representados por parlamentares, igualmente legitimados pelo voto. É no processo de tramitação dessas leis que, em tese, travar-se-iam os embates políticos centrais, ao definirem-se para o médio prazo as metas, prioridades e formas de alocação dos recursos públicos entre as diversas funções de governo.

Ao analisar o legislativo paulista, Abrucio advoga que

*“a questão orçamentária é a mais importante discussão do Parlamento, em que se pode mensurar a força do governador. Todas as apreciações das peças orçamentárias enviadas pelo Poder Executivo foram aprovadas por larga vantagem e com participação reduzida dos deputados estaduais na manipulação dos recursos”*¹⁵⁴.

Todavia, após o período de formulação do orçamento, os governistas podem influenciar a execução, atuando como intermediários de prefeitos – principalmente –, junto aos secretários estaduais, posto que seu sucesso político depende, em grande medida, da aplicação de recursos estaduais em suas bases eleitorais.

¹⁵⁴ Abrucio, 2001:240.

Entretanto, as LOAs, embora tenham o mesmo caráter, possibilitam também atuação mais focalizada, particularista, por parte dos deputados, ao permitirem que sejam gravadas na lei autorizações de gastos que podem ser destinados a clientelas específicas, como será visto adiante.

Essa distinção hierárquica e finalística desse conjunto específico de leis se reflete nas preferências dos parlamentares pela proposição de emendas aos projetos oriundos do Executivo. Inicialmente, pode-se observar com relação ao número de emendas, a distância entre o número delas em relação ao tipo de lei.

Tabela 22						
Emendas às Leis Orçamentárias (1995-2000)						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
PPA	16				22	
LDO	N/I	N/I	29	36	34	24
LOA	1.646	1.780	759	973	1.578	1.023

Fonte: ALEPE/Depto Legislativo

Enquanto os PPAs e LDOs recebem algo próximo a duas dezenas de emendas, o que reafirma por um lado a fragilidade institucional da Casa quanto à formulação de políticas públicas e influência na alocação dos recursos, por outro revela a preferência e contentamento de parcela considerável dos parlamentares em limitar-se à tentativa de direcionar recursos para suas bases eleitorais, sem esboçar maiores preocupações com as políticas públicas mais gerais, delegando esta tarefa ao Executivo.

Assim, é nas LOAs onde atuam, com exclusividade, a maior parte dos deputados, apresentando geralmente número superior a mil emendas a cada ano. Como pode ser visto na tabela seguinte, durante os dois primeiros anos da 14^a. Legislatura¹⁵⁵, apenas o PFL, PL, PMDB, PSDB, PSB e PT apresentaram emendas ao PPA e ou LDOs, enquanto todos os partidos – praticamente a totalidade dos deputados – apresentaram propostas de redirecionamento de gastos nas LOAs.

¹⁵⁵ Os dados referentes às leis orçamentárias sofreram as mesmas restrições anteriormente referidas, quanto às indicações e requerimentos, motivo pelo qual estão discriminados quanto aos partidos apenas para a 14^a. Legislatura.

Tabela 23
Propostas de Emendas às Leis Orçamentárias (1999-2000)

	PPA2000	LDO2000	LOA2000	LDO2001	LOA2001	Total
PCdoB			10		5	15
PT	4	15	75	5	23	110
PSB		2	40	4	23	68
PDT			3		20	23
PPS		1	6		19	25
PSDB			168	3	80	251
PMDB	9		562	4	400	979
PV			3			3
PTB			5		2	7
PL	2	4	281		214	497
PSL			5			5
PSDC		3	20		18	38
PFL	7	9	331	8	162	511
PPB			69		57	126
Total	22	34	1578	24	1023	2658

Fonte: ALEPE/Depto Legislativo

Restringindo a observação até este ponto e diante da fragilidade institucional já referida, poder-se-ia explicar esse comportamento a partir de eventual ganho de informação para os parlamentares pela desagregação do montante dos recursos destinados aos programas e ações quando determinados anualmente.

Contudo, a LDO 2001 clarifica esse comportamento, ao institucionalizar dotação orçamentária específica para alocação particularista, em substituição às dotações até então existentes para distribuição pelos deputados com entidades assistenciais de sua preferência – as subvenções sociais –, presentes desde os anos 50 e extintas após ampla pressão da opinião pública em virtude de denúncia nos meios de comunicação, da ocorrência de desvios em sua aplicação¹⁵⁶. A Lei Nº. 11.790, determina:

“Art. 46. O Poder Executivo, na elaboração das Propostas Orçamentárias, assegurará dotação anual específica, no valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), por Deputado, totalizando R\$ 14.700.000,00 (quatorze milhões e setecentos mil reais), possibilitando desta forma a execução das emendas parlamentares, aprovadas e incluídas no Plano Plurianual e nos respectivos orçamentos.”¹⁵⁷

¹⁵⁶ Anteriormente, já haviam sido apresentadas propostas com essa finalidade, como a de um parlamentar do PT, derrotada em dezembro/96.

¹⁵⁷ A mesma determinação está expressa na LDO 2002, Lei Nº. 12.048, Art.53.

Embora sem eliminar a possibilidade de posterior disputa pela orientação do gasto, a LDO dá transparência a um acordo tácito: o Executivo elabora o orçamento de acordo com suas prioridades – e a maioria governista no Legislativo evita que as propostas sofram alterações importantes durante a tramitação do projeto na Casa – em troca da destinação de dotação específica ao atendimento das bases dos deputados, que, entretanto, serão executadas – como de resto todas as verbas não compulsórias presentes na peça orçamentária – a partir da liberalidade do Executivo, considerando-se no caso a fidelidade do representante ao governo.

O parlamentar, por sua vez, fiel ao governo, acessa recursos de patronagem¹⁵⁸ – não discriminados no orçamento – e referentes ao gasto público focalizado em suas bases, atendendo seus interesses eleitorais, seja pela paternidade de obras e controle local dos órgãos públicos, seja pela impossibilidade ou limitação da obtenção dessas vantagens pelos seus adversários locais.

Em trabalho sobre o Congresso Nacional, Pereira e Rennó concluem que a execução de emendas orçamentárias nas bases eleitorais tem maior influência na reeleição dos deputados que o desempenho parlamentar. Essa revelação, que pode ser surpreendente para setores políticos e de opinião pública, coincide com o *feeling* de parcela significativa dos parlamentares cuja atuação é examinada neste estudo.

No agregado, a agenda do Legislativo é preponderantemente determinada pelo Executivo, enquanto os legisladores concentram-se em particularismos, eleitoralmente mais rentáveis para a maioria. Contudo, os dados apontam para a existência de assimetrias relevantes entre os partidos, e, dentro destes, para as alterações na sua relação com o governo e na composição de suas bancadas.

¹⁵⁸ Tais como: indicações de eleitores para contratação de mão-de-obra pelas empresas terceirizadas prestadoras de serviços; contratações de mão-de-obra temporária por meio de processos seletivos simplificados; e prestadores de serviços sazonais, como caminhões-pipa para a distribuição de água para consumo humano nos períodos de longa estiagem, que se constituem em importante instrumento eleitoral, não só pela possibilidade de favorecer eleitores no abastecimento como pelo benefício financeiro ao contratado, que se reverte em votos e estrutura de campanha.

5. Processo Decisório e Produção Legal

Após a abordagem sobre as proposições não normativas e normativas – e dentre estas, especificamente aquelas que definem a alocação dos recursos orçamentários – por parte dos atores institucionais e partidos, será tratado adiante como esse processo se relaciona com a disciplina partidária, a governabilidade e a produção legal.

Sem dúvida a aferição da disciplina e lealdade partidárias são impactadas pelo elevado nível de migração registrado no período. Enquanto o governador Jarbas optou pelo fortalecimento do PMDB e, posteriormente, do PSDB, Arraes havia empregado estratégia diversa, expandindo principalmente a bancada do seu partido, o PSB. Naquele momento, entretanto, sua oposição constituía-se em real alternativa de poder, o que não ocorreu no período seguinte. Enquanto a candidatura de Jarbas se solidificava para a sucessão de Arraes, este não contava com nomes fortes para o embate e – inicialmente pelo impedimento legal e posteriormente pelo baixo desempenho e aceitação de seu governo – mantinha-se indefinido quanto ao cargo que disputaria, engessando a discussão para a montagem de uma chapa concorrente ao candidato que assumia a liderança nas pesquisas.

A retomada do governo pela coalizão jarbista-pefelista através de uma vitória esmagadora sobre a única liderança da oposição que conseguiu impor derrotas históricas às forças que tradicionalmente governam o estado – destruindo o mito que envolvia a figura de Miguel Arraes – criou uma perspectiva de vácuo nos partidos colocados à esquerda, pela ausência de nomes com expressão suficiente para disputar o governo estadual com chances reais de sucesso. Essa percepção foi responsável pela

intensificação do processo de migração, especialmente do PSB – partido que abriga ex-peemedebistas, que nessa condição já haviam sido aliados do vencedor – para a base do novo governo.

Tabela 24										
Migração Partidária (1995-2000)										
Outubro 1994 x Outubro 1998							Outubro 1998 x Fevereiro 2001			
	PSB	PDT	PSDB	PMDB	PL	PFL	PSB	PSDB	PTB	PSC
PSB		2	1	1						
PPS							1			
PSDB						1	4			
PMDB							4		1	
PV								1		
PTB								1		
PMN	1									
PL									1	
PPB					1	3				1
Totais	1	2	1	1	1	4	9	2	2	1

Fonte: TRE / ALEPE

O PSB arraesista, cuja expressão eleitoral se originou basicamente no PMDB, fortaleceu-se para a eleição de 94 com a adesão de mais dois egressos daquele partido, um pedetista e dois parlamentares de partidos de direita (PRN e PL). Esse processo se manteve durante o governo, com a migração de quatro outros parlamentares do centro e esquerda.

Em 1994 o PFL contou com o reforço de três deputados eleitos em 1990 por pequenos partidos de direita (PRS, PST e PRN), dois dos quais migraram após a eleição para o PPB, que, sem eleger ninguém, formou uma bancada de 04 membros (três oriundos do PFL e um do PL). O PFL ainda perdeu mais um deputado, para o PSDB.

Na 14^a. legislatura, o PSB perde 09 deputados, sendo um para o PPS, quatro para o PMDB e igual número para o PSDB. Este, por sua vez, perde dois deputados, sendo um para o PV, em consequência da disputa para a Prefeitura do Recife em 2000 e outro para o PTB, com a saída do grupo de Carlos Wilson.

O processo migratório, nesse período, mostra sintonia entre as alterações de preferências dos deputados e dos eleitores frente ao Executivo. A composição do PSB – centro-esquerda – é reforçada com adesões da esquerda e do centro, ao tempo em que o centro recebe apoios da direita.

No momento seguinte, a coligação governista de centro-direita impulsiona mudanças no sentido inverso, da esquerda para o centro e do centro para a direita, ocorrendo também movimentações intra-blocos.

A migração, que elevou-se de 20% (1994-1998) para 29% (1998-2001), ampliou a fragmentação na Alepe de 08 partidos na eleição de 1994, para 10 em 1996; 13 em 1998 e 15 em 2001. Simultaneamente à definição de blocos ideológicos à direita e à esquerda, consolida-se um grande bloco de trãnsfugas que alternam sua filiação para aproximar-se ou manter-se próximo ao Executivo.

Como será visto adiante, o surgimento de novos partidos não representa necessariamente dificuldades adicionais ao Executivo. Durante o governo Arraes, o PPB elevou seu apoio em relação aos partidos de onde migraram os seus componentes. As chamadas *legendas de aluguel*¹⁵⁹, por sua vez, são geralmente alinhadas à base governista.

Objetivando permitir melhor visualização da combinação desses processos – lealdade e disciplina ao partido e ao Executivo –, a unidade partidária foi desagregada pelas votações ocorridas sob cada governo.

Além disso, os estudos para avaliarem o comportamento cooperativo dos parlamentares associam as ausências à indisciplina. Tal procedimento, se aplicado no presente estudo – devido à magnitude da composição do parlamento (49 cadeiras) e nível de fragmentação das bancadas, que alcançou 15 partidos no final de 2000 – conduziria a um enviezamento da informação, pelo número de ausências decorrentes de licenças (saúde e viagens interestaduais e/ou internacionais), que não se restringem

¹⁵⁹ A expressão é utilizada na referência a agrupamentos cuja característica principal não é a agregação por afinidades programáticas, mas, simplesmente, como mecanismo legal de viabilização de candidaturas e/ou espaços políticos mais relevantes, durante os mandatos. Sem a constituição de vínculos mais duradouros, funcionam como abrigos temporários, para e de onde migram lideranças e suas bases, por vezes, rapidamente. Embora qualquer partido possa ser utilizado de tal forma, essa característica é mais presente, no Brasil, em pequenos partidos de direita.

a uma única data nem possibilitam ao partido contar com a presença de substituto, comprometendo principalmente os cálculos referentes aos pequenos partidos.

A partir das atas das sessões do plenário, foram coletados os votos nominais de todos os deputados. Para cada votação, foi verificada a posição majoritária de cada partido e quanto ela representou dos deputados da bancada que estavam, naquela sessão, com direito a voto¹⁶⁰. Em seguida, foi calculada a média do partido em cada conjunto de votações – 64 na 13^a. legislatura¹⁶¹ e 39 na seguinte, totalizando 103. Foram desconsideradas ainda as votações onde o partido estava representado por um único membro. Com esse procedimento, o PDT participou de apenas 22 votações com mais de um parlamentar em plenário, todas no governo Arraes. Apenas sete partidos contaram com bancadas plurinominais em cada legislatura. A tabela seguinte resume esses dados.

Tabela 25				
Disciplina Partidária – Média (%) em Plenário (1995-2000)				
	13^a.			14^a.
	Total	Arraes	Jarbas	
PDT		93,8		
PFL	67,4	64,3	89,4	79,3
PMDB	74,5	71,4	95,8	73,7
PPB	72,0	69,1	91,7	73,1
PSB	79,6	80,8	71,3	63,2
PSDB	86,5	87,0	83,3	70,4
PT	88,9	90,9	75,0	77,8
PL				63,5

Fonte: ALEPE/Depto Legislativo

A disciplina partidária alcança índices elevados, embora inferiores ao constatado em estudos sobre o Congresso Nacional¹⁶². Observa-se que há maior unidade nos partidos quando estes se encontram na base de apoio ao governo, vendo-a reduzida quando oposição.

¹⁶⁰ Excluindo apenas aqueles que se encontravam em licença ou missão autorizada.

¹⁶¹ Sendo 56 durante a gestão Arraes e 08 no governo Jarbas, em janeiro/1999.

¹⁶² Figueiredo e Limongi constatarem índices superiores na Câmara dos Deputados, no período 1989-1994, mesmo se desconsiderada, muitas vezes, sua metodologia: o índice de Rice, mais rigoroso, por subtrair – em vez de simplesmente apartar – a parcela indisciplinada da posição majoritária (Figueiredo, Limongi, 1999:82).

Essa redução pode ser explicada pela adesão informal e/ou pontual de alguns membros isoladamente às posições do Executivo, ratificando a capacidade de atração política deste pelo eficaz emprego de mecanismos de aliciamento no processo decisório. Adesões – informais e/ou pontuais – podem se dar quando ocorre concordância das preferências em relação ao objeto específico da votação, mas também pela incompatibilidade entre a adesão formal ao governo e a perspectiva real de poder através de um outro projeto político-eleitoral.

Em outros termos: a necessidade do Executivo ampliar seus apoios no Legislativo – embora com custos de transação mais elevados – pode coincidir com a necessidade de *pork-barrel*¹⁶³ de deputados cujos projetos mediatos são opostos, conduzindo esses atores à conciliação dos interesses no curto prazo, reduzindo a disciplina entre os oposicionistas. Exemplo de clareza meridiana do acontecimento de fatos dessa espécie ocorreu na aprovação da operação dos precatórios, que serviu de mote de campanha da oposição em 1998, apesar do voto favorável de vários de seus membros à aprovação do projeto.

A diminuição da disciplina entre os oposicionistas pode ser constatada no PFL, PMDB e PPB, do mesmo modo que o PSB, no momento seguinte. A disciplina do PT – abaixo de 80% em toda a gestão Jarbas – diferencia-se bastante da obtida no plano nacional, causada principalmente pelo porte da bancada, formada por dois (13^a.) ou três (14^a.) parlamentares, cuja divergência de posições toma estatisticamente um peso relevante em cada votação que ocorre. O apoio do partido ao governo Arraes se deu apenas no primeiro ano do mandato e, de forma dúbia, no processo eleitoral de 1998, quando a parcela majoritária do partido apoiava o candidato, mas sem que houvesse um apoio efetivo ao governo.

Os partidos mais disciplinados foram o PMDB e PPB, logo após a vitória de Jarbas, PDT e PT durante a gestão Arraes e em percentuais mais modestos o PFL e PT na 14^a. legislatura.

A redução expressiva da disciplina do PMDB e PSDB na 14^a. legislatura é decorrente do intenso processo migratório que favoreceu esses partidos. No início

¹⁶³ Distribuição de benefícios particularizados.

dessa legislatura, vários de seus componentes estavam abrigados no PSB e votavam, portanto, com a oposição.

A baixa disciplina do PL, observável apenas na 14^a, pode ser explicada a partir da mudança de comando no partido, com a entrada de um deputado da bancada evangélica, oriundo do PTB, enquanto o único parlamentar eleito pelo partido integrava, de fato, o grupo macielista do PFL.

A desagregação dos índices obtidos na 13^a. legislatura torna esse comportamento ainda mais evidente. O PPB amplia de 70% para 91% sua unidade, semelhante ao ocorrido com o PMDB e PFL. No PSB, o adesismo faz despencar sua unidade nas votações de 80% para 71%, renunciando a migração que estava por acontecer.

A força política do Executivo pode ser visualizada também mediante a disciplina dos partidos em seu apoio. Todavia, como já referido anteriormente, parcela considerável das proposições oriundas do Executivo tratam de assuntos rotineiros, consensuais. Nesses casos, apenas uma oposição inconseqüente e/ou agindo irresponsavelmente votaria contra a posição do governo, com o simples propósito de inviabilizá-lo, através de uma custosa paralisia decisória.

Em razão disso, espera-se que os partidos oposicionistas votem, da mesma forma que os governistas, favoravelmente à aprovação de um razoável número de projetos oriundos, principalmente, do Executivo. Outros projetos, mesmo que não contem com a concordância explícita desses partidos, tendem a obter o mesmo resultado, como aqueles que tratam de reformas administrativas, quando estas se limitam à reorganização e redistribuição de funções entre os diversos órgãos, avaliados como um direito do governante eleito de adequar a máquina estatal às suas prioridades e forma de gestão.

Nesse sentido, o PCdoB, na 14^a. legislatura é o partido que apresenta o menor índice de apoio ao governo¹⁶⁴, alcançando um percentual de 25%, seguido pelo PT (37%), PPS (38%) e PSB (40%). Durante o governo Arraes, o PFL (37%), PL (41%), e PMDB (48%) desempenharam esse papel.

¹⁶⁴ Percentual médio dos votos coincidentes com a liderança do governo, desconsideradas as licenças e missões autorizadas de membros das bancadas.

Tabela 26
**Disciplina Partidária ao Executivo
 (1995-2000)**

	13 ^a			14 ^a .
	Total	ARRAES	JARBAS	JARBAS
PCdoB	71,1	76,7	50,0	25,6
PDT	71,1	74,1	50,0	53,8
PFL	43,7	37,2	89,4	78,8
PL	45,3	41,1	75,0	59,0
PMDB	53,7	47,7	95,8	72,3
PMN	63,9	66,0	50,0	
PPB	55,9	50,7	91,7	69,2
PPS				38,5
PSB	77,4	77,0	75,9	40,2
PSC				74,4
PSDB	74,2	75,8	77,3	65,9
PSDC				97,4
PSL				66,7
PT	61,7	61,9	61,3	36,8
PV				66,7
PTB	69,4	71,0	72,6	59,0

Fonte: ALEPE/Depto Legislativo

A tabela anterior demonstra que os pequenos partidos nacionais (PSDC, PSC, PSL), pejorativamente chamados de *legendas de aluguel* são geralmente governistas. Durante o primeiro mês do governo Jarbas, quando oito projetos foram votados pelos deputados da legislatura que se encerrava, quatro partidos apresentaram pequena alteração no indicador de apoio obtido pelo governo anterior: decrescente, para o PT (62%-61%) e PSB (77%-76%) e ascendente no caso do PTB (71%-73%) e PSDB (76%-77%).

A mudança da relação dos partidos com o Executivo é evidenciada pela ampliação da disciplina do tripé inicial de sustentação do novo governo, formado pelo PMDB, PFL e PPB. Esses partidos alcançaram índices idênticos quanto à disciplina partidária e ao governo nesse período, o que representa a formação de um bloco coeso, que contava com o apoio integral de seus membros. Curiosa é a situação do PSB: sua disciplina à liderança do novo governo é superior à sua disciplina interna, isto é, esteve mais unido para apoiar que para se opor ao governo que se iniciava, movimento que antecipava o surgimento de novas lealdades.

Ponderando-se o apoio de cada partido pelo tamanho de sua bancada, constata-se que o governismo garantiu um apoio médio de 30 deputados ao governo Arraes. Mantendo-se os mesmos deputados, Jarbas conseguiu obter o apoio médio de 40 deputados, número superior ao obtido durante os primeiros dois anos de seu mandato, da ordem de 32 parlamentares.

Esse apoio médio variando entre 61% e 81% mostra-se suficiente para a aprovação das matérias polêmicas de interesse do Executivo, mesmo quando necessitem de quorum qualificado, como emendas constitucionais e leis complementares, ou da reversão de preferências dos próprios parlamentares, ao serem votados – em seção secreta – os vetos do governador.

Exemplo concreto dessa força foi a aprovação da Lei N^o. 11.334/96, cujo projeto teve sua tramitação concluída em apenas 15 dias e que autorizou o lançamento de R\$780 milhões em LFTPE-Letras Financeiras do Tesouro do Estado de Pernambuco, destinada à liquidação de precatórios.

Ao longo da 13^a. legislatura, o Executivo vetou 13 projetos de lei, sendo 05 destes, vetos totais a proposições de parlamentares (04) e do Ministério Público (01). Todos os vetos foram mantidos pelos deputados.

Logo ao assumir o mandato, Jarbas envia à Alepe e aprova, ainda com as bancadas compostas pelos deputados que garantiram maioria ao governo recém-derrotado, nove projetos de lei. Durante seus dois primeiros anos, vetou 11 projetos, sendo 03 destes, vetos totais. Todos os vetos foram confirmados pela Casa, à exceção do veto parcial ao projeto 105/99 (LDO 2000), que impunha perdas de receitas aos demais poderes, aí incluído o próprio Legislativo¹⁶⁵. Mesmo nessa votação, 14 dos 48 votantes (29%) manifestaram-se favoravelmente ao governo¹⁶⁶.

¹⁶⁵ O projeto previa em seu Art.26 que os repasses do Executivo à Alepe, Poder Judiciário e Ministério Público seriam fixados, para cada um deles, no máximo, em montantes absolutos equivalentes à execução orçamentária de 1998.

¹⁶⁶ Em votações dessa natureza, a quantidade de votos favoráveis ao governador nem sempre traduz sua força real, podendo revelar apenas o estabelecimento de acordos entre os parlamentares para votações estratégicas, de forma a limitar a possibilidade de identificação dos rebeldes.

As maiorias consolidadas em favor do governo contrastam, no estado, com a alternância de forças ocorrida no Executivo no período e, no plano nacional, com outro nível de embates entre os poderes no plano regional: no Espírito Santo, o governador Buaiz vetou 124 projetos, 27% dos quais revertidos¹⁶⁷; no Rio Grande do Sul, Collares (1991-1994) teve 62,8% de seus vetos derrubados e Britto (1995-1998), apesar de constituir ampla maioria na Assembléia, teve 03 vetos rejeitados¹⁶⁸.

As instituições externas (Tribunal de Justiça, Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado) têm uma considerável capacidade de aprovar suas demandas. Dos 25 projetos apresentados na 13^a. legislatura, 21 foram aprovados e apenas 01 rejeitado.

Para a leitura da tabela seguinte deve ser lembrado que a 14^a. legislatura se encontrava na metade, e, portanto, muitos dos projetos classificados em outros, estavam pendentes, devendo ter a sua tramitação concluída até o final dos mandatos, elevando os níveis de aprovação.

Entre as instituições internas, fica evidente a concentração de poder na Mesa Diretora, Comissões de Constituição, Legislação e Justiça e de Finanças, Orçamento e Tributação, que aprovam cerca de 80% de suas propostas (a Mesa tem seu percentual mais elevado por conta de matérias administrativas, como licenças para afastamento dos parlamentares). Apenas a Comissão de Orçamento e Finanças teve uma proposta rejeitada, na 14^a. legislatura.

Os demais colegiados, entretanto, mostram-se esvaziados. Ao longo de seis anos, todas as demais comissões – inclusive CPIs – conseguiram aprovar apenas 01 resolução, na 14^a. legislatura e, por iniciativa da CPI da Evasão Fiscal, uma emenda constitucional. Essa mesma CPI foi a única entre as demais comissões que formulou – embora sendo rejeitadas – quatro outras propostas legislativas. Ou seja, o sucesso da ação coletiva na fase de formulação foi revertido durante a fase de decisão.

¹⁶⁷ Domingues, 2001:99.

¹⁶⁸ Grohmann, 2001:116.

Tabela 27
Produção Legal, por Autor, Tipo e Resultado (1995-2000)

		APROVADO		REJEITADO		OUTROS		% Sucesso	
		13 ^a .	14 ^a .	13 ^a .	14 ^a .	13 ^a .	14 ^a .	13 ^a .	14 ^a .
COM JUSTIÇA	RES	7	2			1	1	88	67
	D.LEG	2				1		67	67
	Total	9	2			2	1	82	67
MESA DIRETORA	RES	83	39			3	3	97	93
	L.ORD	4	4			1	1	80	80
	E.CONST		1						100
	Total	87	44			4	4	96	92
MINISTERIO PUBLICO	L.ORD	3	1	1		1		60	100
	L.COMP	1						100	
	Total	4	1	1		1		67	100
JUDICIARIO	L.ORD	8	1				1	100	50
	L.COMP	2	2				1	100	67
	Total	10	3				2	100	60
TCE	L.ORD	7				2	1	78	0
	Total	7				2	1	78	0
EXECUTIVO	L.ORD	318	220	6		4	8	97	96
	L.COMP	4	7	1			2	80	78
	E.CONST	6	2					100	100
	Total	328	229	7		4	10	97	95
COM. FINANÇAS	RES	13	5		1	3	1	81	71
	Total	13	5		1	3	1	81	71
COM (demais)	RES		1						100
	D.LEG			2				-	
	L.ORD			2				-	
	E.CONST	1						100	
	Total	1	1	4				20	100
Deputados	RES	69	45	5	2	33	17	64	70
	D.LEG	1		-		-	5	100	0
	L.ORD	93	51	53	1	136	168	33	23
	L.COMP	1	1	1		3	9	20	10
	E.CONST	4	2	11	4	9	8	17	14
	Total	168	99	70	7	180	207	40	32

Fonte: ALEPE

Essa incapacidade – ou omissão – poderia ser, a princípio, resultante de elevados custos de transação para a conciliação das diferentes opiniões, tendo em vista a visibilidade potencial obtida por atores específicos, como os presidentes das comissões. Todavia, essa causa parece irrelevante, considerando-se a quantidade de cargos – e espaços decorrentes deles – a serem ocupados pelos parlamentares.

A partir de disputas distributivistas, novos cargos são criados no decorrer do tempo, decrescendo o quantitativo apenas em decorrência de eventual desfragmentação do quadro partidário. Além da Mesa Diretora, com sete membros, a Alepe possui doze comissões permanentes, além das lideranças de partidos, blocos,

governo e oposição – as duas últimas criadas em fevereiro/2001 – e vice-lideranças. Considerando-se apenas os cargos que possibilitam maior acesso à mídia e ampliação dos recursos de patronagem – acréscimo de servidores e verbas de gabinete –, o que exclui os vice-presidentes das comissões, entre 35(73%) e 40(81%) parlamentares ocupam, simultaneamente, algum cargo que os distinguem da condição de simples deputado ou membro de comissão.

Registre-se que a principal característica a ser observada não seria exatamente a quantidade de projetos coletivos, mas a sua relevância e abrangência. A Alepe, nesse particular, diferencia-se bastante da Alemg, onde as leis originadas de seminários legislativos com a participação de segmentos sociais resultaram nas políticas estaduais de desenvolvimento agrícola, recursos hídricos, saneamento básico, habitação e turismo¹⁶⁹.

O Executivo é o ator privilegiado no processo decisório. Aprovou todas as suas propostas de emendas constitucionais, 4/5 das iniciativas de leis complementares e praticamente todos os projetos de legislação ordinária, alcançando sucesso em não menos de 95% de suas proposições. O rolo compressor possibilita a aprovação de projetos em um único dia (o seguinte à publicação no Diário Oficial), como ocorreu ao final de 1995, quando a Alepe chegou a realizar duas sessões diárias, para aprovar matérias originárias do Executivo sobre finanças públicas e tributos. Dentre as leis aprovadas, cerca de 75% são de sua autoria, enquanto os deputados respondem por aproximadamente 20% e os coletivos internos por percentual inferior a dois pontos percentuais.

A força política de sustentação do governo Jarbas foi ainda superior. Exceto na votação do veto, anteriormente referida, seu governo não encontrou derrotas na Alepe. Arraes obteve rejeição a 07 de suas propostas, sendo que 04 destas ocorreram após sua derrota na tentativa de reeleição em 1998.

Quanto às iniciativas individuais dos parlamentares, a taxa de sucesso encontra-se muito abaixo dos demais autores – superior apenas às demais comissões. Na 13^a. legislatura, os maiores índices de aprovação estão nas resoluções (64%), enquanto emendas constitucionais e leis complementares alcançam apenas 20% e

aproximadamente 1/3 das leis ordinárias. Ao mesmo tempo em que são elevadas as rejeições pelo plenário – muitas vezes apenas confirmando o parecer da CCLJ –, chama a atenção o elevado número de propostas classificadas como outros.

Na primeira metade da 14^a. legislatura, os deputados aprovaram 70% de suas propostas individuais de resolução, mas apenas 23% das que se referem a leis ordinárias, um décimo das leis complementares e emendas constitucionais e nenhuma de decreto legislativo.

A aprovação de propostas normativas individuais, portanto, encontra-se entre 30 – 40%, acima apenas dos colegiados, contrastando com o resultado alcançado pelos atores institucionais externos. Esses dados confirmam, por um lado, a pequena capacidade de formulação de políticas do Legislativo, tanto individual quanto coletivamente; e, por outro, a dificuldade de agregação das preferências dos parlamentares e partidos, quando comparados aos demais atores externos, principalmente o Executivo.

Tabela 28
Produção Legal, por Partido, Tipo e Resultado (1995-2000)

		APROVADO		REJEITADO		OUTROS		% Sucesso	
		13 ^a .	14 ^a .	13 ^a .	14 ^a .	13 ^a .	14 ^a .	13 ^a .	14 ^a .
PCdoB	RES		1			1	1		50
	L.ORD	3	1	1		14	11	17	18
	E.CONST					1	1		
	Total	3	2	1		16	13	15	13
PT	RES	3	2	1		2		50	100
	D.LEG	1					3	100	
	L.ORD	6	2	6		18	17	20	11
	E.CONST	1		3		1	1	20	
	Total	11	4	10		21	21	26	16
PSB	RES	21	3	1		12		62	100
	L.ORD	33		18		38	21	37	
	L.COMP			1		2	3		
	E.CONST	1	1	3	3	6	1	10	
	Total	55	4	23	3	58	25	40	13
PDT	L.ORD	2				1	6	67	
	Total	2				1	6	67	
PPS	L.ORD						4		
	L.COMP						2		
	E.CONST				1				
	Total				1		6		

¹⁶⁹ Anastasia, 2001:62-63.

Tabela 28
Produção Legal, por Partido, Tipo e Resultado (1995-2000)

		APROVADO		REJEITADO		OUTROS		% Sucesso	
		13 ^a .	14 ^a .	13 ^a .	14 ^a .	13 ^a .	14 ^a .	13 ^a .	14 ^a .
PSDB	RES	3	6		2		3	100	55
	L.ORD	4	11		1	4	29	50	27
	L.COMP						1		
	Total	7	17		3	4	33	64	32
PMDB	RES	6	6	2		4	2	50	75
	L.ORD	7	5	6		21	12	21	29
	L.COMP						1		
	E.CONST	1						100	
	Total	14	11	8		25	15	30	42
PV	L.ORD		1				1		50
	L.COMP		1						100
	Total		2				1		67
PTB	RES	1	1			2		33	100
	L.ORD	2		3		2	8	29	
	L.COMP	1						100	
	Total	4	1	3		2	4	36	11
PMN	RES	1						100	
	L.ORD	1		5		1		14	
	Total	2		5		1		25	
PL	RES		1				2		33
	L.ORD	1	4	1		1	17	33	19
	Total	1	5	1		1	19	33	21
PSC	L.ORD						1		
	Total						1		
PSL	L.ORD		1				1		50
	L.COMP						2		
	Total		1				3		25
PSDC	L.ORD		1						100
	Total		1						100
PFL	RES	29	22	1		10	9	73	71
	D.LEG						2		
	L.ORD	29	23	11		30	28	41	45
	L.COMP					1			
	E.CONST	1	1	5		1	4	14	20
	Total	59	46	17		42	43	50	52
PPB	RES	6	3			1		86	100
	L.ORD	6	2	2		6	12	43	14
	E.CONST						1		
	Total	12	5	2		7	13	57	28

Fonte: ALEPE / Depto Legislativo

Se nas rejeições falta força política – mas não determinação do autor – para aprovação, os outros casos, referentes a propostas que não chegam a plenário, demonstram mais a falta de interesse político do próprio autor em levar a proposta a

votação, seja pelo seu interesse de apenas dar satisfações a uma parcela da sociedade com a introdução do projeto, seja pela fragilidade política e/ou inconsistência técnica da proposição, evidenciando – neste último caso – a debilidade da Casa na assessoria dos parlamentares e tornando freqüente a preferência do autor pelo arquivamento ao final da legislatura.

Desse modo, apresentam elevados índices de aprovação de suas propostas apenas os deputados e partidos que concentram suas iniciativas em normas sem relevância, cuja temática favorece o estabelecimento de *logrolling*. Como exemplos, o PFL, PPB e PSDB, conseguem aprovar um elevado percentual de resoluções e leis ordinárias, enquanto outros partidos alcançam elevados percentuais porque apresentam um pequeno número de proposições – PDT e PSDC.

PV e PTB representam casos isolados de aprovação de projetos de Decretos Legislativos, Leis Complementares ou Emendas Constitucionais, o mesmo que ocorreu com o PMDB, sendo que nesse caso, o partido apresentou apenas uma proposição, apesar de contar com uma bancada de 05 parlamentares. PFL e PT também aprovaram leis com quorum qualificado, mas em percentual máximo de 20% de suas propostas.

Dois partidos (PPS e PSC) que contaram com bancadas unitárias e apenas na 14^a. legislatura não conseguiram aprovar nenhuma proposta normativa durante a primeira metade dos mandatos.

A tabela seguinte, ao mesmo tempo em que ratifica a tendência clientelista dos deputados, distingue a agenda dos partidos. Na 13^a. legislatura, o PSDB aprova seis vezes mais propostas localistas, o PFL cinco e o PMDB quatro vezes. Vários partidos, em toda a legislatura, aprovam apenas propostas clientelistas, como o PDT, PTB, PMN e PL. No entanto, os partidos mais à esquerda apresentam um comportamento distinto: o PT alcança praticamente um equilíbrio entre as duas categorias e o PCdoB aprova mais propostas generalistas.

Tabela 29
Resultado das Proposições Normativas, por Partido (1995-1998)

		PCdoB	PT	PSB	PDT	PSDB	PMDB	PTB	PMN	PL	PFL	PPB	Total
Aprovado	Clientelistas	1	6	39	2	6	11	4	2	1	50	8	130
	Não Clientelistas	2	5	16	0	1	3	0	0	0	9	4	40
Rejeitado	Clientelistas	0	1	1	0	0	4	0	0	0	0	1	7
	Não Clientelistas	1	9	22	0	0	4	3	5	1	17	1	63
Outros	Clientelistas	2	7	27	1	1	19	2	1	0	11	5	76
	Não Clientelistas	14	14	31	0	3	6	2	0	1	31	2	104
Nr.Deputados		1	2	18	2	2	5	1	1	1	13	4	50

Fonte: ALEPE

As proposições levadas a plenário, porém rejeitadas, evidenciam a fragilidade institucional dos partidos e a incapacidade dos parlamentares aprovarem suas propostas de regulação da vida social, uma vez que 70 projetos foram rejeitados – mais de dez vezes a quantidade de derrotas sofridas pelo Executivo –, 90% destes classificados como não clientelistas. A rejeição de propostas clientelistas só ocorre geralmente quando há impossibilidade concreta de sua aprovação – por exemplo, mais candidatos a condecorações que o permitido por lei – ou pelos excessos contidos nas proposições¹⁷⁰.

A comparação desses dois grupos de resultados deixa transparecer um acordo tácito: o Executivo formula as políticas públicas, que o Legislativo aprova – quando muito, com emendas. Parlamentares negociam parcela significativa de seu poder com o Executivo (*pork barrel*), restando-lhes como área de atuação no parlamento, a apresentação e aprovação de propostas localistas através de *logrolling*.

Em decorrência disso, das 170 normas de iniciativas dos parlamentares aprovadas na 13^a. legislatura, 70 se referem a homenagens¹⁷¹ e denominação de logradouros públicos, 40 visam declarar de utilidade pública entidades assistenciais e/ou sócio-culturais, 07 se destinam à entrega de títulos de cidadão, 05 objetivam a criação de municípios e outros cinco, a destinação de subvenções sociais.

¹⁷⁰ Como exemplos, podem ser citados a limitação à criação de novos municípios e a rejeição de projeto que visava a cessão – com ônus para o Estado – de servidores públicos a instituições declaradas de utilidade pública, as quais são indicadas pelos próprios parlamentares, o que representaria um oneroso esvaziamento do serviço público, em benefício próprio.

¹⁷¹ Exemplos: Dia do Sanfoneiro, Dia do Toyoteiro (proprietário/conductor de veículo de lotação/transporte alternativo muito freqüente em certas regiões do estado).

Apenas 40 normas são, de fato, de interesse geral, sendo três para alteração do regimento interno, duas relativas a orçamentos públicos e cinco referentes à administração pública.

Temas relevantes propostos por parlamentares tendem a não obter maioria e são, por isso, rejeitados ou arquivados ao final da legislatura. As exceções a essa regra parecem se originar mais da capacidade política e técnica de formulação de alguns parlamentares e suas assessorias, de modo relativamente autônomo em relação aos partidos a que pertencem. Esse desempenho individual pode estar, até certo ponto, relacionado à *constituency* desses mandatos.

Tabela 30
Resultado das Proposições Normativas, por Partido (1999-2000)

	PCdoB	PT	PSB	PDT	PPS	PSDB	PMDB	PV	PTB	PL	PSC	PSL	PSDC	PFL	PPB	Total
Aprovado Clientelistas	2	3	3	0	0	14	8	1	1	3	0	1	1	37	3	77
Não Clientelistas	0	1	1	0	0	3	3	1	0	2	0	0	0	9	2	22
Rejeitado Clientelistas	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Não Clientelistas			3		1											4
Outros Clientelistas	2	1	10	0	4	8	5	0	0	1	0	0	0	20	4	55
Não Clientelistas	11	20	15	6	2	25	10	1	8	18	1	3	0	23	9	152
Nr.Deputados	1	3	3	1	1	8	9	1	1	2	1	1	1	12	4	49

Fonte: ALEPE

Evidentemente, seria equivocado compreender a partir desse quadro que a Alepe não responde às pressões da opinião pública. Atuando nesse sentido, os deputados aprovaram na 14^a. legislatura, por exemplo, o fim das subvenções sociais e a cassação – pela primeira vez – de um parlamentar¹⁷².

A tabela 30 revela a manutenção do nível de aprovação das matérias ao longo das duas legislaturas: ponderando-se o tempo, são praticamente idênticas a quantidade de propostas introduzidas pelos parlamentares que são aprovadas e, dentre estas, a proporção de clientelistas (77%) x universalistas (23%).

Nessa legislatura houve a construção de um bloco político-ideológico governista mais coeso. Enquanto a oposição apresentava-se esfacelada, houve quase exclusividade por parte dos partidos governistas na aprovação de propostas normativas

¹⁷² A partir de denúncias formuladas pela CPI do Narcotráfico (federal), a Assembléia aprovou a Resolução 430/2000, em seção secreta (07/06/2000), por 27 a 17 votos. Posteriormente, esse Ato foi revogado pela Justiça Estadual.

não clientelistas (90% delas), o que não ocorreu na legislatura anterior, onde se deu uma relação mais equânime, a partir da força político-eleitoral da oposição.

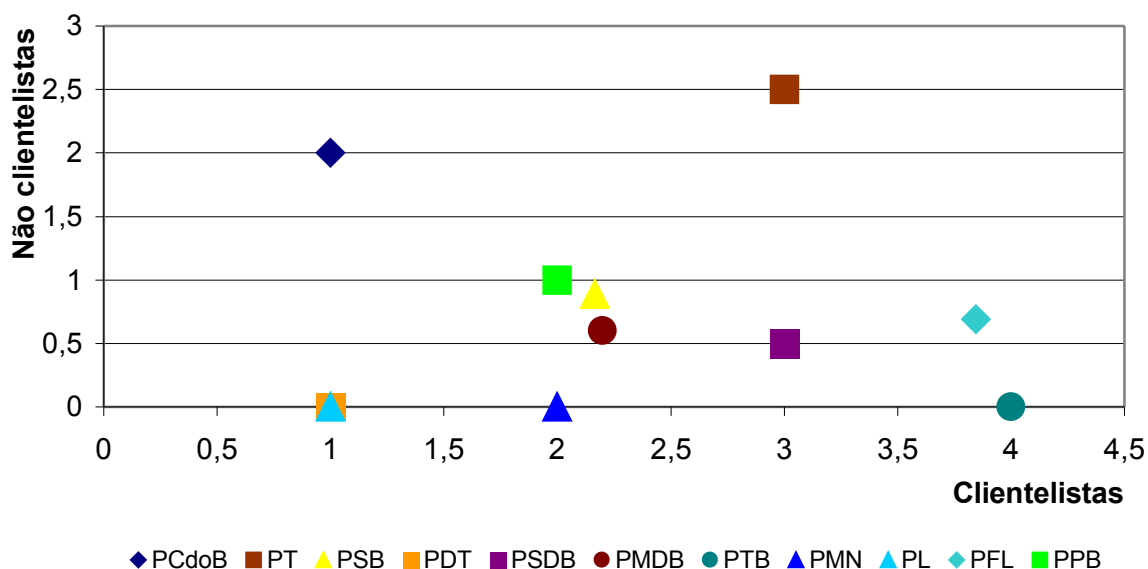
Todos os partidos conseguiram aprovar mais propostas clientelistas (PFL, PSDB e PMDB à frente). Se a tramitação desses temas tende a ser mais rápida – e, portanto, a proporção de projetos de interesse coletivo pode ser maior ao final da legislatura, inclusive revertendo essa relação para algum(ns) partido(s) – é sintomático que as derrotas, que na legislatura anterior atingiam a todos os partidos – inclusive o do governador, que possuía a maior bancada – tenham sido, até aquele instante, direcionadas apenas aos oposicionistas. Essa coesão governista, ou, em linguagem popular, rolo compressor, deve ser um importante fator para um alongamento da tramitação das propostas de conteúdo generalista (parcela da categoria *outros*), evitando-se sua derrota em plenário e ampliando, ao mesmo tempo, a delegação da formulação de políticas públicas ao governador.

Em 1999-2000, três partidos de representação uninominal não conseguiram aprovar nenhuma proposta normativa: o PDT, PPS e PSC. Aprovaram apenas projetos particularistas o PCdoB, PTB, PSL e PSDC. O PFL foi o partido com maior número de propostas aprovadas, em ambas as categorias.

Considerando-se as médias indicadas no gráfico abaixo, observa-se a diferenciação na agenda dos dois partidos mais à esquerda, em relação aos demais. Contraditoriamente, apesar de sua baixa expressão numérica e maiores distâncias em relação às preferências do deputado mediano, esses são os partidos que mais aprovaram, *per capita*, projetos de corte universalista. Há um nítido contraste com os resultados alcançados pelo PSB, então partido do governador, que contava com 37% das cadeiras e o PFL, principal oposicionista, que abrigava 26,5% dos parlamentares.

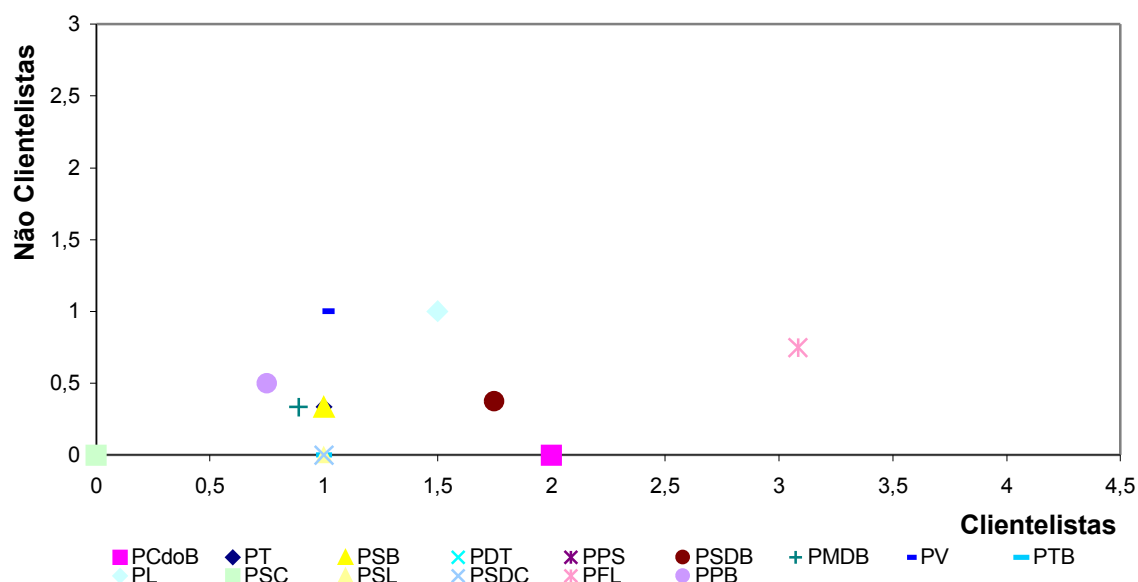
A orientação programática do PCdoB e PT opõe-lhes ao comportamento adotado pelos demais partidos com representação uni ou binominal. PPB, PSB e PMDB formam um segundo bloco, com médias próximas a 2/1. Um terceiro bloco é formado pelo PDT, PL e PMN, que apresentaram baixas médias e exclusividade em propostas clientelistas. O quarto e último bloco, composto pelo PTB, PFL e PSDB, apresentou elevada média de aprovação de suas propostas, porém estas voltavam-se prioritariamente ao fortalecimento de suas lealdades pessoais.

Gráfico 4
Produção Normativa, Média por Partido (1995-1998)



Fonte: ALEPE

Gráfico 5
Produção Normativa, Média por Partido (1999-2000)



Fonte: ALEPE

O gráfico anterior apresenta dificuldades adicionais de leitura, pela superposição dos partidos, gerada em consequência da elevada fragmentação e repetição do grau de sucesso alcançado, no período. Sete dos quinze partidos não

tiveram projetos generalistas aprovados e os demais – exceto o PFL, com 09 – aprovaram no máximo três projetos.

Apenas o PV e PL, com bancadas uninominais, conseguiram média igual a 01 para projetos de interesse coletivo. O PFL apresentava uma média de projetos clientelistas igual a 03, seguido do PCdoB (02), PSDB (1,75) e PL (1,5), enquanto os demais alcançaram uma unidade, no máximo.

Na tramitação da LOA 2001¹⁷³, dentre os 49 deputados, 44 conseguiram aprovar emendas aditivas; destes, dois – do PSDB – aprovaram-nas em valores que totalizavam menos de R\$300.000 (R\$225mil e R\$230 mil), dois tiveram uma das suas propostas rejeitada ou aprovada com alterações (PFL, R\$50mil; e PMDB, R\$60.000, por inconsistências técnicas) e os outros 40 deputados utilizaram exatamente a sua cota de R\$300mil, observando-se uma diferenciação entre as propostas dos governistas e oposicionistas.

Os governistas vinculam a alocação de dotações dos programas aos municípios a serem beneficiados. Como não há limitação ao número de emendas, mas apenas ao valor total das emendas por deputado, um parlamentar pode concentrar toda a sua dotação em um único município, ou reparti-la em diversas áreas e/ou municípios, não raro alcançando cifras de apenas R\$ 10-15 mil reais, cada.

Os deputados da oposição não indicaram municípios para nenhuma de suas emendas, o mesmo ocorrendo com um parlamentar que ainda se encontrava naquele instante filiado ao PMDB, mas politicamente rompido com o governador. Esse fato – apesar de que a possibilidade de comprovação empírica limitava-se, à época, a um único exercício – reforça as evidências de que os valores aprovados são liberados como prêmio aos deputados fiéis ao governo. Oposicionistas, portanto, não indicam os municípios beneficiários, apenas reforçam ações e programas com sua cota pessoal, não obtendo, porém, ganhos eleitorais¹⁷⁴.

Aqueles que posicionam-se de maneira decidida contra o governo constituem o grupo dos efetivamente prejudicados com o fim das subvenções sociais (R\$ 20.000/mensais, R\$ 240.000/ano), à medida em que estas eram distribuídas

¹⁷³ A única cujos dados disponíveis apresentavam esse nível de desagregação.

¹⁷⁴ Oposição: PTB (01), PSB (03), PT (03), PCdoB (01), PPS (01), PDT (01), PV (01) e PMDB (01).

sistematicamente às entidades indicadas e, com sua extinção, os recursos passaram a ser executados discricionariamente.

Na vigência da LOA 2001 – provavelmente para atender a finalidade de controle da atuação dos parlamentares – a Alepe elaborou um banco de dados das emendas aprovadas por cada parlamentar, permitindo a construção da tabela seguinte, contendo as informações relativas às emendas extra-cota¹⁷⁵.

As propostas que satisfazem essa condição geralmente se referem às funções de governo onde atuam profissionalmente seus autores, refletindo uma concentração de sua atenção em consequência de sua especialização e mais acesso à informação e/ou a vinculação a grupos de origem profissional. O quadro é revelador da frequência e dimensão com que se aprovam propostas extra-cota, confirmando a inexpressiva capacidade de interferência do legislativo na definição do gasto público.

Tabela 31		
LOA 2001¹⁷⁶ - Emendas Aditivas extra-cota, por Partido e Valor		
Partido	Valores (R\$)	Observações
PV	103.010.000,	Sem destinação de Município / Infra-Estrutura
PCdoB	3.041.000,	Sem destinação de Município / diversas áreas
PSDB	2.306.000,	Sem destinação de Município / Segurança Pública
PT	2.090.000,	Sem destinação de Município / diversas áreas
PFL	2.000.000,	Sem destinação de Município
PSB	400.000,	Sem destinação de Município / Saúde
PSDC	200.000,	Sem destinação de Município
Total	113.047.000,	

Fonte: ALEPE

O valor total dessas emendas (R\$ 113 milhões) equivale a apenas 1,68% do orçamento previsto para aquele exercício (R\$ 6,73 bilhões), que apontava para despesas de capital na ordem de R\$ 1,659 bilhão. O conjunto dos parlamentares – excetuando o representante do PV¹⁷⁷ – conseguiu aprovar alterações extra-cota que se

¹⁷⁵ Embora os dados disponíveis se restrinjam a um único exercício, sua validade está ao reproduzir comportamentos equivalentes verificados em outros legislativos onde ocorrem fenômenos de ultra-presidencialismo (Abrucio, 2001:240).

¹⁷⁶ Lei N°. 11.898/00.

¹⁷⁷ O qual, nesse episódio, especificamente, pode ser considerado *outlier*, ou seja, um caso extremo, cujo distanciamento mostra-se anormal em relação a todos os demais.

limitavam a dez milhões de reais, ou seja, 0,14% do orçamento global ou 0,60% das despesas de capital¹⁷⁸.

Registre-se, todavia, os constrangimentos impostos ao legislativo para o exame das propostas, pela sua técnica, volume (PPA e LOAs) e exigência dos prazos em que tramitam. Entretanto, não há um esforço vigoroso de fortalecimento da capacidade institucional de intervenção da Casa nesse processo.

A propósito, até o ano 2000 o legislativo estadual sequer dispunha de mecanismo de acompanhamento e controle da execução orçamentária, instrumento esse¹⁷⁹ cuja disponibilização teve início somente a partir de 2001 e apenas ao presidente da Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação. Enquanto isso, 24% dos projetos de leis ordinárias do Executivo no governo Arraes e 31% no governo Jarbas referem-se a solicitações para alteração das leis orçamentárias, aprovadas apesar da assimetria de informação existente.

Esse *modus operandi* do legislativo gera uma divergência entre os analistas políticos. Enquanto Abrucio avalia como delegação, Domingues, analisando o processo legislativo capixaba, afirma que “*o domínio do Executivo sobre a produção de legislação complexa não deve ser interpretado como uma ‘delegação’ da Assembleia ao Executivo e, sim, como renúncia ao uso de seus direitos legislativos*”¹⁸⁰.

Em Pernambuco a avaliação de delegação parece ser mais aplicável à CFOT, enquanto a tese de renúncia explica melhor a atuação do plenário. A CFOT esteve sob a presidência do PFL em todo esse período, espelhando uma fragilidade política do governo Arraes. Enquanto a força do governo prevalecia no plenário, a CFOT, no período pré-eleitoral, agiu como *veto point*. As chances de reeleição do governador dependiam do incremento do caixa do estado. A CFOT aprovou pareceres contrários a quatro projetos do Executivo referentes a orçamento e finanças públicas, discutidos entre o final de 1997 e o primeiro quadrimestre de 1998.

¹⁷⁸ Nesse caso tomadas apenas como parâmetro – visando excluir da previsão orçamentária o montante das verbas compulsórias –, tendo em vista que as emendas podem incidir sobre o custeio de programas.

¹⁷⁹ Acesso ao SIAFEM – Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios.

¹⁸⁰ Domingues, 2001:105.

O último e principal desses projetos, que tratava da antecipação pelo BNDES-Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social de parcela da receita a ser obtida com a privatização da Celpe – Companhia Energética de Pernambuco, embora aprovado pelo plenário, teve a sua implementação inviabilizada a partir das articulações do PMDB/PFL no plano federal. Posteriormente a CFOT apresentou projeto de resolução rejeitando as contas do governador relativas a 1996, ano da operação dos precatórios. Em ambos os casos, o plenário derrotou a posição da CFOT, favorecendo o governador, mesmo após a conclusão do seu mandato.

Normativamente, pode-se esperar que os partidos dediquem-se à grande política, defendendo posições programáticas e participando ativamente da formulação das políticas públicas. Não é sempre assim que o processo político se dá, efetivamente. A busca de lealdades pessoais incentiva os atores políticos à priorização da micropolítica, não raro reproduzindo, a seu modo, as mesmas políticas.

5. Conclusão

Este estudo possibilitou a constatação de diferenças significativas no comportamento dos partidos que compuseram o legislativo pernambucano nas duas últimas legislaturas (1995-1998 e 1999-2000). A unificação do conjunto dessas representações na concepção de clientelismo mostra-se insuficiente para a sua compreensão.

Como afirma Stiglitz, *“para hacer comparaciones interpersonales de utilidad, debe suponerse no sólo que es posible hacerlas, sino también que todas las personas tienen aproximadamente la misma función de utilidad”*¹⁸¹. A realidade, contudo, não se apresenta desse modo. Atores possuem diferentes funções de utilidade e podem, portanto, comportarem-se de maneira distinta, mesmo quando submetidos às mesmas regras. Em outros termos: variações do ambiente onde ocorre a reprodução dos mandatos impactam as funções de utilidade dos diversos mecanismos à disposição dos atores políticos.

Desse modo, apesar da inexistência do poder de emitir Medidas Provisórias – apontado como a principal causa da hegemonia do Executivo federal no processo legislativo pós-Constituinte –, os governadores alcançaram sucesso ainda maior que o presidente em seus propósitos: grau de sucesso mais elevado na aprovação de suas propostas e maior percentual na iniciativa de leis aprovadas, indicador este que obtém um salto expressivo se desconsideradas do conjunto das leis aprovadas de iniciativa dos parlamentares, aquelas de cunho particularista.

¹⁸¹ Stiglitz, 1997:121.

Ocorre que no plano federal os parlamentares encontram-se mais distantes do cotidiano do colégio eleitoral em que decidem sua carreira, interagindo com outros atores que não lhes representa, de fato, ameaça. No plano regional, todavia, há essa coincidência, o que eleva o peso das variáveis externas em suas escolhas.

Essas variáveis influenciam inclusive o desenho do processo legislativo, refletindo-se na baixa institucionalização da Casa e do controle dos partidos sobre suas bancadas, ao privilegiar as liberdades pessoais em níveis superiores ao observado na Câmara Federal, reforçando o peso de cada deputado por meio de regras individualistas, como o rateio do poder de agenda e a inexpressividade das prerrogativas dos líderes.

Não há constrangimentos aos deputados migrantes ou sem partido, incentivando-se indiretamente a proliferação de novas siglas no período inter-eleições, pela ampliação dos recursos à disposição dos parlamentares que constituem bancadas uninominais. A essas vantagens, acrescenta-se outra decorrente do sistema eleitoral: um parlamentar nessa condição têm reduzidas suas incertezas ao dispor de mais informações e alternativas de escolha da chapa pela qual efetivamente concorrerá, ao decidir – após definido o conjunto dos filiados/candidatos/concorrentes em cada partido e restando praticamente apenas o período da campanha eleitoral – com qual(is) partido(s) se coligará, para superar o quorum mínimo exigido e, ao mesmo tempo, garantir uma posição satisfatória entre os concorrentes internos no processo de conversão de votos em cadeiras. Pode-se inferir que ocorra significativa redução da fragmentação partidária caso a reforma política prevista para breve aprove limitações às coligações proporcionais.

Até o presente, entretanto, a combinação permissiva das regras externas e internas conduziu o multipartidarismo iniciado em 1986 a conformar um quadro de elevada fragmentação – 15 partidos ao final de 2000, em um colegiado de magnitude igual a 49 –, movimento este em sentido inverso ao observado no plano nacional, revelando o baixo nível de institucionalização alcançado pelos partidos no nível regional.

Além das migrações eventuais, movimentos de grande intensidade atingiram o PMDB no início dos anos 90, em direção ao PSB; posteriormente o PFL, em benefício do PPB; esvaziando o PDT; e, finalmente, do PSB para o PMDB e PSDB jarbistas.

Além das recomposições entre os diversos grupos políticos, o adesismo mostra-se como fator preponderante nesse processo, visto que a migração favoreceu sempre o bloco governista. No governo Arraes, ela ocorreu da direita para o centro e deste para os partidos de esquerda; no governo Jarbas, em sentido inverso, principalmente da esquerda (PSB) para o centro, movimento contrário ao que predomina no cenário nacional, onde esse processo é mais significativo entre os partidos de direita. Pode-se verificar também que os partidos mais à esquerda (PCdoB e PT) apresentam um recrutamento endógeno, enquanto a centro-esquerda, o centro e a direita estruturam-se de modo mais permeável à mobilidade interpartidária das lideranças, constituindo um processo exógeno de seleção de suas elites.

Entretanto, os níveis inferiores de migração¹⁸² são compensados pelo maior grau de liberdade que usufruem os deputados no interior das legendas. Lideranças sem poder efetivo limitam a capacidade de agregação dos partidos, o que se reflete em taxas de disciplina inferiores às observadas na Câmara Federal.

À exceção do PT – cuja disciplina também se mostra reduzida em relação aos seus níveis nacionais –, os partidos apresentam maior disciplina interna quando se encontram na base de sustentação do governo. Na 13^a. legislatura, o PPB – mais próximo ao governo Arraes – apresenta-se mais coeso que o PFL, enquanto este ao tornar-se o maior partido de apoio ao governo Jarbas converte-se no mais disciplinado da legislatura. O PSB apresenta níveis semelhantes ao PFL, invertidos no tempo. Do mesmo modo que a migração, a indisciplina também se mostra mais favorável ao governo.

As idas e vindas dos deputados entre os partidos reforçam a análise de que a fragmentação política é na realidade bastante inferior à fragmentação nominal, não representando necessariamente aumento das incertezas no processo decisório, posto que os novos partidos já nascem – majoritariamente – governistas.

Ao menos neste período, a nefasta combinação do aumento da fragmentação partidária, intenso processo migratório e baixa disciplina, contraditoriamente, não compuseram um quadro de paralisia decisória. Ambos os governos praticamente não experimentaram derrotas no legislativo estadual. Colaborar com o Executivo – o grande eleitor – parece ser a melhor estratégia para a imensa maioria. Dependendo do projeto político-eleitoral de cada ator, essa colaboração pode se dar de forma ostensiva, seguindo o líder do governo na votação, ou de forma tácita, ora votando com o governo, ora se abstendo ou ausentando-se do plenário, sem comprometer, contudo, a vitória do Executivo.

Desse modo, o apoio médio de 30 deputados a Arraes e 32 a Jarbas – pouco mais de 60% dos parlamentares – mostrou-se suficiente para a aprovação de 95% de suas propostas, inclusive de todas as Emendas Constitucionais. Essa força não é resultante de maiorias alinhadas em consequência das eleições imediatamente anteriores: a coligação de Arraes elegeu 45% dos deputados em 1994 e a de Jarbas, 53% em 1998. Todavia, governos divididos ocorrem mais ao nível dos discursos que dos votos efetivamente dados.

O governismo é um elemento central para a hegemonia do Executivo na relação entre os dois poderes. Parcela expressiva dos membros das outras legendas e coalizões migra em direção à base governista e aqueles que permanecem e constituem a(s) bancada(s) de oposição apresentam-se menos coesos, contabilizando defecções alternadas nas votações, conseguindo impor dificuldades apenas em momentos de extremo desgaste do Executivo ou quando obtém a adesão de governistas sobre questões estratégicas para a sobrevivência (reeleição ou progresso) na carreira de cada um.

Entre os recursos empregados para a obtenção de colaboração de parlamentares, a possibilidade de indicação de membros para o Tribunal de Contas, embora restrita, é reveladora: o parlamentar indicado pelo governo Arraes foi o único que seguiu o governo em todas as votações em que contava com poder de voto, isto é, não faltou, não se absteve ou jamais votou de forma contrária ao líder¹⁸³. Desse modo,

¹⁸² Em relação aos apontados por Jairo Nicolau para a Câmara Federal (1995-1998).

¹⁸³ No início de 2003, o governador Jarbas indicou para o TCE a líder de sua bancada de sustentação.

pode-se compreender a fragilização das instituições formalmente responsáveis pelos freios e contrapesos, que constituem-se em pontos de negociação em vez de *accountability* horizontal.

O governismo constitui-se em uma instituição informal suficientemente forte para contornar – com custos de transação mais elevados, gerando impactos negativos na governança – a existência de organizações formalmente encarregadas de *accountability* horizontal, bem como a elevada migração, fragmentação e indisciplina partidárias, elementos que agregados em uma mesma conjuntura favoreceriam a ocorrência de paralisia decisória. Em vez disso, verifica-se que o Executivo é que dispõe – quase na forma de prerrogativa – da capacidade de formular e avaliar as políticas públicas. O Executivo define a agenda do Legislativo, que, apenas excepcionalmente, rejeita suas propostas. Há uma clara contradição entre o poder legal deste e o exercício desse poder, de forma apenas potencial, como ameaça. Às limitações constitucionais às suas áreas de proposição, agregam-se outras, a partir de sua tradição individualista de funcionamento, dificultando a aprovação de propostas de políticas de autoria dos próprios parlamentares.

Esse *modus operandi* encontra-se refletido no funcionamento das comissões, que não elaboram estudos visando fundamentar sua intervenção, omitindo-se da iniciativa de proposição de políticas para suas áreas temáticas, cumprindo um papel exclusivamente reativo frente às demandas do Executivo.

Entretanto, a hegemonia do Executivo na formulação de políticas se dá também como consequência do privilégio concedido pelos parlamentares ao tratamento das questões paroquiais.

No conjunto das proposições não normativas, é evidente a existência de agendas distintas entre os partidos: o PSB, da mesma forma que o centro e a direita, privilegiam propostas tipicamente clientelistas, enquanto os partidos dispostos à sua esquerda (PCdoB e PT) propõem principalmente temas de interesse geral.

Esse comportamento mantém-se praticamente inalterado quanto às propostas normativas. PCdoB e PT são as legendas que, na média, mais propõem normas, versando majoritariamente sobre temas de interesse coletivo. Seus representantes, em menor número, buscam ocupar espaços pela formulação de propostas, enquanto nos partidos de centro e direita esse papel é restrito às principais lideranças, permanecendo os demais voltados principalmente à gestão dos seus próprios redutos.

Na 13^a. legislatura, 36 das 57 propostas normativas não clientelistas do PFL são de autoria de quatro parlamentares, os quais ocuparam a liderança do partido, do governo (seguinte) ou a presidência da Alepe. Metade desse conjunto de propostas apresentadas em 1999-2000 é de autoria de apenas dois parlamentares. Ao longo desses seis anos, apenas três partidos apresentaram projetos de emendas constitucionais: o PT, o PSB e o PFL. No processo orçamentário, apenas seis legendas buscaram intervir nas propostas estruturadoras (PPA/LDO) e sete propuseram alterações da proposta governamental sem destinação específica a municípios, extrapolando a cota individual fixada pelo Executivo.

O *logrolling* é o principal mecanismo a incidir sobre as propostas de iniciativa dos deputados. Aprova-se quase a totalidade das indicações e requerimentos de corte clientelista, como também as normas (resoluções e leis ordinárias) que tratam de assuntos particularistas. Contudo, na 13^a. legislatura, o PT e o PCdoB, que possuíam apenas 2 e 1 deputados, respectivamente, apesar de desalojados de espaços relevantes no Executivo e de sua distância em relação ao deputado mediano, contraditoriamente, foram os partidos que conseguiram aprovar maior média de normas de interesse geral, obtendo maior grau de sucesso na reversão de resistências para a agregação de interesses.

A centralidade da questão eleitoral fica mais evidente quando se compara essa liberalidade dos deputados diante da perspectiva de continuidade dos governos: embora Arraes contasse com o maior partido na Casa, sua reeleição ou vitória na sucessão era incerta, enquanto Jarbas, apesar da posição minoritária do PMDB na coalizão, constituía-se, após uma vitória esmagadora, no único nome viável para o

embate de 2002, o que influenciou na redução da liberdade dos parlamentares e, conseqüentemente, na ampliação da hegemonia do Executivo.

A coalizão vencedora em 1998 apresentava consistência ideológica superior – da direita para o centro –, originária das urnas (26 deputados, 53% das cadeiras da Alepe)¹⁸⁴ e consolidou-se com o apoio do PSDB, fortalecido com as adesões recebidas do PSB, optando por isolar os partidos de esquerda que se mantiveram na oposição.

Em 1995, o governo Arraes construiu sua base de apoio do centro para a esquerda. Mesmo com o apoio hesitante do PT, não unificaria o centro, onde o PMDB jarbista conquistara cinco cadeiras, forçando-o a ampliar alianças com setores à direita. Desse modo, sua sustentação parlamentar era bastante heterogênea: apoios nos extremos do *continuum* ideológico (PPB e PCdoB); resistência de legendas localizadas no intermédio, como o PFL, PL, PMDB e PT; e níveis próximos de apoio ao governo do PSB, PCdoB, PSDB e PTB. Se havia consistência na configuração das bancadas de situação e oposição, não era de natureza ideológica.

Essa heterogeneidade ideológica atinge inclusive a composição das representações partidárias, mais influenciadas no plano regional – relativamente às bancadas federais – pelas correlações de forças e coalizões locais, ratificando os achados de Mainwaring, ou seja, existem variações ideológicas consideráveis no interior dos partidos. Um bom exemplo é o PSB (1994-1998), que contava simultaneamente com alas conservadora e progressista. Essa simbiose originada do processo eleitoral – pela estratégia de captação de adesões visando a definição de candidaturas proporcionais que possibilitem maior cobertura geopolítica – tornou semelhantes em vários aspectos a atuação dos socialistas com os pefelistas, partidos que disputam principalmente bases no interior do estado.

Por outro lado, modificações significativas no comportamento dos partidos podem ser observadas a partir da alteração dos membros de suas bancadas entre as legislaturas, como ocorreu no PSB, PSDB, PTB e principalmente no PDT,

¹⁸⁴ Em 1998, partidos de direita conquistaram 22 cadeiras; o centro, 10; e a esquerda, 17 assentos. Em 1994, a direita havia eleito 20 deputados; o centro, 07; e a esquerda 22. Em ambas as eleições, a distribuição das cadeiras confirma a bipolarização do processo político.

evidenciando a fragilidade dos partidos no âmbito regional e o peso das idiossincrasias de seus deputados no processo legislativo.

Em relação à disciplina ou colaboração com o Executivo, PCdoB e PT pela esquerda e o PFL, pela direita, apresentam maior definição política, em posições opostas, enquanto PPB, PL, PSDB e PMDB não variam abruptamente seus níveis de apoio. Quanto à produção parlamentar, identifica-se estabilidade nas preferências por instrumentos e temas generalistas no PT e PCdoB e priorização de particularismos no PMDB e PFL.

Observa-se uma nítida distinção da esquerda (PT/PCdoB) para os demais blocos, embora mais próxima da centro-esquerda e esta do centro e direita. Enquanto a esquerda apresenta-se mais programática, centro e direita mostram-se mais governistas e clientelistas, delegando mais ao Executivo. Deputados de direita – principalmente pefelistas – desfrutam de posições sólidas no interior, enquanto os partidos mais à esquerda mantêm bases sólidas – embora eleitoralmente, menos expressivas, até então – na capital e região metropolitana.

Além desses dois blocos, mais leais a suas legendas, constitui-se um terceiro grupo de lideranças que não dispõem de espaços próprios consolidados, estando mais expostos à competição. É formado principalmente pelos parlamentares interioranos de centro-esquerda e urbanos do centro e direita. Mais instáveis, são fundamentais para a governabilidade, estando mais abertos à negociação e migração entre os blocos ideológicos, em direção ao governo.

O comportamento parlamentar sofre rebatimento – não apenas – do posicionamento ideológico e da *constituency* do deputado, impactando o grau de clientelismo dos mandatos. Deputados que mantêm vinculações mais estreitas com o movimento social são mais demandados para formularem propostas de alteração das regras sociais e atuarem de forma responsiva, o que não ocorre com aqueles que representam localidades, cuja agenda está voltada principalmente à obtenção de recursos de patronagem ou realização de ações, pelo Executivo, em suas áreas.

Desse modo, no período abordado, cinco parlamentares¹⁸⁵ cumpriram seu mandato sem apresentar um único projeto de lei; e vinte e um deputados¹⁸⁶ apresentaram exclusivamente projetos de interesse particular. Na 13^a. legislatura, esses deputados estavam em sua maioria (09) na centro-esquerda (PSB e PDT), contando as legendas de centro e direita com três, cada. Na 14^a, estavam todos abrigados no centro (06) e direita (05). A maior parcela, nos dois casos, encontra-se no bloco governista.

A ausência de propostas não se mostra como empecilho a essas carreiras: dos quinze componentes da 13^a. legislatura, foram eleitos três prefeitos, um deputado federal e quatro estaduais. Apenas dois não conseguiram se reeleger. Entre os deputados da 14^a, seis se reelegeram e três foram derrotados¹⁸⁷. Por outro lado, os deputados vitoriosos na eleição municipal de 2000, membros dos partidos dispostos mais à esquerda, haviam priorizado ao longo dos mandatos a iniciativa e defesa de questões de interesse coletivo, reforçando a influência da caracterização do voto em suas carreiras: conseguiram expandir seus espaços posicionando-se sobre políticas, de forma distinta dos deputados localistas, que procuram construir novas lealdades em troca de benefícios concentrados.

A produção parlamentar agregada aponta para a priorização de temas e instrumentos particularistas, reforçando a predominância do Executivo e ineficiência no desempenho de suas funções republicanas, o que compromete sua credibilidade e legitimidade, fundamentais para a consolidação democrática. Contudo, diferenças significativas entre os eleitores medianos que constituem os mandatos pressionam os representantes a comportamentos distintos, inclusive quanto ao clientelismo.

¹⁸⁵ Não computados os suplentes que assumiram a cadeira por breves períodos.

¹⁸⁶ Deputados reeleitos estão computados duas vezes.

¹⁸⁷ Em decorrência de compósitos do sistema eleitoral: destes, dois ampliaram sua votação em 30%.

Bibliografia Consultada

- ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. O Papel Institucional da Assembléia Legislativa Paulista: 1995 a 1998. In: SANTOS, Fabiano (Org). *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. Rio de Janeiro: FGV (2001).
- AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. In: *Dados*, v. 43, n. 3. Rio de Janeiro: IUPERJ (2000).
- ANASTASIA, Fátima. Os Legisladores, Suas Escolhas e Suas Circunstâncias. In: *Conjuntura Política*, n. 31, Belo Horizonte:UFMG/Fafich (2001).
- ANASTASIA, Fátima. Transformando o Legislativo: a experiência da Assembléia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, Fabiano (Org). *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. Rio de Janeiro: FGV (2001).
- ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO. *Manual do Deputado: Constituição Federal, Constituição Estadual e Regimento Interno*. Recife: Alepe/GTB (1998).
- ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO. *Perfil Parlamentar*. Recife (1996).
- AVELINO FILHO, George. Clientelismo e Política no Brasil. In: *Novos Estudos CEBRAP*, n. 38, São Paulo:CEBRAP (1994).
- BOBBIO, Norberto. *Direita e Esquerda: Razões e Significados de uma Distinção Política*, São Paulo: UNESP (1995).
- BOITO JR, Armando (Org). *Parlamentarismo e Presidencialismo: A Teoria e a Situação Brasileira*, São Paulo: Paz e Terra (1993).
- CÂMARA FEDERAL. *Regimento Interno: Resolução 17/89*. Brasília, 1989.

- CAMARGOS, Malco Braga; CARDOSO, Maria das Dores. Bahia: Formato e Funcionamento do Sistema Partidário. In: LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de (Org). *O Sistema Partidário Brasileiro: Diversidade e Tendências (1982-94)*. Rio de Janeiro: FGV (1997).
- CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam. Democracia, Eleições e Responsabilidade Política. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 35. São Paulo: ANPOCS (1997).
- CONDEPE-Instituto de Planejamento de Pernambuco. *Pernambuco em Dados: Ano 2001*. Recife: Condepe (2001). 1 CD.
- DINIZ, Eli. Em Busca de um Novo Paradigma: A Reforma do Estado no Brasil dos Anos 90. In: DINIZ, Eli. *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (1997). p.175-202.
- DOMINGUES, Mauro Petersem. Espírito Santo: produção legal e relações entre os poderes Executivo e Legislativo entre 1995 e 1998. In: SANTOS, Fabiano (Org). *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. Rio de Janeiro: FGV (2001).
- DUVERGER, Maurice. *Os Partidos Políticos*, Rio de Janeiro: Zahar / UnB (1980).
- ELSTER, Jon. *Peças e Engrenagens das Ciências Sociais*, Rio de Janeiro: Relume-Dumará (1994).
- FERREIRA, Ruth Vasconcelos Lopes. *Desafios e Perspectivas: Partidos Políticos X Movimentos Sociais*, Maceió: EDUFAL (1997).
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando (Coord). Congresso Nacional: Organização, Processo Legislativo e Produção Legal. *Cadernos de Pesquisa CEBRAP*, n. 5. São Paulo: CEBRAP/Entrelinhas (1996).
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*, Rio de Janeiro: FGV (1999).
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. O Processo Legislativo e a Produção Legal no Congresso pós-Constituinte. In: *Novos Estudos CEBRAP*, n. 38, São Paulo:CEBRAP (1994).
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. In: *Dados*, v. 38, n. 3, Rio de Janeiro: IUPERJ (1995).

- FLEISHER, David. Renovação Política – Brasil 1978: Eleições Parlamentares sob a Égide do “Pacote de Abril”. In: *Revista de Ciência Política*, v. 23, n. 2, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (1980).
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. Os Partidos Políticos Brasileiros. In: *Revista de Ciência Política*, v. 25, n. 2, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (1982).
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. Prerrogativas do Poder Legislativo. In: *Revista de Ciência Política*, v. 23, n. 3, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (1980).
- GACIP – Grupo de Articulação Cidadania Popular (FASE / CEAS / CENDHEC / ARRUAR / Centro de Estudos e Pesquisas Josué de Castro). *Perfil do Parlamentar em Pernambuco*. Recife (1992).
- GRAZIANO, Luigi. O Lobby e o Interesse Público. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 35. São Paulo: ANPOCS (1997).
- GROHMANN, Luis Gustavo Mello. O Processo Legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998. In: SANTOS, Fabiano (Org). *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. Rio de Janeiro: FGV (2001).
- JORDAN, Grant. Política Sem Partidos: Tendência Crescente? In: *Cadernos da Escola do Legislativo*, v. 8, Belo Horizonte: Assembléia Legislativa de Minas Gerais (1998).
- LAVAREDA, Antonio (Org). *A Vitória de Arraes*, Recife: Inojosa (1987).
- LAVAREDA, Antonio. *A Democracia nas Urnas: O Processo Partidário Eleitoral Brasileiro*. Rio de Janeiro: Rio Fundo/IUPERJ (1991).
- LAVAREDA, Antonio; SÁ, Constança (Org). *Poder e Voto: Luta Política em Pernambuco*, Recife: FUNDAJ/Massangana (1986).
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. Evolução e Crise do Sistema Partidário Brasileiro: As Eleições Legislativas Estaduais de 1947 a 1962. In: *Dados*, n.17, Rio de Janeiro: IUPERJ (1978).
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. Partidos, Eleições e Poder Legislativo. In: MICELI, Sérgio (Org). *O Que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995)*. v. 3. Política. São Paulo: Sumaré/ANPOCS; Brasília: CAPES (1999).
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de; CAMARGOS, Malco Braga. O Legislativo Mineiro: Democratização, Perfil Sócio-político e Decisões Legislativas (1983-1998). In: *Teoria & Sociedade*, n. 1, Belo Horizonte: UFMG (1997).

- MAINWARING, Scott; MENEGUELLO, Rachel; POWER, Timoty. *Partidos Conservadores no Brasil Contemporâneo: quais são, o que defendem, quais são suas bases*. São Paulo: Paz e Terra (2000).
- MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra (1998).
- MICELI, Sérgio (Org). *O Que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995)*. v. 3. Política. São Paulo: Sumaré/ANPOCS; Brasília: CAPES (1999).
- MORAES, Filomeno. A Dinâmica Legislativa na Assembléia do Estado do Ceará: 1995 a 1998. In: SANTOS, Fabiano (Org). *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. Rio de Janeiro: FGV (2001).
- MUNCK, Gerardo L. Teoria dos Jogos e Política Comparada: Novas Perspectivas, Velhos Interesses. In: *Dados*, v. 43, n. 3. Rio de Janeiro: IUPERJ (2000).
- NICOLAU, Jairo M. *Multipartidarismo e Democracia*. Rio de Janeiro: FGV (1996).
- NOVAES, Carlos Alberto Marques. Dinâmica Institucional da Representação. In: *Novos Estudos CEBRAP*, n. 38, São Paulo:CEBRAP (1994).
- O`DONELL, Guillermo. Democracia Delegativa. In: *Novos Estudos CEBRAP*. n. 31, São Paulo: CEBRAP (1991).
- O`DONELL, Guillermo. Teoria Democrática e Política Comparada. In: *Dados*. v. 42, n. 4, Rio de Janeiro: IUPERJ (1999).
- PANDOLFI, Dulce Chaves. *Pernambuco de Agamenon Magalhães*. Recife: FUNDAJ/Massangana (1984).
- PEREIRA, André Ricardo. Sob a Ótica da Delegação: governadores e assembleias no Brasil pós-1989. In: SANTOS, Fabiano (Org). *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. Rio de Janeiro: FGV (2001).
- PEREIRA, Carlos Eduardo; RENNO, Lúcio. *Local versus Nacional: Qual a Melhor Estratégia para ser Reeito no Brasil?* (mimeo) Apresentado no Seminário Estudos Políticos do NEMESIS, no IPEA - Rio de Janeiro (em 29/05/2000).
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 43. São Paulo: ANPOCS (2000).
- REGO, João. *As Bases Sócio-Econômicas dos Partidos Políticos no Brasil: 1982/90*, Recife: FUNDAJ/Massangana (1997).

- SAMUELS, David. Determinantes do Voto Partidário em Sistemas Eleitorais Centrados no Candidato: Evidências sobre o Brasil. In: *Dados*, v. 40, n. 3. Rio de Janeiro: IUPERJ (1997).
- SANTOS, André Marenco. *Migração e Lealdade Partidária Entre Deputados Brasileiros*. (mimeo), ANPOCS-GT 06, Petrópolis (2000).
- SANTOS, Fabiano (Org). *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. Rio de Janeiro: FGV (2001).
- SANTOS, Fabiano. Instituições Eleitorais e Desempenho do Presidencialismo no Brasil. In: *Dados*. v. 42, n. 1, Rio de Janeiro: IUPERJ (1999).
- SANTOS, Fabiano. Microfundamentos do Clientelismo Político no Brasil: 1959-1963. In: *Dados*, v. 38, n. 3, Rio de Janeiro: IUPERJ (1995).
- SANTOS, Fabiano. Novas e Velhas Verdades Sobre a Organização Legislativa e as Democracias. In: *Dados*, v. 41, n. 4. Rio de Janeiro: IUPERJ (1998).
- SANTOS, Fabiano. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. In: *Dados*, v. 40, n. 3, Rio de Janeiro: IUPERJ (1997).
- SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. In: *Dados*, v. 40, n. 3, Rio de Janeiro: IUPERJ (1997).
- SANTOS, Roberto Ramos. *A Face de um Partido: Base Política e Comportamento Eleitoral do PFL Pernambucano*. (mimeo) Tese de Doutorado, USP, São Paulo (2002).
- SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários*. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: UnB (1982).
- SCHMITT, Rogério. Migração Partidária e Reeleição na Câmara dos Deputados. In: *Novos Estudos CEBRAP*, n. 54, São Paulo:CEBRAP (1999).
- SCHMITT, Rogério; CARNEIRO, Leandro Piquet; KUSCHNIR, Karina. Estratégias de Campanha no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral em Eleições Proporcionais. In: *Dados*, v. 42, n. 2, Rio de Janeiro: IUPERJ (1999).
- SOARES, José Arlindo. *A Frente do Recife e o Governo do Arraes: Nacionalismo em Crise – 1955/1964*. Rio de Janeiro: Paz e Terra (1982).

- SOUSA, João Morais. *Discussão em Torno do Conceito de Coronelismo: Da Propriedade da Terra às Práticas de manutenção do Poder Local* (mimeo). Disponível em: <www.fundaj.gov.br/docs/text/jmorais.doc>. Acesso em: 17 mar 2002.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello de. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)*. 3ª ed, São Paulo: Alfa-Omega (1990).
- STIGLITZ, Joseph E. *La economía del sector público*. 2 ed. Barcelona: Antoni Bosch (1997).
- TAVARES, José Antonio Giusti. O Problema do Cociente Partidário na Teoria e na Prática Brasileiras do Mandato Representativo. In: *Dados*, v. 42, n. 1, Rio de Janeiro: IUPERJ (1999).
- TAVARES, José Antonio Giusti. *Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas: Teoria, Instituições, Estratégia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará (1994).
- TOSTA, Wilson. Frente PMDB-PFL Domina Política Pernambucana. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 09 abr 2000. Acesso em: 15 abr 2000. Disponível em: <www.estado.com.br/editorias/2000/04/09>.