UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIENCIAS HUMANAS
CIÊNCIAS SOCIAIS

FELIPE NUNES DOS SANTOS

"DISCIPLINA PARTIDÁRIA E BASE PARLAMENTAR: UM ESTUDO SOBRE O COMPORTAMENTO DOS PARTIDOS NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS ENTRE 1995 E 2005"

BELO HORIZONTE

2006

FELIPE NUNES DOS SANTOS

"DISCIPLINA PARTIDÁRIA E BASE PARLAMENTAR: UM ESTUDO SOBRE O COMPORTAMENTO DOS PARTIDOS NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS ENTRE 1995 E 2005"

Monografia apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Ranulfo Félix de Melo

Co-orientadora: Profa. Dra. Fátima Anastasia

BELO HORIZONTE

2006

Tudo que é bom dura o
tempo necessário para se
tornar inesquecível!

AGRADECIMENTOS

Talvez todo aluno de graduação devesse escrever duas monografias ao se formar: a primeira, como requisito para obtenção do título e a segunda para nunca mais se esquecer do quanto é bom passar por tudo isso.

Agradeço ao meu pai, pelo exemplo, zelo e pela incrível dignidade. Se a política nasceu comigo é por sua causa, pai.

Agradeço à minha mãe, por ter sido mais, muito mais. Por ter se entregado a tarefa de educar como poucas, por ter sido companheira e amiga, por ter acreditado que tudo ia dar certo. Mãe, obrigado pela eterna dedicação.

Ao Henrique, pelo respeito nas horas mais difíceis.
Cabeça, você vai ser o meu irmão pequenino a vida inteira!

À minha Gabi, pelo amor, paciência e incentivo sem limites.
Te amo!

Aos meus grandes amigos Jorge e Daniele, que acreditaram e incentivaram desde o início. Muito obrigado pela força e pela lição de vida!

Á Lurdinha, que faz parte dessa história de um jeito todo especial!

Ao estimado Geraldo Élvio, atleticano como ele só, pela alegria, o exemplo e a confiança.

Ao Ranulfo, por ter me ensinado, mesmo sem querer, a lidar com os desafios. Queria que soubesse do respeito e admiração que guardo por ele. Foi lá na "Política III" que tudo começou!

À Fátima, por ter transcendido a condição de orientadora durante toda a graduação e ter sido uma grande amiga, em quem tenho a honra de inspirar-me e a quem devo o meu sincero agradecimento.

Ao Sabino e a todos os funcionários da Biblioteca da ALEMG, que me receberam muito bem e que tornaram a parte empírica desse trabalho possível.

Ao Centro Acadêmico de Ciências Sociais (CACS), o melhor exemplo de política estudantil dessa Universidade.

Aos amigos do Centro de Estudos Legislativos (CEL-DCP), que sempre deram aquela mão.

Aos amigos do santão, do futebol e da coorte 2002/2, que de uma forma ou de outra, estiveram sempre presentes comigo!

À família sborniana (Jão, Eltim, Minhoco, Lounge, W.W, Zinger, e Christie), que me proporcionaram momentos para a vida toda!

E, enfim, aos meus correligionários, Eliéser, Guilherme, Fred, Cássio, Thiagão e Iago (que a gente já está treinando!). Vocês foram os melhores amigos que alguém poderia ter tido nesses quatro anos.

LISTA DE TABELAS, GRÁFICOS E FIGURAS

Tabela 1 - Distribuição percentual de cadeiras legislativas da ALMG por partido político (Minas Gerais, 1995 a 1998).....28

Tabela 2 - Distribuição percentual de cadeiras legislativas da ALMG por partido político (Minas Gerais, 1999 a 2002).....30

Tabela 3 - Distribuição percentual de cadeiras legislativas da ALMG por partido político (Minas Gerais, 2003 a 2005).....31

Gráfico 1 – Composição das principais bancadas partidárias na ALEMG (1995/2005).....32

Tabela 4 - Número de votações nominais em decorrência de projetos do Governador (Minas Gerais, 1995 a 2005).....34

Tabela 5 - Índice de Rice médio por partido (Minas Gerais, 1995 a 1998).....36

Tabela 6 - Índice de Rice médio por partido (Minas Gerais, 1999 a 2002).....37

Tabela 7 - Índice de Rice médio por partido (Minas Gerais, 2003 a 2005).....38

Gráfico 2 – Índice de Rice médio por partido em cada legislatura na ALEMG (13ª a 15ª).....38

Tabela 8 - N° e percentual médio de ausentes e presentes nas votações de interesse dos Governadores mineiros (Minas Gerais, 1995 a 2005).....40

Tabela 9 - Índice de Rice médio por partido nas 13ª, 14ª e 15ª legislaturas (Minas Gerais, 1995 a 2005).....42

Tabela 10 - Taxa de Sucesso dos Governadores em votações nominais (Minas Gerais, 1995 a 2005).....46

Tabela 11 - Índice de Apoio ao Governador Eduardo Azeredo por partido (Minas Gerais, 1995 a 1998).....49

Tabela 12 - Índice de Apoio ao Governador Itamar Franco por partido (Minas Gerais, 1999 a 2002).....50

Tabela 13 - Índice de Apoio ao Governador Aécio Neves por partido (Minas Gerais, 2003 a 2005).....51

Tabela 14 - Coligação, Índice de Rice, Bancada e Índice de Apoio partidário ao Governador (Minas Gerais, 1995 a 1998).....54

Tabela 15 - Coligação, Índice de Rice, Bancada e Índice de Apoio partidário ao Governador (Minas Gerais, 1999 a 2002).....55

Tabela 16 - Coligação, Índice de Rice, Bancada e Índice de Apoio partidário ao Governador (Minas Gerais, 2003 a 2005).....55

Figura 1 – Posicionamento dos partidos no eixo Esquerda-Direita (1994).....57

Tabela 17 - Correlação de Spearman entre posição no espectro ideológico, Índice de Rice, Tamanho da Bancada e Índice de Apoio partidário ao Governador (Minas Gerais, 1995 a 1998).....57

Tabela 18 - Correlação de Spearman entre posição no espectro ideológico, Índice de Rice, Tamanho da Bancada e Índice de Apoio partidário ao Governador (Minas Gerais, 1999 a 2002).....58

Tabela 19 - Correlação de Spearman entre posição no espectro ideológico, Índice de Rice, Tamanho da Bancada e Índice de Apoio partidário ao Governador (Minas Gerais, 2003 a 2005).....59

SUMÁRIO

1. Introdução.....8

2. Uma breve revisão dos estudos legislativos.....11

3. Metodologia.....21

4. A Assembléia Legislativa de Minas Gerais (1995/2005).....23

4.1 Regimento Interno.....23

4.2 Representação partidária.....27

4.3 Disciplina partidária.....33

4.4 As ausências como forma de indisciplina: um experimento metodológico..39

4.5 O apoio dos partidos aos governos Azeredo, Itamar e Aécio.....43

4.6 Da relação entre disciplina, apoio e sucesso.....52

5. Considerações finais.....60

6. Referências.....65

1. INTRODUÇÃO

Devido à característica federalista do sistema político brasileiro, entender a lógica de funcionamento dos governos subnacionais se torna uma tarefa de primeira importância para se compreender o sistema como um todo. Essa importância se faz presente já nas eleições chamadas "nacionais". A cada quatro anos elegemos tanto o corpo que vai nos representar no nível nacional – Presidente da República, Deputados Federais e Senadores –, quanto os responsáveis pela condução dos governos nos estados – Governadores e Deputados Estaduais. Como alguns estudos já demonstraram, as eleições nacionais, sejam elas para o Executivo ou para o Legislativo, estão bastante relacionadas com as eleições estaduais – seja para influenciar como para ser influenciada; donde se pode dizer que é preciso estar atento para o que se passa nessa esfera da política brasileira.

Também é na esfera estadual, para não dizer na municipal, que as carreiras políticas iniciam sua estruturação. O Brasil conta hoje com 27 governos estaduais, incluindo o Distrito Federal. É nestas esferas que se forma a maioria dos parlamentares que toma posse no Congresso Nacional a cada quatro anos. São os Prefeitos, Vereadores, Deputados Estaduais e Governadores que mais tendem a se projetar para a carreira nacional. Mais ainda, é em cada estado brasileiro – que são os nossos distritos eleitorais – que os partidos políticos constroem suas bases mais sólidas de sustentação. As lideranças e os partidos nacionais são resultados do jogo político ativo nos estados.

A importância da política estadual remonta aos tempos da "política dos governadores" no período do Presidente Campos Sales e perdura até a atualidade. Nesse sentido, Abrúcio (2002) foi um dos primeiros analistas políticos brasileiros a dar a real importância aos estados no período pós redemocratização. Em seu livro "*Barões da Federação*" o autor, analisando o período de governo estadual de 1982 a 1994, vai dizer que a esfera estadual de governo é caracterizada por um *ultrapresidencialismo* já que está marcada por dois traços singulares: (1) o governador é o agente principal no processo de governo; e (2) os mecanismos de controle do Poder Público são pouco efetivos. Como o próprio Abrúcio vai dizer, o Executivo estadual mantém sua centralidade no processo de governo inibindo o *checks and balances*, característico de sistemas presidencialistas, cooptando seus potenciais fiscalizadores: o Legislativo e o

Judiciário. Focando na relação com o Legislativo – nosso principal objeto nesse trabalho – Abrúcio vai afirmar que "a formação de uma maioria governista sólida nas Assembléias foi a arma fundamental utilizada pelos governos estaduais para controlar o processo decisório" (Abrúcio, 2002: 90). Se a isso acrescentamos o fato de que as Assembléias Legislativas funcionam com baixo grau de especialização e profissionalização, temos o quadro para que o poder dos governadores se imponha sem contestação.

Porém, como já mostrado por Anastasia (2001), a Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALEMG) em relação a todas as demais Casas Legislativas do país tem se apresentado como a mais desenvolvida institucionalmente. Este argumento está baseado nas observações empíricas feitas pela autora sobre as mudanças que o legislativo mineiro sofreu, principalmente, no final da década de 80. Tomado como um todo, este processo de inovação institucional sinaliza, claramente, a passagem de um perfil de organização legislativa exclusivamente voltado para a viabilização de políticas distributivistas para um outro que gera ganhos de especialização e políticas públicas mais consistentes, além de possibilitar a incorporação institucional dos cidadãos à arena parlamentar.

Por outro lado, inexistem estudos sistemáticos sobre o comportamento dos partidos mineiros na Assembléia Legislativa, o que nos leva a formular algumas perguntas, que nortearão o desenvolvimento deste trabalho: **como se comportam os partidos políticos na votação de projetos de autoria do governador em Minas Gerais? Qual é o tamanho e a consistência do apoio dado pelos Deputados Estaduais aos projetos do Governador? Mais ainda, tal tamanho e consistência variam?** Para a compreensão do funcionamento do presidencialismo estadual brasileiro é fundamental investigar em que medida a disciplina partidária afeta o sucesso do Executivo na aprovação de medidas de seu interesse. Uma taxa de disciplina reduzida, por exemplo, pode transformar uma coalizão majoritária em minoritária. Um dos objetivos desse trabalho é conectar essas duas dimensões na análise da lógica de funcionamento dos governos estaduais e, principalmente, identificar se o alto grau de desenvolvimento institucional modifica a lógica do *ultrapresidencialismo estadual* ou se, pelo contrário, a conformação de amplas e automáticas maiorias continua a prevalecer. Trabalhamos com a hipótese de que a REGRA é que os partidos são razoavelmente disciplinados e estão

dispostos a apoiar as propostas encaminhadas pelo Governador na Assembléia Legislativa de Minas Gerais. Essa hipótese se estende até para os partidos que não estão formalmente vinculados à base aliada do governo.

Para tanto, o trabalho está organizado em quatro seções. Na primeira faço uma revisão da bibliografia pertinente contrapondo a literatura nacional com a estadual sobre comportamento legislativo e relação Executivo/Legislativo. Na segunda apresento a metodologia de pesquisa empregada nesse trabalho, relatando, inclusive o trabalho de coleta de dados que foi imprescindível. Já na terceira seção faço uma análise mais sistemática da Assembléia Legislativa de Minas Gerais (ALEMG). Estão incluídas nessa análise: (a) revisar os principais pontos do Regimento Interno da Casa que impactam a relação entre os dois Poderes, principalmente, no que concerne às votações nominais e os tipos de projetos que tramitam na Assembléia; (b) apresentar a composição e a dinâmica partidária da Casa nas 13ª, 14ª e 15ª Legislaturas; (c) investigar a taxa de disciplina dos partidos nas votações nominais de projetos de autoria dos Governadores mineiros entre os anos de 1994 e 2005; (d) analisar o grau de apoio dos partidos às proposições de autoria do Governador e a taxa de sucesso do mesmo no período supracitado. Na quarta, passo a demonstrar a relação entre o sistema presidencialista estadual, as taxas de disciplina, de apoio partidário e de sucesso do Executivo. Por fim, apresento algumas considerações finais.

2. UMA BREVE REVISÃO DOS ESTUDOS LEGISLATIVOS

Algumas importantes linhas de investigação vêem sendo desenvolvidos no Brasil acerca do comportamento parlamentar, sobretudo no que se refere aos Deputados Federais. Tais linhas seguem pressupostos e predições de quatro importantes enfoques analíticos que, para explicar o funcionamento de nosso sistema político, destacam concentração e dispersão de poder, por um lado, e alta ou baixa capacidade de decidir e implementar políticas, por outro. Seriam eles: (1) um primeiro enfoque sustenta que o sistema político brasileiro seria caracterizado por "um desenho institucional de baixa eficácia quanto à decisão e implementação de políticas públicas" (Palermo, 2000). Para tal corrente o sistema político brasileiro seria marcado pela *dispersão do poder decisório e apresentaria problemas de governabilidade*. O cerne da questão, segundo este ponto de vista, é que diversos fatores institucionais reforçam-se mutuamente para "dispersar ainda mais o poder em um sistema fragmentado" (Mainwaring, 1997) e gerar problemas de governabilidade; (2) um segundo enfoque trabalha com a noção de que prevalece uma pauta conflitiva na interação dos poderes, com base exatamente nos mesmos traços institucionais e de morfologia partidária identificadas no tipo anterior. Só que para superar os riscos extremos de paralisia decisória, o Presidente se vale das prerrogativas de que desfruta. O elemento central desta perspectiva é a utilização excludente por parte da presidência, dos expressivos poderes legislativos, administrativos e distributivos de que dispõe. Este enfoque combina *concentração de poder decisório e tendência à ingovernabilidade*; (3) uma terceira abordagem conjuga em sua análise *concentração de poder decisório e governabilidade*. Para estes autores a pauta de discussões entre o Legislativo e o Executivo não é conflitiva. A cooperação entre os dois poderes se dá, então, devido à concentração do poder decisório nas mãos do Executivo e à organização legislativa que concentra poderes nas mãos dos líderes partidários. Sendo assim, o Congresso está longe de constituir-se em um obstáculo à ação do Executivo. Por fim, (4) temos um último e mais recente enfoque que acredita que o Sistema Político brasileiro caracteriza-se pela combinação entre *dispersão e concentração de poder que resulta em governabilidade*. Para este enfoque os poderes pró-ativos, a montagem do gabinete de coalizão e a forma como se dá o trâmite dos projetos do Executivo no Legislativo são instrumentos importantes para a aprovação da agenda presidencial, não obstante não possam ser desprezadas as dificuldades ao longo de todo o processo. A combinação de elementos que apontam no sentido da dispersão com outros que

efetivamente concentram poder cria a necessidade de se negociar com muitos atores com poder de veto, o que eleva significativamente as incertezas quanto aos resultados das votações no Congresso.

A análise do comportamento dos deputados, por sua vez, vem se desenvolvendo em dialogo com os enfoques analíticos que se notabilizaram a partir do estudo do congresso norte americano. Como se sabe, três modelos se desenvolveram: o distributivo, o informacional e o partidário. Segundo o modelo distributivo, congressistas guiados pela lógica eleitoral estarão interessados, quase que exclusivamente, em aprovar políticas de cunho clientelista. As instituições são "atores" que nesse jogo desempenham papel central, pois possibilitam aos congressistas atender às demandas de suas clientelas.

O ponto de partida desta corrente é a motivação dos parlamentares, ou seja, leva-se em conta o desejo dos legisladores de buscar a reeleição. Postula-se que o desejo de todo deputado é o de se reeleger, objetivo a ser buscado no contexto de um sistema eleitoral distrital. Tal sistema torna mais fácil ao deputado saber as preferências específicas do eleitorado que o elegeu e escolher aquelas políticas que tragam benefícios localizados e tangíveis a esta clientela. Além disso, esta é considerada uma boa estratégia comportamental porque os custos de tal operação são difusos por toda a população. Em uma palavra, pode-se dizer que a premissa crucial de tal modelo de análise é que a melhor estratégia eleitoral a ser adotada é a busca de políticas com custos difusos e benefícios concentrados.

Já que cada congressista tenta levar o máximo possível de políticas para seus redutos, tal modelo preconiza que a relação entre os mesmos é conflituosa. Cada um buscará o máximo possível de medidas e projetos para seus redutos. E como sabemos, escolhas deste tipo envolvem divisão orçamentária, ou seja, para que alguém ganhe, na maioria das vezes, outrem tem que perder. No entanto, leva-se em consideração ainda a necessidade de que os parlamentares negociem e cooperem já que a troca de apoio e, consecutivamente, de votos pode gerar ganhos para todos os deputados num ambiente onde os custos de transação são reduzidos e os ganhos de troca são possibilitados. Esta troca de apoio e de votos é chamada pela literatura de "*logroll*" (Limongi, 1994).

O problema que aqui se coloca é o da estabilidade das decisões. Ou seja, o que garantirá que o meu parceiro votará na minha política se sua demanda já está aprovada com o meu apoio? Para estes autores, serão as comissões as instituições capazes de estabilizar tais acordos. "Na versão distributivista, as comissões estruturam e permitem a ocorrência estável das trocas de apoio necessárias à aprovação de políticas distributivistas" (Limongi, 1994: 9).

Em síntese, poder-se-ia dizer que os deputados buscarão fazer parte das comissões que decidem sobre temas do interesse de seus eleitores, o que aumentaria suas chances de, se realizado um bom trabalho, alcançar a reeleição.

O modelo informacional privilegia os ganhos de informação. Baseado no sistema norte-americano, as comissões seriam o *lócus* da discussão e do aprendizado. Lá se teria o maior e melhor *quantum* de informação possível para informar ao legislativo sobre sua ação. De acordo com o modelo informacional é o legislativo, e não apenas o deputado, que ganha com o adensamento das comissões. Interessa ao legislativo, como instituição, que as decisões tomadas sejam mais informadas. Por isso a maioria concorda em ceder poderes aos deputados e incentiva-los no sentido da especialização.

Tal modelo tem como postulados básicos: a) que as decisões devem ser resultado de processos em que a maioria toma parte; e b) que é incerto o resultado das políticas adotadas. Ou seja, as escolhas feitas devem ser fruto de decisões majoritárias, e seu resultado pode ser incerto. Destes dois postulados podemos retirar diferenças entre o informacionismo e o distributivismo. Quando Krehbiel (1991), principal autor desta vertente, postula que as decisões devem ser majoritárias ele está excluindo a possibilidade de que uma comissão aprove alguma medida que se afaste em demasia, ou contrarie as preferências da maioria do Congresso.

No que se relaciona com o segundo postulado, para a perspectiva informacional "congressistas decidem sem saber ao certo quais serão os resultados das políticas que aprovam". Diferentemente dos distributivistas que acreditam que as decisões terão resultados certos, determinados.

> *"O ponto de partida [para os informacionais] é de que a informação é distribuída de forma assimétrica entre os membros da Casa (...) Assim, se para a perspectiva distributivista as instituições são vistas enquanto uma forma de garantir que os ganhos da troca possam ser auferidos, para a perspectiva informaconal o problema passa a ser o de garantir que as decisões sejam tomadas com base na utilização do máximo de informação possível" (Limongi, 1994: 21).*

O que os congressistas querem é reduzir as incertezas. Já que mais informações reduzem-nas, os parlamentares só poderiam buscar um Congresso que seja o mais informacional possível.

Também para esta perspectiva são as comissões as responsáveis pela estruturação da organização legislativa. Ou seja, as comissões reunidas formam o eixo estruturador da atividade legislativa. A corrente informacional não descarta a expertise como critério; ou seja, deputados especialistas neste ou naquele ponto tendem a se dirigir às devidas comissões (não necessariamente vão lá para se especializar). Tampouco se acredita que os deputados vão para lá com a intenção de "dividir os ganhos de informação" com o plenário – eles podem perfeitamente ir para usufruir de benefícios tais e quais, o que importa é que o arranjo institucional gera informação para a instituição e, acrescente-se, permite barrar a vontade da comissão quando esta se afasta em demasia da maioria. Portanto, diferentemente da corrente distributiva, aqui não se advoga que as decisões tomadas nas comissões irão se afastar da preferência do deputado mediano. Se isso vier a acontecer, dizem os teóricos da corrente informacional, a maioria do plenário retoma suas prerrogativas e barra as decisões da comissão.

Ainda que bastante diversas, as versões distributivista e informacional guardam um ponto essencial em comum: o reconhecimento da centralidade das comissões enquanto os eixos estruturadores da atividade legislativa.

Os teóricos da versão partidária rejeitam a dicotomia que preconiza a diferenciação da organização legislativa ou por comissões ou por partidos. De acordo com seus proponentes, o sistema de comissões deve ser entendido tomando por referência os

partidos políticos. Estes autores vêem as comissões como uma forma de organização legislativa que depende dos partidos. Ou seja, segundo o modelo partidário os partidos agem por intermédio das comissões.

O poder dos partidos no interior do Congresso estaria baseado em sua capacidade de controlar a agenda decisória, isto é, de determinar quando e o que será objeto de apreciação pelo plenário e pelas comissões. Nesse sentido, não se pode afirmar que apenas as comissões teriam poder de agenda, desconsiderando a influência tanto das lideranças como do "*speaker*". Na verdade, sustentam os defensores desta perspectiva analítica, o poder partidário é maior que o das comissões uma vez que estas precisam, ao decidir o que fazer com uma lei, antecipar a ação dos atores situados no estágio ulterior.

Em suma, o modelo partidário acredita que está nos partidos a maior responsabilidade sob a condução dos trabalhos**.** Para este modelo é o partido majoritário o responsável pela agenda legislativa. Ele coordena o processo decisório e fornece os meios para que a cooperação se dê. Tudo isso porque é ele o detentor dos principais cargos e está nas principais posições do Congresso. Enfim, a grande descoberta desta perspectiva é a de que os partidos têm poderes para determinar a agenda nos estágios finais da tramitação das matérias no Congresso estado-unidense. Além disso, a novidade de tal corrente é considerar o "*speaker*", o líder da maioria e a comissão de regulação como representantes importantes dos partidos.

Fátima Anastásia (2003), utilizando-se da discussão sobre as três perspectivas, faz um estudo sobre a teia de interações desenvolvidas entre *principals* e agentes na ALEMG e de seus impactos sobre a organização, o comportamento e a produção legislativa. Neste trabalho, a autora argumenta que as inovações institucionais em curso na ALEMG afetam as relações entre agentes e *principals* e incidem positivamente sobre os graus de *responsiveness* e *accountability* do legislativo mineiro perante os cidadãos. Segundo a autora,

> *"para ser mais responsiva e mais responsável perante o corpo de representados, a instituição legislativa deve, necessariamente, ser o mais informada possível sobre as variáveis chaves do processo*

legislativo: preferências, condições, políticas e resultados. A centralidade atribuída à informação está no cerne da explicação da direção da mudança institucional: do modelo distributivo para o modelo informacional" (Anastasia, 2003).

Como apresenta a autora, a ALEMG obteve, a partir dessas mudanças, ganhos significativos no *quantum* e no *qualis* de informação das diversas áreas envolvidas no processo legislativo. Resta-nos saber agora se tal tendência é capaz de modificar a dinâmica do ultrapresidencialismo.

Um ponto de congruência de parte da literatura neo-institucionalista da escolha racional que aplica os modelos analíticos apresentados acima para o caso brasileiro é a compreensão de que o Poder Legislativo é muito menos ativo que o Poder Executivo no período pós-88[1]. Esta assertiva baseia-se nos estudos de Figueiredo e Limongi (1999) que demonstram que, entre 1989 e 1998, apenas 14% das leis aprovadas foram de autoria do Legislativo. Segundo os autores, tal dado reflete a manutenção na constituição de 1988 dos poderes legislativos do Executivo, de modo a garantir a este Poder o controle da agenda legislativa do país.

No que diz respeito às motivações subjacentes à atuação dos parlamentares, algumas análises acerca do tema convergem para o reconhecimento de que, devido aos incentivos paroquiais gerados principalmente pelo sistema eleitoral de lista aberta para a Câmara dos Deputados, os candidatos a cadeiras parlamentares teriam como melhor estratégia de campanha o cultivo do voto personalizado em detrimento de estratégias que enfatizassem a sigla e o programa dos partidos. Por outro lado, a consecução eficaz de estratégias centradas no voto personalizado levaria os candidatos a tentar capturar estreitas clientelas eleitorais, de base geográfica ou setorial, dentro de seus respectivos estados. Por fim, os deputados assim eleitos deveriam, em sua atuação legislativa, patrocinar leis que canalizassem benefícios para suas clientelas eleitorais a fim de maximizar as suas chances de reeleição (Ames, 1995. Carey e Shugart, 1995. Mainwaring, 1993).

[1] Uma boa referência para se compreender a relação entre o Executivo e o Legislativo levando-se em conta o grau de atividade na apresentação e aprovação de projetos de lei nos dois períodos democráticos recentes está em PESSANHA, Charles. *Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*. 1997 Tese de Doutorado.

Sendo assim, como argumentam Cox e McCubbins (1993), o paroquialismo eleitoral levaria à sobreoferta de bens privados e à suboferta de bens públicos. E, além disso, como mostram Shugart e Carey (1992), a forma de compensar tal defasagem seria dar ao Executivo poderes legislativos com o objetivo de defender as demandas nacionais.

Barry Ames contesta a tese de que o presidencialismo brasileiro "funcione muito bem". Crítico ao trabalho de Figueiredo e Limongi (1999), ele afirma que mesmo o Executivo tendo prerrogativas legislativas que fazem dele um forte candidato a aprovação de sua agenda, deve se levar em conta que o Congresso é obstrucionista e paroquial. Bloqueia a pauta do Executivo até que suas demandas localizadas sejam atendidas. Deste ponto de vista, a produção legislativa seria muito pequena e pouco relevante, já que o desenho institucional brasileiro privilegiaria o imobilismo decisório. Para Ames, a tese de um congresso cooperativo e disciplinado peca ao não computar as iniciativas que o poder executivo deixa de encaminhar por já prever a derrota; por considerar exclusivamente as votações nominais, deixando de fora as negociações e as barganhas que são realizadas fora do plenário no momento anterior ao da votação; e ao não perceber que o comportamento parlamentar é definido por muitas variáveis e não pode ser explicado apenas pela indicação do líder. O seu argumento é o de que o que melhor caracteriza o arranjo institucional brasileiro é o excessivo número de *veto players*, que surgem devido ao desenho descentralizador dos sistemas eleitoral e partidário, do sistema federalista de organização e do fisiologismo tradicional brasileiro.

Contudo, o principal problema na análise de Ames é que ele aponta a existência de diversas conexões eleitorais na Câmara dos Deputados (1. concentrado e dominante; 2. concentrado e não-dominante; 3. fragmentado e dominante; e 4. fragmentado e não-dominante) mas, estranhamente, todas elas levam a um mesmo tipo de comportamento parlamentar, o distributivista (Carvalho, 2003). Melo (2006)[2] vai mostrar ainda que, além de não associar a existência de incentivos eleitorais distintos a comportamentos legislativos diferenciados, Ames não demonstra a prevalência do paroquialismo: suas evidências, além de frágeis, são restritas aos processos orçamentários da legislatura 1987-1991 antes, portanto, das mudanças processadas após o escândalo dos "sete

[2] Para melhores detalhes dessa crítica ver MELO, C. R. F. *As instituições Políticas Brasileiras funcionam?* Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 25, p. 247-250, jun. 2006.

anões" e que limitariam drasticamente a margem de manobra dos deputados individualmente.

Em contraposição às visões apresentadas acima, Figueiredo e Limongi (1999), após analisar o conteúdo das leis de autoria do Congresso na década de 90, sustentam que **não** é possível afirmar que a produção legislativa do Congresso seja localista. Em seu trabalho as conclusões apontam para uma divisão política do trabalho legislativo: o Congresso se ocupa, majoritariamente, de leis de cunho social; e o Executivo, preponderantemente, da produção na área econômica e administrativa.

Concordando com este argumento, Lemos (2001) afirma que dos 817 projetos de lei apresentados por Deputados e Senadores entre 1989 e 1994 (relativos às áreas de saúde e educação), 60% visavam à transferência difusa de recursos ou à regulação difusa de determinadas atividades. Ou seja, observa-se que os Deputados atuam de forma a produzir benefícios difusos e nacionais. Lemos explica a pouca existência de leis de cunho clientelista no bojo da produção da Câmara pela incapacidade institucional dos legisladores de iniciar legislação orçamentária e tributária.

Amorim Neto e Santos (2002) avançam na análise da produção legislativa e chegam a resultados próximos aos dos dois autores anteriormente, além de incluir em seu estudo os Decretos Legislativos da Câmara dos Deputados e as Resoluções do Senado Federal. Segundo os autores, "o esperado paroquialismo dos políticos brasileiros não se manifesta em sua produção de leis", mas se desenvolve por meio da aprovação de Decretos. Como mostram os próprios autores, "podemos afirmar que os incentivos eleitorais paroquiais se manifestam na produção legislativa dos deputados federais através da distribuição de direitos para explorar serviços de rádio e televisão" (Neto e Santos, 2002)[3].

Em um dos mais importantes e recentes trabalhos que debatem esta temática, Carvalho (2003) procura apontar insuficiências em ambas as abordagens e defende que a melhor maneira de compreender o Congresso brasileiro é *utilizando-se dos dois modelos*: o

[3] Ver mais sobre o tema em "Amorim Neto, Octavio; Santos, Fabiano. *O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros*. Dados, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, 2003"; ou em "Ricci, Paolo. *O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?*. Dados, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, 2003".

distributivista e o partidário. Ele identifica diferentes comportamentos dos partidos e dos parlamentares baseado na tipologia desenvolvida por Ames. A crítica a Barry Ames é feita quando o autor afirma que tantos padrões de votação existentes não poderiam gerar apenas uma forma de comportamento na Câmara dos Deputados.

No que se refere à análise de Figueiredo e Limongi, Carvalho procura refutar o argumento de que a "estrutura centralizada dos trabalhos legislativos seria suficiente para neutralizar todos os incentivos oriundos da arena eleitoral" (Figueiredo e Limongi, 1999: 61). Tais incentivos, segundo o autor, operariam relacionados aos diversos tipos de conexão eleitoral possíveis. Sendo assim, interesses diversos e até opostos orientariam a ação dos parlamentares no Legislativo, alguns mais paroquialistas, os eleitos com votação concentrada e dominante, outros mais universalistas, com votação tipicamente fragmentada e não-dominante ou eleitos pelas capitais. Desta forma, o autor acredita que o comportamento parlamentar é resultado tanto do efeito descentralizador da legislação eleitoral, quanto da posição dos partidos no espectro ideológico, bem como do relacionamento construído entre legislativo e executivo.

Mas o que pode ser dito da dinâmica do presidencialismo estadual brasileiro? Nesse sentido, Abrúcio volta a ser nossa referência. Como apresentado anteriormente, a esfera estadual tem sido marcada por uma lógica *ultrapresidencial* de governo. Existiria uma espécie de “pacto homologatório” entre governadores e deputados estaduais, através do qual os legisladores aprovariam sem maiores discussões as iniciativas do Executivo em troca da distribuição de recursos paroquiais.

Para obter maiorias nas Assembléias, o Governador faz uso de uma estratégia de formação fisiológica da coalizão de governo. Esse tipo de coalizão tem quatro características típicas no âmbito estadual, segundo o autor: (1) em troca de apoio o Governador distribui cargos e verbas públicas aos partidos e/ou Deputados aliados; (2) as negociações do Executivo se dão, sobretudo via Deputado e não via partido; (3) o Governador tem controle sobre os cargos a serem distribuídos e os Deputados tem alta disciplina (enquanto na situação); e (4) os parlamentares não tem participação nem responsabilidades sobre as políticas implementadas pelo Executivo.

Com todos esses traços, resta aos Deputados o "governismo". Nas palavras de Abrúcio (2002): "o fenômeno do situacionismo reúne apenas aqueles que participam formalmente da bancada do governo, já o padrão governista de atuação está presente em quase todos os Deputados, visto que eles não podem sobreviver politicamente sem usufruir dos recursos do Executivo" (Abrúcio, 2002: 94). E mais, frente à força dos Executivos e à fraqueza dos partidos no nível estadual, os Deputados se vêem compelidos a apoiar o governo.

Nota-se uma aproximação das literaturas nacional e estadual que analisam os Legislativos: o traço centralizador parece marcar o sistema político brasileiro como um todo. Presidentes e Governadores são os capitães das naus para as quais foram eleitos. Eles comandam e coordenam seus governos, mesmo que usando recursos diferentes em alguns casos. Porém, para os casos estaduais, tal tendência foi empiricamente demonstrada usando dados do segundo período democrático brasileiro até meados de 1994. Essencialmente por isso, resolvemos trabalhar com algumas dessas hipóteses no período que se estende de 1995 a 2005.

3. METODOLOGIA

Antes de iniciarmos a análise propriamente dita, faz-se necessário explicitar a metodologia empregada para fazer o levantamento dos dados aqui utilizados. Tendo como problema o comportamento dos deputados mineiros frente aos projetos do Executivo, e mais, o grau de apoio partidário que esse recebe, utilizamos as ferramentas metodológicas que melhor atendem a uma análise estatística dos dados quantitativos coletados.

Para esse trabalho foi preciso um trabalho de coleta de dados primários durante oito meses. Ao longo desse período, e com todo suporte da equipe da biblioteca da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, tive acesso a todas as votações nominais realizadas na apreciação de projetos de autoria do Governador entre 1995 e 2005. Foram analisadas 190 votações nominais dentre as quais 37 (19,47%) se deram em função de projetos de emendas constitucionais, 44 (23,15%) em função de projetos de leis ordinárias e 109 (57,36%) devido ao encaminhamento, por parte do Governador, de um projeto de lei complementar. A escolha desses projetos se deu tendo em vista os objetivos desse trabalho de se avançar no entendimento da relação entre os poderes Executivo e Legislativo em um estado da federação que alcançou um avançado desenvolvimento institucional[4].

Após a coleta dos dados, organizei uma matriz de dados cujos casos são os Deputados nominalmente e as variáveis cada uma das votações. Além desses dados, o banco conta ainda com a composição partidária da ALEMG por ano e alguns indicadores que serão utilizados e devidamente explicados mais adiante. Para a análise dos resultados utilizei o SPSS versão 13.0[5].

Assim, a análise dos dados se dará da seguinte maneira: farei uma breve análise dos termos do regimento interno da ALEMG no que se refere às regras para votações nominais e ao controle dos líderes partidários sobre suas bancadas. Em seguida, apresentarei analiticamente a composição e a dinâmica de cada bancada partidária a

[4] Outras explicações metodológicas sobre a escolha das votações serão feitas adiante.
[5] Através desse software posso realizar tanto análises descritivas quanto inferências estatísticas com alto grau de confiabilidade.

cada ano. Logo após, tentarei, através dos dados, responder a seguinte questão: *qual é o grau de disciplina das bancadas nas votações de autoria do Executivo?* Utilizarei o *índice de rice* como forma de medir a disciplina partidária nas votações nominais. Para esse cálculo apenas os Deputados presentes serão considerados. Nessa seção compararei a evolução do índice dentro das três legislaturas e entre elas. Para finalizar, demonstrarei primeiro, qual foi o grau de sucesso do Executivo nas três legislaturas; e, depois, qual o nível de apoio dos partidos às proposições de autoria do Executivo. Para tanto, utilizarei o "*índice de apoio ao governo*" proposto por Nicolau (2000). No caso do apoio ao governo, como o faz Nicolau, vou tomar como universo o total de deputados em cada bancada – tal razão será explicada mais tarde.

4. A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS (1995/2005)

4.1 Regimento Interno

Em um trabalho de referência para os estudos legislativos, sobretudo brasileiros, Figueiredo e Limongi (1999) mostram a importância das regras regimentais e constitucionais na formatação da relação entre os poderes no sistema presidencialista. Como afirmam os autores,

> *"a Constituição de 1988 consagrou duas tendências aparentemente conflitantes: de um lado, devolveu ao Poder Legislativo muitos dos poderes que ele tinha ao longo da experiência democrática anterior [1946-64]; de outro, manteve a maioria dos poderes legislativos de que foi dotado o Executivo ao longo do período autoritário. Assim, (...) o Executivo acaba por comandar o processo legislativo. " (Figueiredo e Limongi, 1999: 48)*.

As principais prerrogativas legislativas do Executivo no pós-88 são: (1) poder de editar medidas provisórias; (2) poder de veto total e parcial; (3) solicitação de urgência na tramitação dos projetos; e (4) exclusividade na legislação orçamentária.

Além dos poderes constitucionais, a centralização dos trabalhos legislativos também contribui para a formatação de uma relação entre os poderes que pesa para o lado do Executivo. Figueiredo e Limongi vão dizer que:

> *"o Regimento Interno da Câmara dos Deputados consagrou um formato decisório centralizado que se harmoniza com esse papel preponderante do Executivo. Se no plano constitucional foram mantidos os mecanismos que garantem a primazia do Executivo na função legislativa, no que diz respeito à organização interna de sua principal casa legislativa, a Câmara dos Deputado, o regimento reservou, e a prática vem reforçando, papel crucial a um grupo restrito, o colégio de líderes, na condução do processo legislativo (Figueiredo e Limongi, 1999: 56)".*

Foi através da análise do Regimento e da Constituição que os autores chegaram à sustentação de que a lógica de funcionamento dos trabalhos na Câmara dos Deputados segue o modelo "partidário".

No caso da ALEMG, é preciso esclarecer alguns pontos do Regimento Interno (RI) que, como acontece na Câmara dos Deputados, tem um impacto direto sobre o comportamento dos deputados na Assembléia, bem como sobre a relação entre o Governador e os partidos políticos. Poucas mudanças efetivas se deram no Regimento Interno da Casa nos anos 90, sendo que a mais significativa se deu em 1997 quando a Assembléia estava sob a Presidência do Deputado Romeu Queiroz (PSDB). Na apresentação que faremos a seguir, utilizamos como referência a atual redação do Regimento, já com algumas alterações em relação à original de 97.

A primeira definição importante diz respeito às Bancadas partidárias. Segundo o artigo 66 do RI uma Bancada "é o agrupamento organizado de, no mínimo, cinco Deputados de uma mesma representação partidária". Chamo atenção para essa definição; dada a importância que o líder de bancada tem na estrutura da ALEMG, tal norma limita o raio de ação dos pequenos partidos. A outra possibilidade para se obter um cargo de liderança é a reunião dos partidos – com um número de parlamentares menor do que cinco – em blocos de modo que, através dessa reunião, possam alcançar o patamar mínimo exigido pelo RI.

Dentre outras atribuições regimentais, o artigo 67 do RI da ALEMG estabelece que ao líder cabe: "(a) inscrever membros da bancada ou do bloco parlamentar para discutirem matéria constante na pauta e falar na terceira parte da reunião; (b) indicar candidatos da bancada ou do bloco parlamentar para concorrerem aos cargos da Mesa da Assembléia; (c) *indicar à Mesa da Assembléia membros da bancada ou do Bloco parlamentar para comporem as comissões e, nos termos do art. 117, propor substituição (grifos próprios)"*. Grifo essa terceira atribuição para ressaltar que um dos instrumentos que dão ao líder da Bancada ou do Bloco poder de coibir os parlamentares no sentido da aprovação ou rejeição de algum projeto é a capacidade de indicar e retirar o parlamentar de uma determinada comissão. Geralmente, os Deputados buscam as comissões que lhes trarão maiores chances de alcançar aquele que, para Douglas Arnold (1990), seria o primeiro objetivo dos parlamentares: a reeleição. Caso o Deputado se mostre muito

indisciplinado, o líder pode não indicá-lo para uma comissão de seu interesse, ou retirá-lo depois de feita a indicação, podendo prejudicar, assim, um dos principais objetivos do parlamentar[6].

O Regimento Interno da ALEMG também nos traz informações importantes sobre os projetos que podem e/ou que devem passar por votações nominais para serem aprovadas, além de informações sobre suas tramitações específicas. O primeiro caso é dos "projetos de Lei Ordinária" (PL). Como consta no RI, assim que recebido o PL será numerado, enviado a publicação e distribuído às Lideranças para conhecimento e às comissões competentes para, nos termos dos artigos 102 e 103, ser objeto de parecer ou de deliberação. Note que os líderes recebem cópia dos projetos, o que lhes garante vantagens estratégicas sobre os demais membros. Assim que enviado à Mesa da Assembléia, o parecer será publicado, incluindo-se o projeto na ordem do dia em 1º turno. No decorrer da discussão, poderão ser apresentadas emendas, que, publicadas, serão encaminhadas com o projeto à comissão competente, para receberem parecer. Encaminhado à Mesa da Assembléia, será o parecer publicado ou distribuído, e o projeto incluído na ordem do dia para votação. O Presidente poderá permitir o recebimento antecipado de emendas, na hipótese de designação de relator em Plenário, para que este sobre elas se pronuncie, sem prejuízo da apresentação de emendas no decorrer da discussão. Aprovado em 1º turno, o projeto será despachado à comissão competente, a fim de receber parecer para o 2º turno. Quando houver emendas aprovadas, o parecer conterá a redação do vencido. No 2º turno, o projeto se sujeita aos prazos e às formalidades do 1º turno, não se admitindo emenda que contenha matéria prejudicada ou rejeitada. A emenda contendo matéria nova só será admitida, no 2º turno, por acordo de Lideranças e desde que pertinente à proposição. A emenda, no 2º turno, é votada independentemente de parecer de comissão, podendo ser despachada pelo Presidente à comissão competente, de ofício ou a requerimento do Colégio de Líderes, ou ainda a requerimento de Deputado, aprovado pelo Plenário, ressalvado o disposto no inciso III do artigo 297. Concluída a votação, o projeto é remetido à Comissão de Redação. No caso das PLs considerar-se-á rejeitado o projeto que receber, quanto ao mérito, parecer contrário de todas as comissões a que tiver sido distribuído, salvo se houver recurso de Deputado, nos termos do art. 104 (Regimento Interno, 1997).

[6] Para uma discussão mais aprofundada do tema ver ARNOLD, Douglas. The Logic of Congressional Action. New york, Yale Press, 1990.

Há também os "Projetos de Lei Complementar" (PLC) que são aprovados se obtiverem voto favorável da maioria dos membros da Assembléia Legislativa aplicando as normas de tramitação do projeto de lei ordinária, salvo quanto aos prazos regimentais, que serão contados em dobro. Consideram-se leis complementares, entre outras matérias previstas na Constituição do Estado: I - o Código de Finanças Públicas e o Código Tributário; II - a Lei de Organização e Divisão Judiciárias; III - o Estatuto dos Servidores Públicos Civis e o Estatuto dos Servidores Públicos Militares; IV - as leis orgânicas do Ministério Público, do Tribunal de Contas, da Advocacia do Estado, da Defensoria Pública, da Polícia Civil e da Polícia Militar (Regimento Interno, 1997).

Por fim, temos as "propostas de Emenda à Constituição" (PEC). A Constituição do Estado pode ser emendada por proposta: (a) de, no mínimo, 1/3 (um terço) dos membros da Assembléia Legislativa; (b) do Governador do Estado; ou (c) de, no mínimo, 100 (cem) Câmaras Municipais, manifestada pela maioria dos membros de cada uma delas. A proposta poderá ser aprovada se obtiver 3/5 (três quintos) dos votos dos membros da Assembléia Legislativa, aplicando as normas de tramitação do projeto de lei ordinária, com as seguintes ressalvas: I - os prazos regimentais serão contados em dobro; II - é indispensável a emissão de parecer sobre emenda de 2º turno; III - entre um e outro turno, haverá um interstício de 3 (três) dias. A emenda à proposta será também subscrita por 1/3 (um terço) dos membros da Assembléia Legislativa. A PEC é a medida que exige maior maioria tanto para a tramitação quanto para a aprovação – o que permite a uma minoria superior a 1/3 exercer o poder de veto.

O que completa o turno regimental de toda tramitação – de primeiro, segundo ou turno único – é a votação. Em relação a essas quero chamar atenção para a determinação do Regimento sobre a colocação da votação na pauta. Segundo o artigo 249 a proposição será votada separadamente das emendas. Dessa forma, o emendamento passa a ter um custo político mais alto, já que é preciso compor uma série de maiorias. Tal custo, na maioria das vezes, não pode ser "pago" pela oposição – o que facilita a aprovação da agenda do Governador. Vale lembrar que as emendas serão votadas em grupos, conforme tenham parecer favorável ou contrário de todas as comissões que as tenham examinado, permitido o destaque.

Por fim, é fundamental analisar como se dão os processos de votação. Segundo o artigo 258 do Regimento da Assembléia de Minas são três os processos de votação: simbólico, nominal e por escrutínio secreto. Cada um desses processos tem especificidades tanto em relação a sua utilidade quanto ao uso dado. O processo simbólico é adotado para todas as votações – é o procedimento padrão, desde que não haja determinação constitucional em contrário. Só quando um requerimento é aprovado solicitando a adoção de outro processo de votação é que o procedimento padrão é modificado. Tal requerimento tem que ser apresentado até o anúncio da fase de votação da proposição. A alternativa possível para que haja votação nominal é o pedido de verificação de votação. O requerimento de verificação de votação é privativo do processo simbólico, podendo ser repetido uma vez. Isso faz com que a maioria das votações no plenário da ALEMG se dê de forma simbólica. As votações nominais são adotadas no plenário nos casos em que se exige "quorum" de maioria absoluta, de 2/3 (dois terços) ou de 3/5 (três quintos), ressalvadas as hipóteses de escrutínio secreto; ou quando o Plenário assim deliberar. Ao longo dos 10 anos analisados nesse trabalho houve pouco menos de 200 votações nominais de projetos de autoria do Governador, sendo que a maioria absoluta das mesmas se deu devido à obrigatoriedade da adoção de tal procedimento de votação.

As evidências retiradas do Regimento Interno da Assembléia Legislativa de Minas Gerais parecem apontar para semelhanças no processo de organização dos trabalhos legislativos entre tal Casa e a Câmara dos Deputados. Resta-nos analisar se os resultados obtidos a partir da operação desse Regimento também são parecidos aos encontrados no nível federal.

4.2 Representação partidária

Entre 1995 e 2005 a Assembléia Legislativa de Minas Gerais contou com 17 partidos com representação partidária – os chamados "partidos parlamentares" –, sendo que, seguindo o padrão da esfera federal, PSDB, PMDB, PT, PFL, PP, PL e PTB se afiguram como os principais na arena legislativa, contendo o maior número de parlamentares. Abaixo, apresento a composição e a dinâmica partidária na ALEMG nas três legislaturas analisadas nesse trabalho.

Na 13ª legislatura (1995 - 1998) o PSDB apresenta um crescimento típico de um partido governista. Ao longo dos quatro anos da legislatura o partido do Governador Eduardo Azeredo recebe seis deputados e sai da terceira para a primeira posição em número de parlamentares na ALEMG. Mesmo com essa alta taxa de migrantes para o PSDB, o partido só controla 20,8% das cadeiras na Assembléia, o que força o Governador, em um sistema presidencialista estadual, a compor o governo com outros partidos para ter sua agenda aprovada. O PMDB, que havia ocupado o cargo de Governador nos últimos quatro anos anteriores, também vê crescer o tamanho de sua bancada, que passa de 12 para 14 parlamentares. O PP é o partido que mais perde deputados entre os anos de 1995 e 1998. O partido progressista que dá posse a 11 parlamentares termina a legislatura com apenas sete Deputados estaduais. O PT, principal partido de oposição ao governo Azeredo, mantém durante os quatro anos de Legislatura o mesmo número de Deputados (8) que corresponde a 10,4% das cadeiras legislativas. Tal percentual inviabiliza o veto do PT aos projetos do Executivo, sobretudo em proposições que exigem maioria qualificada. O PT teria que controlar, pelo menos, 25 cadeiras na ALEMG para poder exercer tal papel.

Tabela 1
Distribuição percentual de cadeiras legislativas da ALMG por partido político
Minas Gerais, 1995 a 1998

13ª LEGISLATURA									
	1995		1996		1997		1998		Total
	n	%	n	%	n	%	n	%	%
PP	11	14,3	10	13	8	10,4	7	9,09	**11,69**
PDT	7	9,09	7	9,09	8	10,4	8	10,4	**9,74**
PT	8	10,4	8	10,4	8	10,4	8	10,4	**10,39**
PTB	10	13	9	11,7	10	13	9	11,7	**12,34**
PMDB	12	15,6	12	15,6	13	16,9	14	18,2	**16,56**
PL	3	3,9	3	3,9	2	2,6	1	1,3	**2,922**
PPS	1	1,3	1	1,3	1	1,3	1	1,3	**1,299**
PFL	10	13	10	13	10	13	9	11,7	**12,66**
PMN	1	1,3	1	1,3	1	1,3	1	1,3	**1,299**
PSB	1	1,3	1	1,3	0	0	0	0	**0,649**
PSD	2	2,6	2	2,6	2	2,6	2	2,6	**2,597**
PV	1	1,3	1	1,3	1	1,3	1	1,3	**1,299**
PSDB	10	13	12	15,6	13	16,9	16	20,8	**16,56**
Total	**77**	**100**	**77**	**100**	**77**	**100**	**77**	**100**	**100**

FONTE: elaboração própria a partir de dados do TER-MG e da publicação da ALEMG "Composição da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais 1947-2002".

No pleito de 1998 o candidato a reeleição, Eduardo Azeredo (PSDB), perde a disputa para o ex-Presidente Itamar Franco (PMDB). Em um governo muito conturbado e marcado por diversas crises entre o Governador e seus aliados, o PMDB não segue a tendência do PSDB na última legislatura e deixa a 14ª legislatura com um número de Deputados menor em relação ao início do ano de 1999: o partido inicia seu mandato no governo de Minas com 11 cadeiras (14,3%) na Assembléia, mas termina com apenas 10 (13%). O PSDB mantém a maior bancada na ALEMG mesmo não fazendo parte oficialmente da base aliada do Governador[7] e controla durante todo o período mais de 15% das cadeiras, chegando, no seu auge aos 18,2% (14 cadeiras). Mas ao contrário da legislatura anterior perde deputados à medida que a legislatura avança. O PT, como pode ser observado na tabela 2, mantém sob seu controle uma média de 8% das cadeiras variando entre 7% e 9%. O PDT foi um partido que obteve um percentual de cadeiras relativamente alto no governo Itamar, pois controlou cerca de 10% das cadeiras na ALEMG nos quatro anos da 14ª legislatura. O PL foi a única agremiação a crescer significativamente no período, dobrando sua bancada, em um processo que, provavelmente, guarda relação com a perspectiva de um bom desempenho na eleição presidencial de 2002, uma vez configurada a coligação com o PT.

[7] O PSDB durante os anos de 1999, 2000, 2001 e 2002 não recebe nenhuma secretaria do Governador Itamar Franco, o que, em um regime presidencialista multipartidário, represente a composição formal da base governista.

Tabela 2
Distribuição percentual de cadeiras legislativas da ALMG por partido político
Minas Gerais, 1999 a 2002

14ª LEGISLATURA									
	1999		2000		2001		2002		Total
	n	%	n	%	n	%	n	%	%
PP	5	6,49	5	6,49	5	6,49	6	7,79	6,818
PDT	8	10,4	8	10,4	8	10,4	8	10,4	10,39
PT	7	9,09	6	7,79	6	7,79	7	9,09	8,442
PTB	6	7,79	6	7,79	6	7,79	7	9,09	8,117
PMDB	11	14,3	13	16,9	12	15,6	10	13	14,94
PST	1	1,3	1	1,3	1	1,3	0	0	0,974
PSC	1	1,3	0	0	0	0	0	0	0,325
PL	5	6,49	4	5,19	5	6,49	10	13	7,792
PPS	3	3,9	3	3,9	2	2,6	3	3,9	3,571
PFL	6	7,79	7	9,09	7	9,09	7	9,09	8,766
PMN	1	1,3	1	1,3	1	1,3	1	1,3	1,299
PSB	2	2,6	2	2,6	4	5,19	3	3,9	3,571
PSD	6	7,79	6	7,79	6	7,79	2	2,6	6,494
PSDB	14	18,2	14	18,2	13	16,9	12	15,6	17,21
PSN	1	1,3	1	1,3	1	1,3	1	1,3	1,299
Total	**77**	**100**	**77**	**100**	**77**	**100**	**77**	**100**	**100**

FONTE: elaboração própria a partir de dados do TER-MG e da publicação da ALEMG "Composição da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais 1947-2002".

Em 2002, Aécio Neves (PSDB) vence o pleito para Governador em uma disputa em que teve como principais oponentes os candidatos do PMDB e do PT. O PSDB, partido do governador, consegue eleger uma bancada consideravelmente grande para a 15ª legislatura. A exemplo do ocorrido no período Azeredo, o PSDB controla cerca de 20% das cadeiras (15 a 18) no legislativo mineiro. No entanto, o dado interessante é o aumento significativo na principal bancada de oposição. O PT cresce absurdamente nesse período, passa o PMDB em número de parlamentares e se torna a segunda maior bancada do estado. Em 2003 e 2004 o PT conta com 15 deputados, o que equivale a 19,5% das cadeiras; já em 2005 e 2006, terceiro e quarto anos do governo Aécio, o PT ganha outro membro e se torna a segunda maior bancada estadual, com 16 parlamentares. Certamente, esse crescimento do PT encontra-se associado ao bom desempenho de Lula no primeiro turno da eleição para Presidente da República. Tal como aconteceu para a Câmara dos Deputados a bancada petista mineira estadual seguiu a "onda" e conseguiu eleger um número maior de parlamentares. Outro dado que merece destaque é em relação ao PL. Coligado com o PT nacional, o PL é o partido que mais perde Deputados ao longo desses quatro anos. O Partido Liberal que começa a 15ª

legislatura com 14 membros (18,2%), termina 2006 com apenas dois parlamentares (2,6%).

Tabela 3
Distribuição percentual de cadeiras legislativas da ALMG por partido político
Minas Gerais, 2003 a 2005

15ª LEGISLATURA									
	2003		2004		2005		2006		Total
	n	%	n	%	n	%	n	%	%
PP	5	6,49	5	6,49	6	7,79	6	7,79	7,143
PDT	5	6,49	5	6,49	5	6,49	6	7,79	6,818
PT	15	19,5	15	19,5	16	20,8	16	20,8	20,13
PTB	5	6,49	5	6,49	5	6,49	2	2,6	5,519
PMDB	8	10,4	9	11,7	10	13	9	11,7	11,69
PSC	0	0	0	0	0	0	3	3,9	0,974
PL	14	18,2	8	10,4	4	5,19	2	2,6	9,091
PPS	2	2,6	3	3,9	4	5,19	5	6,49	4,545
PFL	5	6,49	5	6,49	7	9,09	8	10,4	8,117
SP*	0	0	3	3,9	4	5,19	0	0	2,273
PSB	2	2,6	2	2,6	0	0	0	0	1,299
PSDB	15	19,5	16	20,8	15	19,5	18	23,4	20,78
PC do B	1	1,3	1	1,3	1	1,3	1	1,3	1,299
PHS	0	0	0	0	0	0	1	1,3	0,325
Total	**77**	**100**	**77**	**100**	**77**	**100**	77	100	**100**

* Sem Partido

FONTE: elaboração própria a partir de dados do TER-MG e da publicação da ALEMG "Composição da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais 1947-2002".

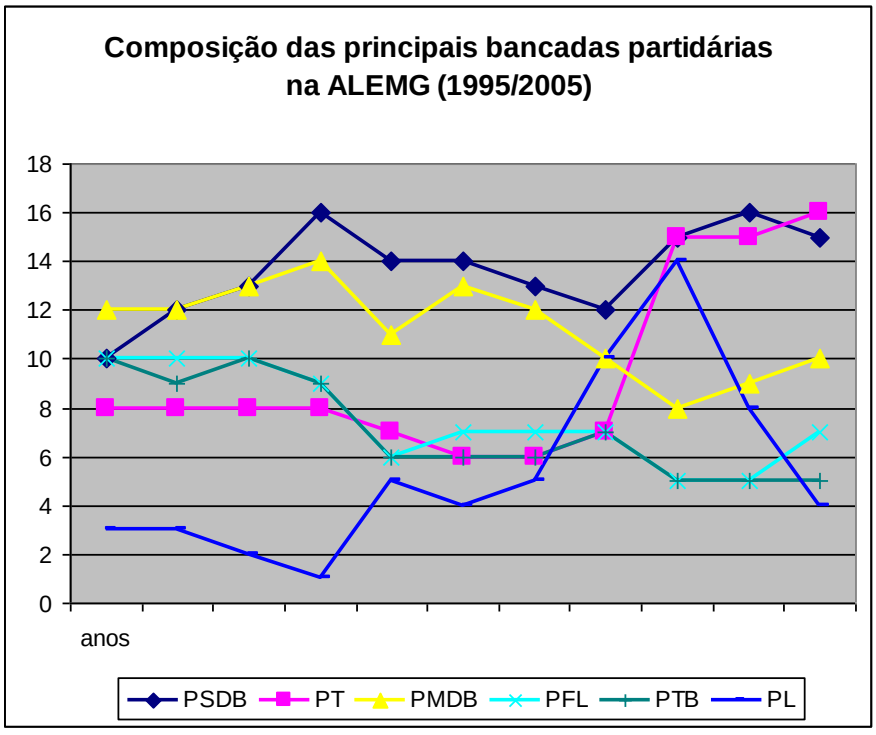
Em suma, podemos observar que nenhum dos três governadores mineiros conseguiu se eleger com maioria absoluta de cadeiras na Assembléia, necessitando, dessa forma, de montar um governo de coalizão convidando outros partidos com representação parlamentar para fazer parte do governo. Do outro lado, também é evidente o pouco poder que o único partido dotado de um "perfil oposicionista"[8], o PT, obteve ao longo do período. Mesmo com seu desempenho nas eleições de 2002, o partido nunca conseguiu se aproximar de 1/3 dos votos na ALEMG, o que lhe conferiria poder de veto sobre algumas iniciativas do Executivo. Por fim, vale ressaltar as evidências em torno do alto grau de trocas partidárias no interior do Legislativo mineiro, que segue a

[8] Chamo o PT de partido com perfil oposicionista já que disputa com o PSDB tanto no nível federal quanto no estadual o cargo majoritário nas últimas eleições.

tendência nacional e que pode estar associada à necessidade, por parte dos Deputados estaduais, de ir ao encontro dos recursos políticos dominados pelo Governador[9].

Ao analisar todo o período podemos tecer alguns comentários sobre os diferenciados desempenhos das bancadas no interior da Assembléia Legislativa de Minas Gerais. Como mostra o Gráfico 1 abaixo, o PSDB e o PT são os dois partidos que crescem ao longo de todo o período analisado. O PSDB cresce enquanto é governo e se estabiliza como o principal partido da Assembléia. O PT, por sua vez, se avoluma sob o efeito da onda petista no plano federal –, isto é, só de 2002 em diante – e se configura como o segundo principal partido em Minas. O resultado combinado dos crescimentos e regularidades é a reprodução, no estado, da polarização nacional entre PSDB e PT. Três partidos – PMDB, PTB e PFL – perdem peso parlamentar. O PL, vale ressaltar, apresenta uma trajetória singular, com um pico de crescimento seguido por um "profundo vale".

Gráfico 1



FONTE: elaboração própria a partir de dados do TER-MG e da publicação da ALEMG "Composição da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais 1947-2002".

[9] Tal hipótese deve ser desenvolvida em uma pesquisa mais acurada sobre o tema.

4.3 Disciplina partidária

Existem diversos tipos de votação no Legislativo, como já mencionamos. Os métodos que registram o voto dos parlamentares são os mais importantes para a ciência política, pois é a partir deles que se torna possível estabelecer conexões entre os parlamentares e os seus votos, dimensionar o grau de disciplina das bancadas e a taxa de apoio dos partidos aos projetos do governo.

Na Câmara dos Deputados brasileira não há registro dos votos individuais nas votações secretas e nas votações simbólicas. Nestas últimas, o presidente solicita que os deputados favoráveis à proposição em votação permaneçam como se encontram. Todavia, um número significativo de proposições parlamentares é decidido por processo que registra o voto de cada deputado: a votação nominal. Para votar, eles utilizam atualmente o sistema eletrônico, acionando, em cada votação, os botões para registrar seu voto: "sim", "não" ou "abstenção".

Na Assembléia as votações simbólica e secreta também não são registradas, mas as demais votações nominais o são e seguem o mesmo processo da Câmara dos Deputados. É através dessas votações que poderemos responder qual o padrão de disciplina das bancadas encontrado na ALEMG entre 1995 e 2005.

Uma primeira decisão fundamental nos estudos sobre disciplina partidária diz respeito às votações que serão incluídas na análise. Há um consenso na literatura de que apenas as votações que dividem minimamente o plenário devem ser consideradas. Limongi e Figueiredo (1995:518) eliminam as votações em que ao menos 90% dos deputados votam da mesma maneira. Mainwaring e Pérez-Liñan (1998) excluem as votações em que o lado minoritário não obteve ao menos 25% dos votos. Essa discussão é importante para que não sobreestimemos nem subestimemos a taxa de disciplina média.

Porém, nesse estudo não seguirei nenhuma das duas sugestões expostas acima. Considerarei todas as votações nominais ocorridas entre 1995 e 2005 sobre projetos de autoria do Governador. Isso se dá devido a razões muito simples: (1) o número de votações nominais na Assembléia é muito pequeno, mesmo em um período de dez anos – apenas 190; (2) se o fenômeno do "governismo" impera nas Assembléias, como

sugere Abrúcio (2002), o saldo da discórdia entre os lados majoritário e minoritário é muito grande e está expresso, justamente, nessas votações "consensuais" que Limongi e Figueiredo excluem. Eliminar tais procedimentos subestimaria a disciplina e inviabilizaria a observação do fenômeno supracitado; e (3) como se pode observar, além do pequeno número de votações ocorridas nesses dez anos analisados, o fato interessante é que, dessas, 76,85% só ocorreram por causa de exigência regimental, fato que só reforça a importância de incluirmos na análise todas as votações para que observemos o comportamento dos parlamentares em projetos mais densos que exigem quorum qualificado.

Tabela 4
Número de votações nominais em decorrência de projetos do Governador
Minas Gerais, 1995 a 2005

VOTAÇÕES	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**13ª**
Número	19	5	33	13	70
VOTAÇÕES	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**14ª**
Número	11	8	13	8	40
VOTAÇÕES	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**15ª**
Número	42	19	19	-	80
TOTAL					**190**

FONTE: elaboração própria a partir do banco de dados de votações nominais da ALEMG 1995/2005.

A tabela 4 apresenta o quadro final das votações consideradas nesse trabalho. Como se pode observar, o período em que mais ocorreram votações nominais foi na 15ª legislatura (80), seguido da 13ª (70) e da 14ª (40). O ano em que o plenário da ALEMG mais votou proposições foi o primeiro ano do governo Aécio Neves (PSDB), totalizando 42.

Outra decisão importante que deve ser tomada é quanto ao procedimento de mensuração a ser utilizado. Para o cálculo de alguns índices basta conhecer o resultado final da votação dos partidos; para o cálculo de outros, porém, é necessário conhecer como cada deputado votou individualmente. Dentre os indicadores construídos com base no resultado final das votações, os mais empregados pela literatura são o *índice de rice*[10] e o *índice de unidade partidária*[11]. Dentre os índices para cujo cálculo é imprescindível

[10] O *índice de rice* é calculado subtraindo-se o percentual majoritário do lado minoritário de um determinado partido em uma determinada votação (Nicolau, 2000).
[11] O *índice de unidade partidária* é calculado dividindo-se o total de votos do lado majoritário de uma votação pelo total de votantes (ou membros) da bancada (Nicolau, 2000).

conhecer o voto de cada parlamentar destacam-se o *índice de lealdade*[12] e o *índice de fidelidade à posição do líder partidário*[13].

Na ALEMG os líderes podem encaminhar votação para a bancada, indicando *sim*, *não*, ou liberando seus deputados. Contudo, não há registros desses encaminhamentos o que inviabiliza a utilização daqueles dois últimos índices. Nesse estudo, vale ressaltar, a disciplina dos partidos será medida pelo *índice de rice.* Para efeito do cálculo serão considerados, como é usual na literatura, apenas os deputados presentes na votação. Como já mostrei anteriormente, devido a intensa troca de legendas houve significativas alterações no número de deputados de cada partido ao longo das legislaturas. Por isso, foi fundamental um controle cuidadoso para evitar que esse fator **não** afetasse os resultados da pesquisa.

Passemos então à análise dos dados. Adianto que a visão tradicional de que os partidos brasileiros são pouco disciplinados, já jogada por terra por Figueiredo e Limongi (1999), também não encontra sustentação nos dados para o Legislativo mineiro. Nas votações consideradas, o índice de Rice médio – considerando todos os partidos com representação parlamentar – foi de 96,01 na 13ª legislatura, 96,67 na 14ª legislatura, e nada menos do que 99,14 na 15ª. Observa-se uma tendência de aumento do índice ao longo das três legislaturas, e valores significativamente superiores às médias encontradas para a Câmara dos Deputados, que gira em torno dos 89,5 entre 1995 e 1998 como mostram os dados de Nicolau (2000). Logo, numa votação qualquer, pode-se esperar que cerca de 98% dos membros de qualquer dos partidos votará da mesma forma. A Assembléia mineira, seguindo o padrão nacional, está muito longe de apresentar um comportamento errático. As tabelas 5, 6 e 7 mostram esses dados.

Segundo a taxa média de disciplina apresentada, os partidos podem ser divididos em três grupos. O primeiro é composto por partidos com 100% de disciplina. Aqui é preciso considerar a incidência de pequenas bancadas na ALEMG. De uma forma geral, são estas bancadas, com uma representação que varia entre 1 e 5 deputados, as que

[12] O *índice de lealdade* é calculado dividindo-se o número de vezes que o deputado votou com o partido pelo número de vezes que ele comparecer para votar (podem-se considerar também as faltas como voto contrário ao partido) (Nicolau, 2000).
[13] O *índice de fidelidade à posição do líder do partido* é calculado, para cada votação, dividindo-se o total de deputados de cada partido que votaram conforme a indicação do líder pelo total de deputados desse partido que compareceram para votar (ou sobre o total da bancada) (Nicolau, 2000).

apresentam tais índices. O segundo grupo é integrado por partidos cujas taxas variam entre 95% e 99%. E no terceiro e último grupo aparecem os partidos com taxas abaixo dos 95%. De toda forma, comparativamente aos resultados encontrados para a Câmara, a taxa de disciplina é consideravelmente alta. Mas se os valores estão acima do padrão brasileiro, as variações dos mesmos dentro e entre as legislaturas merecem atenção especial. Observemos, então, os dados referentes aos principais partidos, em cada uma das legislaturas.

Tabela 5
Índice de Rice médio por partido
Minas Gerais, 1995 a 1998

13ª Legislatura					
	1995	**1996**	**1997**	**1998**	**Total**
PL	100,00	100,00	100,00	100,00	**100,00**
PPS	100,00	100,00	100,00	100,00	**100,00**
PMN	100,00	100,00	100,00	100,00	**100,00**
PSB	100,00	100,00	-	-	**100,00**
PSD	100,00	100,00	100,00	100,00	**100,00**
PSDB	95,83	100,00	91,74	100,00	**96,89**
PT	90,74	100,00	96,77	100,00	**96,88**
PTB	94,34	100,00	95,09	96,58	**96,50**
PFL	97,22	100,00	90,95	94,87	**95,76**
PP	94,07	100,00	93,94	93,94	**95,49**
PDT	93,52	100,00	79,51	91,67	**91,17**
PV	100,00	100,00	94,12	61,54	**88,91**
PMDB	94,23	100,00	74,76	76,87	**86,46**

FONTE: elaboração própria a partir do banco de dados de votações nominais da ALEMG 1995/2005.

No governo Eduardo Azeredo (PSDB) seu partido apresenta o melhor desempenho em termos de disciplina dentre os grandes. A taxa de disciplina média do PSDB, como mostra a tabela 5, alcança os 96,89%. Da mesma forma o PT também tem uma alta taxa de disciplina (96,88%). No que diz respeito a essa legislatura (13ª), o PMDB é o partido que tem o menor índice de Rice (86,46%).

Na tabela 6 temos os dados relativos ao governo Itamar Franco (PMDB). Como pode ser visto o padrão para os pequenos partidos é mantido em relação à legislatura anterior. São eles os detentores das maiores médias de disciplina na Casa. Por outro lado, o partido do Governador não alcança patamares parecidos com o do PSDB quando do governo Azeredo. O PMDB fica na faixa do terceiro grupo com uma taxa de disciplina média de 93,62%, o que provavelmente sinaliza para problemas entre o governador e seu partido. Vale ressaltar que é o PMDB o partido que apresenta a pior taxa de

disciplina em um determinado ano dentre os dez analisados nesse trabalho. Em 1997 o partido tem uma média de disciplina de apenas 74,76%. O PSDB e o PFL que não compuseram oficialmente a base aliada do Governador entre 1995 e 1998 são os partidos com as menores taxas de disciplina, 92,13% e 87,75%, respectivamente. A diminuição da disciplina é particularmente significativa no caso do PFL, apontando para as dificuldades do partido no exercício da oposição. O PT que foi durante um bom tempo aliado do governador apresenta um comportamento muito disciplinado, cerca de 98%. Dentre os partidos com bancada significativamente relevante, foi o PP o partido com a melhor disciplina média durante todo o período (98,61%).

Tabela 6
Índice de Rice médio por partido
Minas Gerais, 1999 a 2002

14ª Legislatura					
	1999	**2000**	**2001**	**2002**	**Total**
PST	100,00	-	-	-	**100,00**
PSC	100,00	-	-	-	**100,00**
PMN	100,00	100,00	-	-	**100,00**
PSB	100,00	100,00	100,00	100,00	**100,00**
PP	100,00	100,00	94,44	100,00	**98,61**
PDT	100,00	92,86	100,00	100,00	**98,21**
PSN	100,00	100,00	92,22	100,00	**98,05**
PT	100,00	90,00	100,00	100,00	**97,50**
PL	100,00	93,75	95,83	100,00	**97,40**
PTB	100,00	91,67	100,00	96,43	**97,02**
PSD	88,18	91,67	100,00	100,00	**94,96**
PPS	100,00	91,67	100,00	87,50	**94,79**
PMDB	79,22	98,61	96,67	100,00	**93,62**
PSDB	80,46	90,91	97,16	100,00	**92,13**
PFL	69,63	88,89	92,50	100,00	**87,75**

FONTE: elaboração própria a partir do banco de dados de votações nominais da ALEMG 1995/2005.

Durante o governo Aécio Neves (PSDB) são registradas as maiores médias de disciplina de todo o decênio aqui analisado. O partido do governador, por exemplo, volta a expor uma taxa média total de disciplina elevada (99,52%). O PDT, que sempre apresentou taxas médias de disciplina de certa forma elevadas, é a agremiação com a menor média entre 2003 e 2005, 97,31%. Com quase o mesmo percentual médio de disciplina, PL, PPS e PT são os partidos abaixo do PSDB em relação ao Rice. O PMDB, terceira maior bancada do estado, apresenta também um baixo índice de disciplina média se comparado com as outras representações partidárias na Casa, apenas 97,83%.

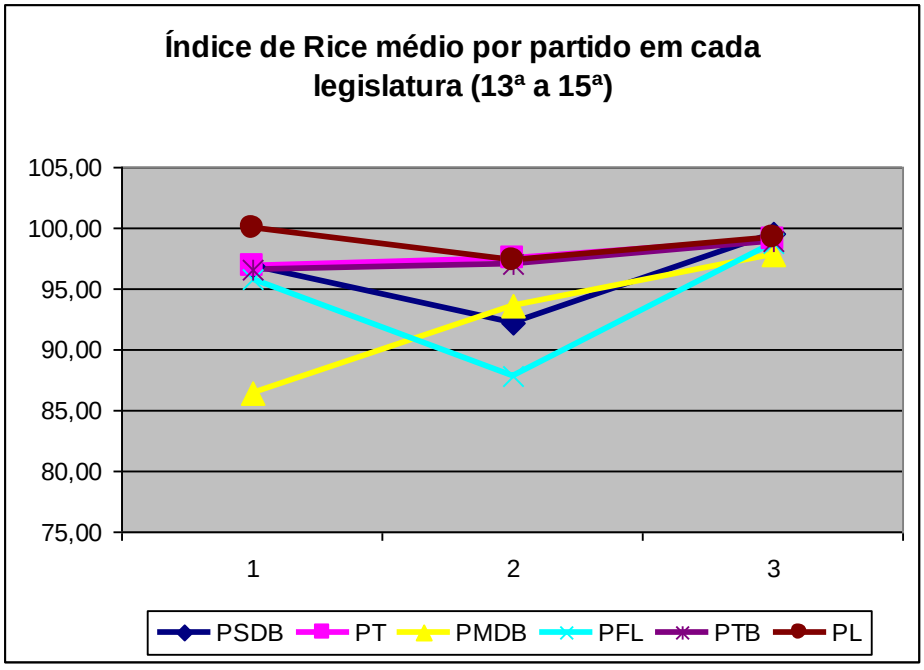
Tabela 7
Índice de Rice médio por partido
Minas Gerais, 2003 a 2005

15° Legislatura				
	2003	**2004**	**2005**	**Total**
PP	100,00	100,00	100,00	**100,00**
Sem partido	-	100,00	100,00	**100,00**
PSB	100,00	100,00	-	**100,00**
PC do B	100,00	100,00	100,00	**100,00**
PSDB	98,56	100,00	100,00	**99,52**
PL	97,58	100,00	100,00	**99,19**
PPS	100,00	100,00	97,37	**99,12**
PT	98,57	98,61	100,00	**99,06**
PTB	96,67	100,00	100,00	**98,89**
PFL	96,26	100,00	100,00	**98,75**
PMDB	94,97	98,53	100,00	**97,83**
PDT	97,62	100,00	94,30	**97,31**

FONTE: elaboração própria a partir do banco de dados de votações nominais da ALEMG 1995/2005.

De novo, vale enfatizar que mais do que um atributo sistêmico (alta ou baixa disciplina de todos os partidos), o que chama atenção no caso estadual é a variação. Para analisar melhor essa afirmação observemos o gráfico 2 abaixo que nos mostra a evolução da taxa média de disciplina partidária ao longo das três legislaturas aqui analisadas.

Gráfico 2



FONTE: elaboração própria a partir do banco de dados de votações nominais da ALEMG 1995/2005.

Acredito que a variação encontrada pode ser entendida se pesarmos três fatores: a posição do partido diante do Governador, a posição do partido no espectro ideológico e o tamanho da bancada. Em relação ao tamanho as evidências são explícitas: os pequenos partidos têm comportamento mais disciplinado em relação aos grandes. Quando associamos posição no espectro ideológico com posição de governo a relação parece tomar três formas: entre os partidos mais a direita, estar na situação parece aumentar a disciplina e estar na oposição parece diminuir. Para os partidos de centro a mesma regra vale[14]. Já para os partidos mais a esquerda do espectro a posição em relação ao governo parece não fazer efeito sobre o grau de disciplina.

Essas hipóteses só poderão ser testadas quando os dados sobre o grau de apoio dos partidos aos governos e a taxa de sucesso desses já estiverem analisados e nos indicarem quais os partidos que estão na oposição e quais se comportaram como situação.

Por fim, quero dizer que os resultados aqui apresentados nos mostram como se comportam os parlamentares diante da agenda que lhes foi apresentada, sendo esta definida mediante um processo decisório altamente centralizado, controlado pelos líderes e pelo Governador. Seguindo a tendência nacional, os partidos na Assembléia também parecem apresentar um grau relativamente alto de concordância quando da realização de votações nominais.

4.4 As ausências como forma de indisciplina: um experimento metodológico

Como nos lembra Arnold (1990: 82), legisladores sempre se defrontam com três opções disponíveis na tomada de decisão: apoiar uma política, opor-se ou abster-se. Ademais, para a sua tomada de decisão é preciso (1) identificar todos os públicos atentos e desatentos que podem preocupar-se com a questão em pauta; (2) estimar a direção e a intensidade de suas preferências (reais e potenciais); (3) estimar a probabilidade de preferências potenciais serem transformadas em preferências reais; (4) pesar todas essas preferências de acordo com o tamanho dos vários públicos atentos e desatentos; e (5) dar um peso especial às preferências dos seus apoiadores consistentes.

[14] Acredito que no nosso caso o comportamento do PMDB destoa um pouco da regra devido à influência do tamanho da bancada. Durante todo o período o partido figurou dentre os maiores da Casa.

Dessa maneira, uma outra forma de observar a disciplina dos partidos pode ser aferida considerando-se a ausência como uma estratégia disponível para o parlamentar já que pode aumentar, em certos casos, a probabilidade de que o legislador alcance seu maior objetivo: sucesso eleitoral[15]. Talvez, no nível subnacional, essa seja uma maneira que o Deputado tem para não enfrentar um dilema entre os interesses de sua base eleitoral – com preferências intensas – e os interesses do Governador – que no dilema entre *principal* e *agente* pode ser considerado um "público atento" capaz de premiar ou punir. Mesmo que seja uma estratégia interessante, só recentemente tem recebido atenção sistemática da bibliografia (Nicolau, 2000).

Como foi visto na seção anterior, ademais das altas taxas de disciplina partidária, ainda persiste um percentual de deputados que não apóia as proposições de interesse dos governadores, votando de maneira diferente da maioria da sua bancada. Esses resultados relativos à disciplina foram obtidos considerando-se somente os parlamentares presentes às votações. Mas e os Deputados Estaduais que não se fizeram presente? Seriam eles importantes e significativos nesse jogo? Acho que sim. Sobretudo se observamos os dados da tabela 8 sobre o percentual e o número de parlamentares ausentes nas votações de interesse do Executivo.

Tabela 8
N° e percentual médio de ausentes e presentes nas votações de interesse dos Governadores mineiros
Minas Gerais, 1995 a 2005

	Ausências médias (%)	Ausências médias (n)
1995	41,57	32
1996	42,25	33
1997	52,57	40
1998	55,44	43
1999	46,5	36
2000	28,6	22
2001	32,06	25
2002	36,4	28
2003	36,78	28
2004	45,18	35
2005	43,91	34
T	**41,93**	**32**

FONTE: elaboração própria a partir do banco de dados de votações nominais da ALEMG 1995/2005.

[15] Arnold (1990) vai dizer que o principal objetivo do legislador é a reeleição. No entanto, para o caso brasileiro é mais correto falar em sucesso eleitoral dados os estudos sobre trajetória que demonstram os diversos padrões de carreira desenvolvidos pelos políticos no país.

Como nos mostra a tabela, o percentual médio de ausências durante todo o período foi de 41,93%. Ou seja, quase 42% dos parlamentares, em média, não aparecem nas votações de interesse do Governador – um número muito significativo se consideramos que para aprovar PECs e PLCs é preciso obter maioria qualificada. Ponderando por esse elevado percentual, podemos afirmar que há para o parlamentar pelo menos duas motivações que explicariam a opção por se ausentar de determinada votação: motivações sustentadas nos efeitos que as interações entre legisladores, Governador e os cidadãos tem sobre os públicos atentos. Embora concorde e reafirme a existência de tais possibilidades, acredito ser razoável supor que: se os interesses do Governador não contrariam as preferências dos demais públicos atentos, os parlamentares ausentes só podem estar fugindo das conseqüências de tomar uma posição contrária em relação ao Governador?

Para tratar esse tema, usarei um novo experimento metodológico. Como o parlamentar não fez questão de se mobilizar para estar presente às votações importantes que necessitavam de um quorum qualificado e, consequentemente, da sua presença; vou supor que ele tinha razões suficientes, caso os interesses do Governador e dos demais públicos atentos não se contrariem, para não querer declarar seu voto publicamente. Dado os processos de inovações institucionais que aproximaram mais os cidadãos dos legisladores, o que aumenta a capacidade daqueles de reconstituir a cadeia causal entre os tomadores de decisão, as políticas e seus efeitos; e em se tratando de um interesse do Governador, o voto do Deputado só poderia ser, nesse caso, "não" [16]. No caso do partido do Governador, podemos supor, complementarmente, que a coalizão é tão segura que seu próprio partido não é integralmente necessário na votação podendo expressar, se for o caso, contrariedade ao Executivo. Vamos aos dados.

[16] É claro que as razões para a ausência do parlamentar podem ser muitas, contudo, especialmente em votações de quorum qualificado de interesse do Executivo é totalmente possível pensar que o Deputado não foi com receio de receber punições do seu líder ou do Governador já que votaria "não".

Tabela 9
Índice de Rice médio por partido nas 13ª, 14ª e 15ª legislaturas
Minas Gerais, 1995 a 2005

Partidos	13ª	Partidos	14ª	Partidos	15ª
PCdoB	-	**PCdoB**	-	**PMN**	-
PSC	-	**PV**	-	**PSC**	-
PSN	-	**SP***	-	**PSD**	-
PST	-	**PMN**	100,00	**PSN**	-
SP*	-	**PSC**	100,00	**PST**	-
PPS	100,00	**PSN**	100,00	**PV**	-
PSB	100,00	**PST**	100,00	**PC do B**	100,00
PV	100,00	**PSB**	65,62	**PTB**	52,48
PMN	98,08	**PTB**	58,35	**PT**	50,93
PL	80,14	**PPS**	57,75	**PDT**	50,61
PSD	67,25	**PSDB**	55,52	**PP**	49,99
PT	57,41	**PT**	55,50	**SP***	48,68
PSDB	50,21	**PDT**	52,52	**PSB**	47,24
PMDB	45,06	**PFL**	49,28	**PPS**	45,97
PFL	41,06	**PSD**	48,23	**PFL**	43,90
PP	39,27	**PP**	46,29	**PMDB**	41,41
PDT	38,74	**PL**	42,98	**PL**	38,21
PTB	37,18	**PMDB**	42,69	**PSDB**	34,88

FONTE: elaboração própria a partir do banco de dados de votações nominais da ALEMG 1995/2005.

Devido ao grande número de ausentes em cada partido, salta aos olhos a redução drástica que a consideração da ausência faz com as taxas médias de disciplina. Isso demonstra a relevância de tal comportamento, especialmente, na ALEMG. A única manutenção diz respeito aos pequenos partidos que continuam com os mais altos índices de Rice. Nos outros casos há alguns fatos que merecem alguma ênfase.

Observem o PSDB. Esse é o partido do Governador durante duas Legislaturas (13ª e 15ª), no entanto, as taxas médias de disciplina nos dois momentos são distintas. No governo Azeredo a taxa média chegou a 50,21%, já no governo Aécio a taxa foi de apenas 34,88%. Quando tratamos da 14ª Legislatura vemos que o partido do Governador é o que apresenta menor grau de disciplina (42,69%). Em relação a esses dados, nos surpreende o fato de se observar taxas de disciplina mais baixas nos partidos dos Governadores se comparadas às demais. Tal tendência precisa ser melhor estudada para que possamos inferir suas causas. Todavia, acredito ser razoável supor que as causas estejam relacionadas a relação do Governador com sua base aliada e, principalmente, com o papel que o partido do Governador tem nessa relação.

Agora vejamos o caso do PT. Esse é o partido mais regular ao longo das três Legislaturas. O PT mantém sua taxa de disciplina quase que no mesmo patamar durante os 11 anos aqui analisados, apresentando uma tendência de queda ao longo do tempo. Na oposição (Azeredo e Aécio) ou na situação (Itamar), os parlamentares do PT votam muito parecidos. Tal evento também não tem uma explicação suficiente na literatura, entretanto, podemos sugerir que esse comportamento observado possa se dar, sobretudo, nos partidos mais a esquerda do espectro ideológico que tendem a apresentar uma organização partidária mais democrática com componentes populares nas suas bases.

Nesse experimento, nossos dados mostram que as ausências devem passar a fazer parte das análises sobre disciplina partidária, ainda mais, nos estudos feitos com o foco nas Assembléias Legislativas estaduais. É preciso ver, como Arnold (1990), que tal estratégia está disponível para o legislador e que ele só vai tomá-la se impactar positivamente no objetivo maior do Deputado: o sucesso eleitoral.

4.5 O apoio dos partidos aos governos Azeredo, Itamar e Aécio

Existem muitos estudos de ciência política sobre disciplina partidária, mas são escassos os trabalhos sobre o grau de apoio dos partidos às proposições do Executivo tanto no nível Federal quanto na esfera subnacional (Amorim Neto, 1998; Figueiredo e Limongi, 1999). Desta forma, a empreitada que aqui se desenvolve tenta descrever os padrões partidários encontrados, sempre tendo como variáveis intervenientes as legislaturas e os respectivos governadores.

A literatura que trata da relação do Executivo com os partidos no Legislativo no âmbito nacional se concentra em dois aspectos: (1) no número de ministérios controlados pelos partidos e (2) na base de sustentação do Executivo, sobretudo na existência de maioria parlamentar. No entanto, ao trazer esse debate para o nível estadual e seguindo na esteira de Nicolau (2000), acredito ser de fundamental importância investigar qual é a contribuição efetiva dos partidos no Legislativo para a aprovação dos projetos de iniciativa do Executivo.

Nesta seção tenho como objetivo analisar a extensão do apoio dos partidos na Assembléia Legislativa de Minas Gerais às iniciativas de interesse dos Governadores

mineiros entre os anos de 1995 e 2005. Para tanto segui, com pequenas adaptações, os passos metodológicos de Nicolau (2000) na construção do *índice de apoio ao governo*. Como bem explicita o autor:

> *"sua operacionalização é muito simples: o total de parlamentares de um partido que acompanharam com seus votos a indicação do líder do governo é dividido pelo total de deputados que compõem a bancada. Por exemplo, em uma bancada de 120 deputados, em que 72 votaram como o indicado pelo líder governamental, o índice de apoio ao governo seria de 60% (72/120)" (Nicolau, 2000).*

O *índice de apoio ao governo* criado para esse trabalho sofreu algumas adaptações que merecem melhores explicitações. Como não há registros da indicação dos líderes às suas bancadas nas votações que ocorreram na ALEMG, optei por utilizar apenas as votações que se deram em decorrência de projetos de iniciativa do Governador, salvo as votações de emendas, substitutivos e requerimentos feitos pelo plenário da Casa[17]. Dessa forma, estou usando um pressuposto importante e totalmente lógico que é o de acreditar que o Governador quer ver aprovados os seus projetos enviados à ALEMG. Vale ponderar ainda que seja plausível pensar que o Executivo lance balões de ensaio como estratégia para mensurar o apoio dos partidos a determinado projeto e obrigar a oposição a barganhar com ele a aprovação da agenda, mas é quase impossível pensar que nos dez anos aqui analisados os três Governadores tenham tornado essa estratégia um objetivo. Certamente, mais do que identificar posições na ALEMG, o Governador quer é ver sua agenda aprovada – mesmo que tal estratégia esteja disponível e seja usada durante o jogo. Desse pressuposto, surgiu a primeira adaptação. Ao invés de considerar o número de Deputados que votou como indicou o líder, utilizei o número de Deputados que votou "sim" durante a votação nominal. O "sim" foi utilizado para expressar apoio na aprovação da agenda do Governador. Volto a dizer que para o caso da construção desse índice, utilizei toda a bancada e não apenas os presentes na votação. A razão é muito simples: como os resultados das votações dependem de quoruns específicos, quando os interesses do governo estão em jogo, mobilizar os deputados para comparecer às sessões é uma tarefa fundamental. Trabalhar somente

[17] Ou seja, dentre as 190 votações ocorridas entre 1995 e 2005, nesta seção serão analisadas apenas 91 que são aquelas votações do projeto original do Governador.

com os deputados presentes às sessões seria, portanto, desconsiderar este fator. No caso do apoio partidário ao governo analisamos 91 votações ao longo dos dez anos que aqui nos interessam[18], sendo que 96% delas dizem respeito à PLCs e à PECs – projetos que exigem quorum qualificado.

Em relação a essa última informação, quero ressaltar que a Assembléia mineira não costuma passar por processos de votação nominal, pelo contrário, o Governador vê sua agenda aprovada, sobretudo via votação simbólica na Casa. Por isso, a análise das votações nominais pode nos trazer informações novas sobre comportamento. A impressão até agora era de que os partidos são "governistas", mas esse grupo de votações custosas[19] pode nos revelar um quadro diferente.

Antes de passar a taxa de apoio dos partidos ao governo, vale a pena observar em que medida o governo foi bem-sucedido nas votações de seu interesse. A tabela 8 mostra que (1) o sucesso dos Governadores nas votações nominais só não é alto no governo Azeredo; e (2) ao longo do período a tendência é de aumento da taxa de sucesso. No total, Azeredo perde 20 votações e obtém somente 17 vitórias. Sua taxa média de sucesso na legislatura inteira é de apenas 55,7%. O Governador Itamar Franco (PMDB) tem um retrospecto melhor, sua taxa média de sucesso é muito maior do que a de Azeredo (80%) e, no geral, ele consegue vitória em 73,3% das votações. Aécio Neves (PSDB), confirmando a tendência anunciada acima, tem uma taxa de sucesso no período de 83,8%. Em relação a vitórias e derrotas, Aécio consegue vencer em 82% das votações e só perde em 18% delas.

[18] Esse baixo número de votações em relação ao total de votações utilizadas para ao calculo do índice de Rice se dá devido a falta de informações sobre a indicação de votação dos líderes partidários na ALEMG. Retiramos as votações em emendas, substitutivos e requerimentos onde não estava expresso a direção do voto do governo.

[19] Chamo tais votações de custosas por deterem três características básicas: necessitam de quorum qualificado, tratam de matéria densa e delicada para muitos dos públicos atentos, e é o único momento do jogo político na ALEMG em que os Deputados tem que se posicionar. Principalmente em relação à última característica, tal posicionamento envolve custos de transação dependendo do assunto da matéria em votação que o legislador não quer pagar.

Tabela 10
Taxa de Sucesso dos Governadores em votações nominais
Minas Gerais, 1995 a 2005

Legislaturas	Ano	Vitórias	Derrotas	Total	Sucesso	Média
13ª	1995	6	2	8	**75,0**	55,7
	1996	4	0	4	**100,0**	
	1997	6	12	18	**33,3**	
	1998	1	6	7	**14,3**	
	T	17 (45,9)	20 (54,1)	37 (100)	-	
14ª	1999	1	4	5	**20,0**	80,0
	2000	4	0	4	**100,0**	
	2001	3	0	3	**100,0**	
	2002	3	0	3	**100,0**	
	T	11 (73,3)	4 (26,6)	15 (100)	-	
15ª	2003	16	5	21	**73,7**	83,8
	2004	7	2	9	**77,8**	
	2005	9	0	9	**100,0**	
	T	32 (82,0)	7 (18,0)	39 (100)	-	

FONTE: elaboração própria a partir do banco de dados de votações nominais da ALEMG 1995/2005.

A nossa hipótese inicial é de que os Governadores conseguem aprovar sua agenda sem grandes custos e que obtém um sucesso legislativo relativamente alto. Essa formulação surgiu do trabalho clássico de Abrúcio (2002) que afirmava que no plano estadual floresce um "ultrapresidencialismo" caracterizado pela concentração de recursos estratégicos nas mãos dos governadores, pela submissão do Legislativo ao Executivo estadual e pela ausência ou inoperância dos mecanismos de *checks and balances*, o que resulta em um fenômeno disseminado no país todo, chamado por ele de "governismo". Existiria uma espécie de "pacto homologatório" entre governadores e deputados estaduais pelo qual os legisladores aprovam sem maiores discussões as iniciativas do Executivo em troca da distribuição de recursos paroquiais. Observe que nossos dados não parecem apontar necessariamente no sentido desse pacto no que se refere às votações nominais custosas. Há alguns anos em que os Governadores tem derrotas significativas que reduzem suas taxas de sucesso a patamares menores do que 50. Mesmo que, no geral, a ALEMG aprove a agenda do Executivo; no caso específico das votações chamadas aqui de custosas a relação parece ser um tanto diferente. A ALEMG se desenvolveu no sentido de possibilitar que os cidadãos reconstruam a cadeia causal entre demandas a políticas e essas a resultados. Sendo assim, os legisladores têm mais incentivos para se comportar de forma mais responsiva e responsável. Acredito que nessas votações em que o Deputado tem que tomar alguma posição, eles tendem a

cumprir melhor o seu papel de fiscalizadores – e não apenas homologam as decisões do Governador – porque, consequentemente, são mais controlados pelos cidadãos.

Isso nos remete a outra discussão, que se dá no plano nacional, mas que talvez nos ajude a entender a relação dos Poderes no Presidencialismo estadual. Cox & Morgernstern afirmam que a relação entre Executivo e Legislativo na América Latina tem a forma típica de um nítido *veto game* bilateral onde o Presidente se move primeiro, propondo as legislações mais importantes, já tendo em vista que o Congresso terá chances de reagir durante a tramitação dos projetos. Nas palavras dos próprios autores, "embora as Assembléias latino-americanas sejam primeiramente reativas, isto não significa que elas sejam necessariamente impotentes ou inúteis[20]" (Cox & Morgenstern, 2002: 467). Veja que é o mesmo caso para a Assembléia Legislativa mineira. Nossos dados de sucesso nas votações de interesse do Governador apontam que mesmo o Executivo tendo o Poder de agir primeiro (de iniciar legislação), o Legislativo não opera como um Poder impotente ou inútil. Acresce-se a isso, o fato de a ALEMG ter sido a primeira Casa Legislativa subnacional a implantar inovações institucionais que aumentaram a sua capacidade de exercer os *checks and balances*.

André Ricardo Pereira (2001) também nos traz uma problematização interessante sobre essa relação. Ele vai afirmar que "o Executivo tende a predominar [sobre o Legislativo], mas os custos de sua vitória são diferentes". O autor recoloca, então, a questão anteriormente problematizada por Carey e Shugart (1998): "os legisladores são cooptados ou delegam autoridade ao Executivo?" (Pereira, 2001: 245). Esses autores chegam a afirmar que, embora o Executivo seja preponderante, o Legislativo não cede o controle sobre as políticas para o Presidente. Pereira, porém, não pretende responder ao problema sugerido, mas aponta na direção de que "um dos fatores intervenientes na variabilidade observada [nos diversos estados brasileiros] seria o recurso a diferentes arranjos de delegação". O que chama atenção neste trabalho é a constatação de um padrão de desequilíbrio na relação entre os dois Poderes apesar das significativas diferenças de prerrogativas institucionais dos governadores nos diversos estados brasileiros[21]. Isto é, o Executivo é mais "poderoso" que o Legislativo, sobretudo se se analisa as prerrogativas institucionais disponíveis para cada um. Ao mesmo tempo, isso

[20] Tradução própria.
[21] Tal observação pode ser encontrada em Santos (2001).

não é prova da usurpação por parte do Governador dos Poderes do Legislativo. A relação parece ser de delegação mesmo; então a ALEMG deixa que o Executivo opere, mas **pode** controlá-lo nos momentos mais importantes, a saber, nas votações custosas, a saber: dos projetos de PLC e de PEC. Se nosso trabalho analisasse o resultado de todas as votações da Assembléia, incluindo as simbólicas, certamente as vitórias do Governador se comparadas às derrotas seriam arrasadoras. Contudo, como as votações nominais se dão majoritariamente sobre projetos que exigem maiorias qualificadas, momento em que o Executivo mais precisa da sua base aliada, os dados mostram que os legisladores **podem** derrotar os interesses do Governador em favor dos seus próprios (ou de seus eleitores) – mesmo que em geral a tendência observada ainda seja o da vitória governista.

Levando em conta que o Legislativo não é usurpado, sobretudo quando se trata de matérias que exigem maiorias qualificadas, passemos a análise do índice de apoio dos partidos às votações de interesse dos Governadores para que possamos identificar de que forma cada uma das bancadas contribuiu para a aprovação da agenda do Executivo. Para efeitos metodológicos consideraremos que os partidos podem se posicionar de duas maneiras no nível subnacional: situação (se 50% ou mais da bancada apóia o governador) ou oposição (se menos de 50% da bancada apóia o Governador)[22].

A tabela 9 apresenta o índice de apoio dos partidos às votações de interesse do governo Azeredo (PSDB). Como podemos observar apenas o PSDB e o PL se comportaram como situação durante todo o período. Do outro lado, há também aqueles partidos que em momento nenhum se comportaram como situacionistas, são eles: PP, PT e PSB. Os demais partidos com representação parlamentar na ALEMG ora se apresentavam como situacionistas, ora como oposicionistas – com uma leve predominância para a situação. Se considerarmos a média de apoio total, podemos classificar o plenário da Assembléia da seguinte forma: PL, PSDB, PPS, PFL e PTB seriam os partidos que mais tenderam a apoiar o governo; e PV, PMN, PDT, PMDB, PP, PSD, PT e PSB são os partidos que mais tenderam ao oposicionismo. Todavia, se deixamos de olhar para o todo e focamos nos dados desagregados por ano, observaremos que o "governismo" é a regra durante todo o primeiro biênio do governo do PSDB. Só em 1997 e 1998 é que os partidos

[22] Também poderíamos classificar as bancadas como "independentes", contudo, para esse estudo tal classificação não acrescentaria nada na relação entre os poderes.

começam a deixar de se comportar dessa forma – o que impacta negativamente a média de apoio geral dos partidos.

Tabela 11
Índice de Apoio ao Governador Eduardo Azeredo por partido
Minas Gerais, 1995 a 1998

13ª Legislatura (1995/1998)								
1995	**APOIO**	**1996**	**APOIO**	**1997**	**APOIO**	**1998**	**APOIO**	**TOTAL**
PL	79,2	**PL**	83,3	**PL**	52,8	**PL**	85,7	**75,2**
PSDB	75,0	**PSDB**	79,2	**PSDB**	55,6	**PSDB**	64,3	**68,5**
PPS	75,0	**PPS**	75,0	**PPS**	61,1	**PPS**	42,9	**63,5**
PFL	76,3	**PFL**	67,5	**PFL**	49,4	**PFL**	57,1	**62,6**
PTB	56,3	**PTB**	38,9	**PTB**	46,1	**PTB**	69,8	**52,8**
PV	37,5	**PV**	50,0	**PV**	38,9	**PV**	71,4	**49,5**
PMN	75,0	**PMN**	50,0	**PMN**	50,0	**PMN**	14,3	**47,3**
PDT	55,4	**PDT**	57,1	**PDT**	30,6	**PDT**	41,1	**46,0**
PMDB	57,3	**PMDB**	66,7	**PMDB**	30,8	**PMDB**	21,4	**44,0**
PP	45,5	**PP**	40,0	**PP**	47,2	**PP**	30,6	**40,8**
PSD	25,0	**PSD**	37,5	**PSD**	19,4	**PSD**	50,0	**33,0**
PT	40,6	**PT**	43,8	**PT**	11,1	**PT**	3,6	**24,8**
PSB	12,5	**PSB**	25,0	**PSB**	-	**PSB**	-	**18,8**

FONTE: elaboração própria a partir do banco de dados de votações nominais da ALEMG 1995/2005.

No que se refere ao governo Itamar (PMDB), os resultados surpreendem dada a quantidade de crises reportada pela mídia entre o Governador e sua base aliada. Diferentemente do observado no governo passado, o período Itamar é marcado por um alto apoio partidário nas votações de seu interesse. Apenas o primeiro ano de seu governo apresenta um baixo índice. Em 1999 apenas PSC e PP se comportaram como da base aliada do Governador. Nos anos seguintes o padrão foi o "governismo". Somente o PMN e o PST se mostraram contrários às proposições apresentadas pelo Executivo. O restante tem o padrão identificado por Abrúcio (2002) – mas talvez não pela mesma razão. Chamo atenção para o expressivo apoio médio do PT (66,8%) em relação ao partido do Governador, o PMDB (60,4%). Interessante também é observar que até o PSDB e o PFL, que não participaram da coalizão de governo em nenhum momento da administração Itamar Franco (PMDB), se comportaram, em média, como partidos "governistas", já que o índice médio de apoio desses partidos foi, respectivamente, de 58,5% e 59,6%. Todos os demais índices estão expostos na tabela 10 abaixo.

Tabela 12
Índice de Apoio ao Governador Itamar Franco por partido
Minas Gerais, 1999 a 2002

14ª Legislatura (1999/2002)								
1999	**APOIO**	**2000**	**APOIO**	**2001**	**APOIO**	**2002**	**APOIO**	**TOTAL**
PSC	80,0	**PSC**	-	**PSC**	-	**PSC**	-	**80,0**
PT	48,6	**PT**	75,0	**PT**	72,2	**PT**	71,4	**66,8**
PPS	40,0	**PPS**	75,0	**PPS**	83,3	**PPS**	66,7	**66,3**
PSB	20,0	**PSB**	62,5	**PSB**	91,7	**PSB**	88,9	**65,8**
PTB	40,0	**PTB**	75,0	**PTB**	77,8	**PTB**	66,7	**64,9**
PDT	42,5	**PDT**	81,3	**PDT**	66,7	**PDT**	62,5	**63,2**
PMDB	40,0	**PMDB**	69,2	**PMDB**	72,2	**PMDB**	60,0	**60,4**
PFL	30,0	**PFL**	75,0	**PFL**	66,7	**PFL**	66,7	**59,6**
PSDB	25,7	**PSDB**	75,0	**PSDB**	69,2	**PSDB**	63,9	**58,5**
PL	28,0	**PL**	81,3	**PL**	66,7	**PL**	56,7	**58,1**
PSN	20,0	**PSN**	75,0	**PSN**	66,7	**PSN**	66,7	**57,1**
PP	56,0	**PP**	45,0	**PP**	53,3	**PP**	66,7	**55,3**
PSD	43,3	**PSD**	75,0	**PSD**	61,1	**PSD**	33,3	**53,2**
PMN	20,0	**PMN**	25,0	**PMN**	0,0	**PMN**	0,0	**11,3**
PST	20,0	**PST**	0,0	**PST**	0,0	**PST**	-	**6,7**

FONTE: elaboração própria a partir do banco de dados de votações nominais da ALEMG 1995/2005.

Por fim, cabe-nos analisar os dados para o governo Aécio Neves (PSDB). Como nos mostra a tabela 11, este é, sem dúvida, o governo que melhor consegue se relacionar com o Legislativo. Prova disso é que todos os partidos se comportaram como "governistas" em algum momento dos três anos em análise. E o mais interessante, até o partido que tem polarizado a disputa pelo governo do estado com o PSDB, o PT, se comportou como governo no período Aécio Neves (PSDB). Na média geral, o PT (66,2%) tem um comportamento governista mais forte do que o próprio PSDB (58,5%) e o PFL (59,9%), antigos parceiros nos governos federal e estadual. O fato do PT ter se comportado como governo não nos surpreende absolutamente já que o partido pode ter tido um posicionamento mais "responsável" diante do Governador nessa última legislatura. Porém, não acredito que haja uma explicação suficiente para o fato de o PT ter apoiado mais o Governador Aécio Neves do que PSDB e PFL. Tal achado só nos estimula mais a realizar novas pesquisas no sentido de desvendar tais questões. O PMDB e o PL são os dois partidos que, em geral, apresentam média de apoio ao governo abaixo daquilo que classificamos como situação. Mais uma vez o fenômeno do "governismo" se expressa nos estados. Ao mesmo tempo, pode-se afirmar que a ALEMG é uma Casa Legislativa com condições de barrar os interesses do Governador.

Tabela 13
Índice de Apoio ao Governador Aécio Neves por partido
Minas Gerais, 2003 a 2005

15ª Legislatura (2003/2005)						
2003	**APOIO**	**2004**	**APOIO**	**2005**	**APOIO**	**TOTAL**
PC do B	84,2	**PC do B**	100,0	**PC do B**	77,8	**87,3**
PDT	68,4	**PDT**	64,4	**PDT**	68,9	**67,3**
PT	64,6	**PT**	64,4	**PT**	69,4	**66,2**
PP	60,0	**PP**	66,7	**PP**	63,0	**63,2**
PFL	62,1	**PFL**	55,6	**PFL**	61,9	**59,9**
PSDB	65,6	**PSDB**	63,9	**PSDB**	45,9	**58,5**
PPS	73,7	**PPS**	33,3	**PPS**	55,6	**54,2**
PTB	60,0	**PTB**	31,1	**PTB**	68,9	**53,3**
PSB	55,3	**PSB**	50,0	**PSB**	-	**52,6**
SP*	-	**SP***	40,7	**SP***	50,0	**45,4**
PMDB	45,4	**PMDB**	58,0	**PMDB**	32,2	**45,2**
PL	42,9	**PL**	23,6	**PL**	50,0	**38,8**

FONTE: elaboração própria a partir do banco de dados de votações nominais da ALEMG 1995/2005.

Em suma, o que os dados nos mostraram foi que Azeredo tem o apoio dos partidos mesmo que, em geral, esse apoio seja baixo e que isso lhe custe algumas derrotas significativas. Itamar consegue um sucesso elevado e um apoio partidário amplo. Em Aécio a explicação parece estar no fenômeno do "governismo". Totalmente presente, tal comportamento faz com que os chamados partidos de oposição, como o PT, abdiquem de fazer "simplesmente" oposição ao Governador para passar a fazer uma oposição chamada de "responsável" e apoiar, em geral, o Governador – como já aventamos anteriormente. Todo esse quadro só reforça a importância das ausências no jogo das votações nominais. Para um parlamentar petista no governo Aécio Neves, por exemplo, faltar a uma votação pode ser uma estratégia para não ter, principalmente, atritos com os públicos atentos que o sustentam eleitoralmente[23].

Como nós já esperávamos os Governadores, mesmo nas votações "custosas", tem apoio partidário. Porém, falta explicar o porquê das derrotas. Continuo afirmando que o Legislativo pode vencer o Governador, sobretudo quando os interesses em jogo são conflitantes. Na próxima seção, vou mostrar alguns dados onde comparo o apoio dos partidos ao Governador com o vínculo político formal que esses tinham com o

[23] Como tratado anteriormente, os Deputados tem motivações para o comportamento sustentadas na intensidade e direção das preferências dos públicos atentos e desatentos que podem vir a se tornar um problema a consecução do seu principal objetivo: o sucesso eleitoral.

Executivo. Vou tentar mostrar evidências para afirmar que o comportamento real dos partidos, não condiz, necessariamente, com a posição desses diante do governo.

4.6 Da relação entre disciplina, apoio e sucesso

Alguns autores (Mainwaring, 1991; Linz, 1990) que trataram das escolhas institucionais das novas democracias consideram a combinação de presidencialismo com representação proporcional a pior escolha possível. Para eles, os maiores riscos desta alternativa derivariam de dois fatores. O primeiro é a possibilidade de ocorrência de governos divididos (o Legislativo controlado por um partido e o Executivo por outro), sobretudo nas situações em que os partidos que controlam os Poderes são de pólos opostos no espectro ideológico. O segundo fator é a possibilidade de criação de governos com uma base de sustentação parlamentar reduzida, o que dificultaria a aprovação de medidas propostas pelo Executivo. O que tais autores se esquecem é que o presidencialismo pode ter feições parlamentaristas e constituir governos de coalizão.

Alguns autores que estudam o funcionamento do presidencialismo brasileiro (Abranches, 1988; Amorim Neto, 1998; Inácio, 2006) têm chamado a atenção para a importância das coalizões na criação de governabilidade. Especificamente com relação ao Executivo, nos planos nacional e estadual, as coalizões entre os partidos acontecem em três momentos: (1) coligações para o primeiro turno das eleições; (2) acordos para que os candidatos derrotados apóiem os candidatos que disputarão o segundo turno das eleições; (3) distribuição de cargos no Executivo (ministérios, secretarias, cargos de escalões inferiores) com o propósito de garantir uma base de sustentação parlamentar.

Em um sistema representativo no qual não há indisciplina nas votações parlamentares e o comparecimento às votações é pleno, basta conhecer o número de deputados da base governista para saber o resultado de uma votação de interesse do governo. Esse pressuposto, no entanto, não parece concretizar-se no caso particular da Assembléia Legislativa de Minas Gerais. Por mais que o comportamento não seja tão errático, ainda há dissidências significativas nas coalizões estaduais que afetam o resultado político da relação entre o Executivo e o Legislativo. Nessa seção o objetivo é fazer uma leitura multivariada do complexo jogo que envolve a situação e a oposição em relação aos

partidos e aos governadores, especialmente: a relação entre o sucesso nas votações, a disciplina dos partidos e o apoio dado ao Governador.

Ao longo do período 1995-2005, os governadores mineiros enfrentaram, pelo menos, três problemas básicos: (1) sair das eleições com o maior número de cadeiras possível conquistadas pelos partidos de sua coligação eleitoral; (2) constituir uma coalizão governativa que lhe garanta maioria qualificada na Assembléia; (3) assegurar apoio máximo dos partidos da coalizão para os projetos de seu interesse – o que envolve garantir que os líderes partidários em coalizão controlem suas bancadas no sentido de apoiar o Governador.

O primeiro desses problemas não parece que tem sido enfrentado de forma satisfatória. A principal estratégia para tanto tem sido a montagem de uma coligação para disputar o pleito próximo. Como nos mostram os dados das tabelas abaixo, nem a coligação eleitoral nem o partido do Governador sozinho têm conseguido eleger a maioria necessária para implantar as reformas necessárias. A Coligação eleitoral de Azeredo sai das eleições com apenas 31,8% das cadeiras; a composição arquitetada por Itamar nas eleições de 1998 só lhe garante 28,9% dos assentos na Assembléia; e a coligação Aécio elege para a ALEMG apenas 27,3% de Deputados. Esses dados deixam claras as necessidades de se enfrentar o segundo desafio: montar uma coalizão governativa majoritária no estado.

O Executivo trabalha no sentido de montar uma coalizão de governo que garanta a aprovação de sua agenda, portanto, tenta compor com um mínimo de partidos capaz de lhe conferir vitórias na Assembléia. A estratégia adotada para vencer tal barreira pode ser a de compor Gabinetes multipartidários, garantindo aos partidos acesso a recursos políticos importantíssimos[24]. Como nos mostram as tabelas seguintes os três Governadores conseguiram, formalmente, garantir essa maioria: Azeredo soma (contando com a coligação eleitoral mais a coalizão de governo – separadas aqui apenas para efeitos teóricos e metodológicos) 89,6% das cadeiras; Itamar agrupou 74% dos assentos; e Aécio reuniu 78,8% dos parlamentares. Esses dados, no entanto, tem uma peculiaridade especial: contar formalmente com partidos, não garante – necessariamente

[24] O impacto da composição do Gabinete sobre o comportamento dos partidos é um trabalho que pretendo desenvolver em um futuro bem próximo.

– contar com os mesmos efetivamente em Minas Gerais. A disciplina é uma variável interveniente que deve ser observada. E mais, reunir cerca de 80% das cadeiras não é garantia de sucesso, haja vista os resultados já mostrados nesse trabalho. Azeredo é o Governador que montou a maior coalizão na ALEMG, e mesmo assim, nas votações "custosas" ele obteve um sucesso um tanto pequeno. É preciso, ainda, observar se os partidos realmente se mostram coerentes: constituem a base aliada e votam a favor do Governador, ou, ficam de fora do governo e contrariam as vontades do Executivo.

Tabela 14
Coligação, Índice de Rice, Bancada e Índice de Apoio partidário ao Governador Minas Gerais, 1995 a 1998

Eduardo Azeredo (PSDB)			
Coligação	**Rice**	**Bancada**	**Apoio**
PSDB	96,9	16,6	68,5
PTB	96,5	12,3	52,8
PL	100,0	2,9	75,2
TOTAL	-	**31,8**	-
Coalizão	**Rice**	**Bancada**	**Apoio**
PV	88,9	1,3	49,5
PMN	100,0	1,3	47,3
PP	95,5	11,7	40,8
PSD	100,0	2,6	33,0
PSB	100,0	0,6	18,8
PMDB	86,5	16,6	44,0
PPS	100,0	1,3	63,5
PDT	91,2	9,7	46,0
PFL	95,8	12,7	62,6
TOTAL	-	**57,8**	-
Demais	**Rice**	**Bancada**	**Apoio**
PT	96,9	10,4	24,8
TOTAL	-	**10,4**	-

FONTE: elaboração própria a partir do banco de dados de votações nominais da ALEMG 1995/2005.

Tabela 15
Coligação, Índice de Rice, Bancada e Índice de Apoio partidário ao Governador Minas Gerais, 1999 a 2002

Itamar Franco (PMDB)			
Coligação	**Rice**	**Bancada**	**Apoio**
PMDB	93,6	14,9	60,4
PST	100,0	1,0	6,7
PSC	100,0	0,3	80,0
PL	97,4	7,8	58,1
PPS	94,8	3,6	66,3
PMN	100,0	1,3	11,3
TOTAL	**-**	**28,9**	**-**
Coalizão	**Rice**	**Bancada**	**Apoio**
PSN	98,1	1,3	57,1
PT	97,5	8,4	66,8
PSB	100,0	3,6	65,8
PDT	98,2	10,4	63,2
PTB	97,0	8,1	64,9
PP	98,6	6,8	55,3
PSD	95,0	6,5	53,2
TOTAL	**-**	**45,1**	**-**
Demais	**Rice**	**Bancada**	**Apoio**
PFL	87,8	8,8	59,6
PSDB	92,1	17,2	58,5
TOTAL	**-**	**26,0**	**-**

FONTE: elaboração própria a partir do banco de dados de votações nominais da ALEMG 1995/2005.

Tabela 16
Coligação, Índice de Rice, Bancada e Índice de Apoio partidário ao Governador Minas Gerais, 2003 a 2005

Aécio Neves (PSDB)			
Coligação	**Rice**	**Bancada**	**Apoio**
PSDB	99,5	19,9	58,5
PFL	98,8	7,4	59,9
TOTAL	-	**27,3**	-
Coalizão	**Rice**	**Bancada**	**Apoio**
PP	100,0	6,9	63,2
PPS	99,1	3,9	54,2
Sem partido	100,0	3,0	45,4
PTB	98,9	6,5	53,3
PSB	100,0	1,7	52,6
PDT	97,3	6,5	67,3
PL	99,2	11,3	38,8
PMDB	97,8	11,7	45,2
TOTAL	-	**51,5**	-
Demais	**Rice**	**Bancada**	**Apoio**
PT	99,1	19,9	66,2
PC do B	100,0	1,3	87,3
TOTAL	-	**21,2**	-

FONTE: elaboração própria a partir do banco de dados de votações nominais da ALEMG 1995/2005.

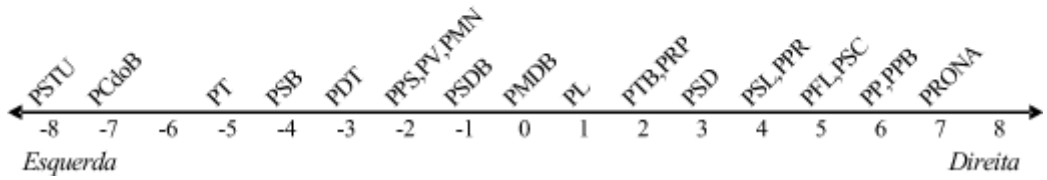
O que os dados parecem mostrar é que os partidos da base aliada formal costurada pelo Governador tendem a não cooperar efetivamente com o Governador nas votações "custosas". Entre 1995 e 1998 Eduardo Azeredo (PSDB), por exemplo, contava com o apoio formal do PMDB. No entanto, tal partido só contribuiu com o Executivo em 44% das vezes nas votações custosas – aparentando um comportamento oposicionista. No governo Itamar Franco (PMDB) o PL fez parte da coligação eleitoral do Governador e mesmo assim só contribui em 58,1% das votações – índice menor do que o apresentado pelo PFL que não fazia parte da base aliada do Governador. Também no governo Aécio há exemplos desse tipo. O PMDB só contribuiu em 45,2% das votações, uma média muito baixa para um partido aliado. Por outro lado, excetuando o governo Azeredo, as oposições não se comportaram como tal. O PT, por exemplo, no governo Aécio Neves (PSDB) apresentou uma taxa de apoio maior até do que a mostrada pelo PSDB. E o PFL em Itamar tem um apoio muito próximo ao apresentado pelo próprio partido do Governador.

É óbvio que o sucesso dos governos tem uma relação direta com todos esses fatores supracitados. A menor taxa de apoio dos partidos da base é compensada pela tendência governista dos partidos fora da coalizão governativa quando se trata, essencialmente, de votações nominais "custosas". Ao mesmo tempo, os partidos mais próximos do governador asseguraram grande parte do seu apóio.

Para compreender melhor esse complexo arranjo, me aventurei na construção de alguns testes para entender melhor a dinâmica entre as principais variáveis analisadas aqui. Os resultados abaixo dizem respeito a análises de correlação de *spearman* com o intuito de compreender como a variância das dimensões em questão se relacionam. A única novidade nessa correlação, em termos metodológicos é a replicação dos valores de espectro ideológico utilizado por Santos (2005). Como pode se observar abaixo Santos classifica os partidos políticos em 1994[25] no espectro atribuindo a cada um deles um valor que daria uma referência básica sobre quem está mais a esquerda de quem, por exemplo.

[25] Vou utilizar essa mesma classificação para todo o período de análise.

Figura 1
Posicionamento dos Partidos no Eixo Esquerda-Direita
1994



FONTE: SANTOS (2005).

Vamos aos resultados. No período Azeredo a única correlação significativa a 95% de confiabilidade se deu entre **tamanho de bancada e disciplina partidária** (sig = 0,032). O coeficiente nos mostra que tal relação é inversa, ou seja, nesse período, quanto maior o tamanho médio das bancadas partidárias menores as taxas de disciplina média das mesmas. Tal resultado pode ser um indicativo das baixas taxas de sucesso do governo. Como pareceu ser difícil controlar as grandes bancadas, o governo pode ter deixado de contar com elas nos momentos cruciais.

Tabela 17
Correlação de Spearman entre posição no espectro ideológico, Índice de Rice, Tamanho da Bancada e Índice de Apoio partidário ao Governador
Minas Gerais, 1995 a 1998

			espectro	apazeredo	tamazeredo	discazeredo
Spearman	espectro	Coefficient	1,000	0,282	0,470	-0,131
		Sig. (1-tailed)	.	0,175	0,053	0,335
		N	17,000	13,000	13,000	13,000
	apazeredo	Coefficient	0,282	1,000	0,230	0,096
		Sig. (1-tailed)	0,175	.	0,225	0,377
		N	13,000	13,000	13,000	13,000
	tamazeredo	Coefficient	0,470	0,230	1,000	**-0,526***
		Sig. (1-tailed)	0,053	0,225	.	**0,032**
		N	13,000	13,000	13,000	13,000
	discazeredo	Coefficient	-0,131	0,096	-0,526	1,000
		Sig. (1-tailed)	0,335	0,377	0,032	.
		N	13,000	13,000	13,000	13,000

*Correlation is significant at the 0.05 level (1-tailed).
- espectro – posição no espectro ideológico
- apazeredo – taxa média de apoio partidário ao governo Azeredo
- tamazeredo – tamanho médio das bancadas no governo Azeredo
- discazeredo – disciplina média dos partidos no governo Azeredo

FONTE: elaboração própria a partir do banco de dados de votações nominais da ALEMG 1995/2005.

No caso Itamar, obtivemos significância num nível de 95% de confiabilidade em dois testes: **entre apoio partidário e posição no espectro ideológico e entre disciplina e**

tamanho do partido. No segundo caso, repete-se a análise já desenhada para Azeredo. Os grandes partidos tenderam a ter menor disciplina. A diferença entre os casos é que em Itamar a indisciplina não pareceu favorecer derrotas, mas vitórias do Governador. Chamo atenção para PFL e PSDB que se comportam como apoiadores apresentando disciplina mais baixa tendo bancadas maiores. O outro teste também nos traz um dado interessante. No governo Itamar, quanto mais a esquerda se encontrava o partido, menor era o apoio obtido; ou seja, coadunando com a análise anterior, foram os partidos mais a direita que mais apoiaram tal governo.

Tabela 18
Correlação de Spearman entre posição no espectro ideológico, Índice de Rice, Tamanho da Bancada e Índice de Apoio partidário ao Governador
Minas Gerais, 1999 a 2002

			espectro	apitamar	tamitamar	discitamar
Spearman	espectro	Coefficient	1,000	**-0,498***	-0,378	0,046
		Sig. (1-tailed)	.	**0,030**	0,083	0,435
		N	17,000	15,000	15,000	15,000
	apitamar	Coefficient	-0,498	1,000	0,168	-0,108
		Sig. (1-tailed)	0,030	.	0,275	0,351
		N	15,000	15,000	15,000	15,000
	tamitamar	Coefficient	-0,378	0,168	1,000	**-0,709***
		Sig. (1-tailed)	0,083	0,275	.	**0,002**
		N	15,000	15,000	15,000	15,000
	discitamar	Coefficient	0,046	-0,108	-0,709*	1,000
		Sig. (1-tailed)	0,435	0,351	0,002	.
		N	15,000	15,000	15,000	15,000

* Correlation is significant at the 0.05 level (1-tailed).
- espectro – posição no espectro ideológico
- apazeredo – taxa média de apoio partidário ao governo Itamar
- tamazeredo – tamanho médio das bancadas no governo Itamar
- discazeredo – disciplina média dos partidos no governo Itamar

FONTE: elaboração própria a partir do banco de dados de votações nominais da ALEMG 1995/2005.

Infelizmente, no governo Aécio Neves não obtivemos significância estatística entre as variáveis. Como nesse período deixamos de considerar o último ano da 15ª Legislatura, talvez não seja possível desenhar um padrão mais bem definido da correlação entre posição no espectro, apoio partidário, tamanho da bancada e disciplina.

Tabela 19
Correlação de Spearman entre posição no espectro ideológico, Índice de Rice, Tamanho da Bancada e Índice de Apoio partidário ao Governador
Minas Gerais, 2003 a 2005

			espectro	apaecio	tamaecio	disaecio
Spearman	espectro	Coefficient	1,000	-0,373	0,273	-0,165
		Sig. (1-tailed)	.	0,129	0,208	0,314
		N	17,000	11,000	11,000	11,000
	apaecio	Coefficient	-0,373	1,000	-0,137	0,046
		Sig. (1-tailed)	0,129	.	0,344	0,447
		N	11,000	11,000	11,000	11,000
	tamaecio	Coefficient	0,273	-0,137	1,000	-0,313
		Sig. (1-tailed)	0,208	0,344	.	0,175
		N	11,000	11,000	11,000	11,000
	disaecio	Coefficient	-0,165	0,046	-0,313	1,000
		Sig. (1-tailed)	0,314	0,447	0,175	.
		N	11,000	11,000	11,000	11,000

FONTE: elaboração própria a partir do banco de dados de votações nominais da ALEMG 1995/2005.

Tais resultados só complicam mais o quadro analítico para entendimento do funcionamento e da relação Legislativo e Executivo em Minas Gerais. Essa seção serviu para demonstrar que há algumas variáveis importantes que estão sendo deixadas de lado na análise total desse objeto (ALEMG), como as ausências. Ao mesmo tempo, concordo com Arnold (1990: 60) quando ele diz que não há contradições nos comportamentos dos legisladores no que se refere à tomada de decisão; muito pelo contrário, o que se observa é o triunfo – em cada momento – de cada um dos interesses em competição: ora sobrepõe-se o interesse geral, ora o grupal e ora o geográfico. O que as novas pesquisas sobre os Legislativos subnacionais brasileiros vão nos indicar é qual interesse está ligado a determinado comportamento observado. O PT em Aécio é explicado por algo, diferente do PT em Itamar ou Azeredo: mas nos três governos o comportamento do PT tem que ser analisado como racional, possível, lógico – pois depende do triunfo de algum dos interesses em questão. Proponho que as estratégias de composição da coalizão – via cargos e verbas – sejam as primeiras a serem pesquisadas já que o problema principal parece morar dentro de casa.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O intuito desse trabalho foi fazer um estudo do comportamento legislativo dos partidos políticos na Assembléia Legislativa de Minas Gerais entre os anos de 1995 e 2005, respectivamente, nas 13ª, 14ª e 15ª legislaturas. Mais especificamente, analisamos o grau de disciplina e apoio partidário na Casa. Ademais, mapeamos a composição partidária e o sucesso do Governador nas votações nominais de projetos de sua autoria.

Norteamos nossa discussão sobre duas questões essenciais: **como se comportam os partidos políticos na votação de projetos de autoria do governador em Minas Gerais? Qual é o tamanho e a consistência do apoio dado pelos Deputados Estaduais aos projetos do Governador?**

Para responder a tais questões selecionamos todas as votações nominais ocorridas na ALEMG nesse período decorrentes de projetos de iniciativa do Governador. Ao todo, foram analisadas 190 votações sendo que cerca de 96% delas se deram devido à exigências regimentais. Tal observação traz certo destaque a esse trabalho já que foca a discussão sobre aqueles projetos denominados aqui de "custosos". Esses projetos trazem a cena política algumas peculiaridades que tornam a discussão mais interessante, como por exemplo, as punições que os Deputados recebem caso contrariem os interesses dos públicos atentos em jogo – sejam eles o governador ou os cidadãos.

Seguindo a tradição de estudos legislativos fortalecida pelo estudo pioneiro de Figueiredo e Limongi (1999) analisei o regimento interno da Casa e demonstrei que a organização dos trabalhos legislativos ainda se dá de forma muito centralizada. Os líderes de bancada, juntamente com os líderes da maioria, da minoria, e do governo são os responsáveis – no colégio de líderes – pelas principais decisões. Levando-se em conta que a maioria das votações em plenário se dá de maneira simbólica, é possível afirmar que os partidos são relevantes no resultado que o governo quer obter nas votações de seu interesse. Além disso, mostramos que votações nominais, onde o parlamentar tem que tomar alguma posição diante do público, são exigidas regimentalmente para decidir sobre Projetos de Lei Complementar e Projetos de Emenda Constitucional. Mas também podem ser realizadas quando o plenário deliberar.

Porém, como mostramos, a maioria absoluta das votações só foi realizada devido à exigência posta pelo regimento e não pela deliberação do plenário.

Com relação a composição partidária, passaram pela Assembléia nesse período 17 partidos, sendo os mais importantes: PSDB, PT, PMDB, PFL, PTB, PP e PDT. Como nos mostraram os dados PT e PSDB se tornam os dois principais partidos a exemplo do que acontece no cenário nacional. Nas últimas eleições estaduais esses dois partidos marcaram muito bem suas posições e não compuseram alianças nem para o governo do estado nem para as eleições proporcionais. O PMDB e o PFL são as outras duas bancadas relevantes na Casa durante esses 11 anos de análise. Esses quatro partidos, em geral, estiveram aliados em arranjos governativos diferentes: PSDB, PFL, e PMDB formam a base formal de apoio de Eduardo Azeredo (PSDB); PMDB e PT a do Governador Itamar Franco (PMDB); e PSDB, PFL e PMDB a sustentação legislativa de Aécio Neves (PSDB). Note que o PMDB consegue figurar em todas as três coalizões montadas no estado, diferentemente dos outros partidos.

Outro tema discutido nesse trabalho diz respeito à disciplina partidária. Para mapear tais resultados, lançamos mão de duas formas de mensuração da disciplina que nos levaram a resultados totalmente diferentes. Primeiramente, calculamos através do índice de Rice a disciplina dos partidos políticos na ALEMG considerando apenas os Deputados presentes às votações nominais. Nesse momento, observamos altas taxas de disciplina disseminadas em todos os partidos, principalmente, naqueles com as menores bancadas. Depois, realizamos um experimento metodológico baseado em concepções teóricas retiradas, sobretudo, de Douglas Arnold (1990). Haja vista o elevado percentual de parlamentares que não comparecem às votações nominais "custosas", e supondo que os interesses do Governador e dos demais públicos atentos não estão em xeque nesse momento[26], atribuo aos parlamentares ausentes o comportamento negativo. Aqui, as taxas de disciplina reduzem quase que pela metade, só mantendo-se elevada entre os partidos com o menor número de cadeiras na Assembléia. Espero ter sido persuasivo o suficiente para mostrar a importância de levar em conta as ausências na análise da disciplina dos partidos. Se essa é uma estratégia disponível aos parlamentares, porque desconsidera-la quando analisamos o grau de concordância das agremiações?

[26] As explicações teórica e metodológica para tal suposição estão apresentadas na seção 3 desse trabalho.

Interessante, nesses dados, é a constatação de que o partido do Governador tende a demonstrar taxas de disciplina menores do que as esperadas por nós. Isso acontece, principalmente, nos governos Itamar e Aécio. Contudo, não encontramos explicações na literatura para tais eventos, embora especulemos que o caso Itamar é explicado por contingências de seu governo, e não por razões institucionais.

Após tratar da disciplina, passamos à mensuração do sucesso do Executivo nas votações nominais e do apoio partidário as mesmas. Os resultados relativos ao sucesso apontam para uma tendência de crescimento desse indicador, mas ainda estão presentes alguns anos em que tais taxas são pequenas – foram esses os casos dos dois últimos anos do governo Azeredo e do primeiro ano de Itamar. No geral, os governos vencem a batalha pela aprovação dos projetos, mas fica claro a capacidade da Assembléia Legislativa de Minas Gerais de controlar o Executivo se assim o quiser. Defendo a posição de que o Legislativo delegou poderes ao Executivo, mormente após o intenso processo de inovações institucionais por que passou a Casa que **tende** a diminuir as arestas entre os legisladores e os cidadãos, aumentar a capacidade desses reconstituírem os passos da tomada de decisão até os efeitos das políticas, gerar um controle maior dos legisladores pelos cidadãos, e elevar, assim, o controle do Executivo pelo Legislativo. Estas afirmativas estão embasadas também sobre os resultados observados de apoio partidário ao Governador em Minas Gerais entre 1995 e 2005. No período Azeredo (PSDB) observa-se uma tendência de apoio muito baixo. No geral, apenas os partidos mais próximos do partido do Governador dão sustentação real ao governo: PL, PSDB, PPS, PFL e PTB. Os demais, fora PT, PP e PSB; em algum momento do governo apresentam comportamento governista. Durante o governo Itamar Franco (PMDB) a tendência observada passa a ser de apoio mais amplo pelos partidos. Na média total, todos os partidos com representação parlamentar na ALEMG, excetuando PMN e PST, apóiam o Governador em mais de 50% das votações – padrão definido por esse trabalho como sendo típico de partido governista. Em Aécio (PSDB), a tendência se reproduz e observa-se que a totalidade das agremiações se comporta como governista em pelo menos um dos três anos da 15ª legislatura analisados nesse trabalho. Na média geral, só PMDB e PL mostram-se mais oposicionistas, com médias de apoio partidário menores do que 50. Esses dados reforçam a teoria clássica de Abrúcio (2002) sobre o padrão "governista" das Assembléias estaduais. Por mais que as razoes para tanto possam ser diferentes, e para descobrirmos isso precisamos empreender novas pesquisas, parece-

nos que os partidos ainda têm incentivos para aprovar a agenda do Governador, ademais da sua maior capacidade de controle conquistada via institucionalização de diversos mecanismos de participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão.

Na última seção desse trabalho tento demonstrar que é preciso ter um olhar multivariado sobre o problema do comportamento parlamentar já que se trata de um tema assaz complexo. Quero mostrar como a disciplina dos partidos, o tamanho das bancadas, a posição no espectro ideológico, o apoio partidário e o sucesso do Governador são variáveis intimamente relacionadas. Em todas as três legislaturas observei um fato um tanto curioso, a saber: alguns partidos da base de sustentação do governo na Assembléia tendem a cessar seu apóio ao Governador nas votações nominais "custosas". No governo Azeredo sete partidos aliados deixam de apoiar, em geral, o Governador. No período Itamar apenas dois, e no governo Aécio três. Por outro lado, os partidos de fora da base aliada do Governador também tendem a apoiá-los: tais eventos foram observados em Itamar e Aécio, mas não em Azeredo. Todos esse dados se unem para explicar o sucesso dos Governadores nas votações nominais "custosas". Azeredo tem uma sorte pior do que a dos outros dois governos, e sua taxa de sucesso média é de apenas 55%, enquanto que Itamar e Aécio chegam a cerca de 80% cada um.

Para iniciar o empreendimento de testar algumas hipóteses lançadas nesse trabalho realizei três correlações de *spearman* tendo em vista mensurar a correlação entre as variáveis elencadas acima. Para o período do governo Aécio Neves (PSDB) não obtivemos significância estatística, contudo, em Itamar Franco (PMDB) observamos correlações negativas entre apoio partidário e posição no espectro ideológico; e entre disciplina e tamanho do partido. No governo Eduardo Azeredo (PSDB) só encontramos significância na correlação negativa entre disciplina e tamanho do partido.

Por fim, podemos afirmar que no que diz respeito às votações nominais, sobretudo de PLCs e PECs, a lógica centralista ainda impera sobre a ALEMG configurando um quadro em que os líderes partidários e o Governador ainda guardam muita força sobre suas bancadas. Ao mesmo tempo, observa-se que a tendência de se modernizar e evoluir em termos informacionais como apontado por Anastasia (2001), se mantêm, viabilizando os *checks and balances*. O Legislativo mineiro parece estar mais capacitado no sentido de realizar sua principal função no sistema presidencialista

estadual: fiscalizar os outros Poderes. Mas ainda impera o "governismo", só que agora com algumas novidades: as bancadas de fora da base aliada formal do Governador parecem também ter incentivos à cooperação e não à competição no nível subnacional. Novos estudos precisarão ser realizados para se explicar esse novo fato.

Com esses resultados finalizo meu trabalho para dizer que reconheço as limitações e o grau introdutório que ele possui. É preciso construir modelos analíticos mais robustos para entender a lógica do comportamento parlamentar na relação entre os poderes e na interação entre situação e oposição nas Assembléias estaduais. É preciso também considerar períodos maiores e comparar os padrões observados em Minas com o de outros estados brasileiros para que explicações mais claras possam ser dadas. Além do mais, voltei meu foco apenas para uma arena de disputas, o plenário. Porém, sabemos que há outros espaços de negociação na Casa que podem dirimir impasses entre os lados e que devem ser considerados se o objetivo for mais abrangente. Entretanto, dado o pequeno número de estudos que até hoje vem sendo desenvolvidos sobre esse objeto – as Assembléias subnacionais – me permitem afirmar que tais explorações iniciais só abrirão veredas para que se multipliquem novos trabalhos com o objetivo de aprimorar a análise do sistema político estadual.

6. REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados,** Rio de Janeiro, volume 31, n 1.

ABRUCIO, Fernando Luiz (2002). *Os barões da federação*: os Governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo, Editora Hucitec.

ABRUCIO, Fernando Luiz (1998). O ultra presidencialismo estadual, em ANDRADE, Regis (org), *Processo de Governo no Município e no Estado.* São Paulo, EDUSP.

ARNOLD, Douglas. *The Logic of Congressional Action.* New Haven, Yale University Press, 1990.

AMES, Barry (2003). *Os entraves da democracia no Brasil.* Rio de Janeiro, FGV.

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

ANASTASIA, Fátima e MELO, Carlos Ranulfo (2004). *Accountability,* Representação e Estabilidade Política no Brasil, in Fernando Abrucio e Maria Rita Loureiro (orgs), *O Estado numa era de reformas: os anos FHC.* São Paulo, EDUSP.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS (2004). *Composição da Assembléia Legislativa de Minas Gerais (1947 – 2002).* Belo Horizonte, Ed. Assembléia.

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

CARVALHO, Nelson Rojas (2003). *E no início eram as Bases: Geografia, Política do Voto e Comportamento Legislativo no Brasil.* São Paulo, Ed. Revan.

COX, Gary e MCCUBBINS, Mathew D. *The Legislative Leviathan. Party Government in the House*. Berkeley, University of California Press, 1993.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro, FGV/ FAPESP

KREHBIEL, Keith. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 1991.

LEMOS, Leany. O Congresso Brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. Rio de Janeiro, **Dados**, vol. 44, n^{0} 3. 2001.

LIMONGI, Fernando (1994). O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: a literatura norte-americana recente, **Bib,** n 37.

MAINWARING, Scott (1993), Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova*, n 23/24.

MELO, Carlos Ranulfo (2004). *Retirando as Cadeiras do Lugar:* migração partidária na Câmara dos Deputados (1985 - 2002), Belo Horizonte, ED. UFMG.

NETO, O. A. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. Rio de Janeiro, **Dados,** v. 43, nº 3, 2000.

NETO, O A; SANTOS, Fabiano (2002). A produção legislativa do Congresso; entre a paroquia e a Nação. In VIANNA, L. W. (org). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte/ Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ - FAPERJ.

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

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

RICCI, Paolo. *O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Leis Paroquiais?* Dados, vol. 46, n^{0} 4, 2003.

SANTOS, Fabiano (1997). Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. *Dados*, volume 40, n 3.

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

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