



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Instituto de Estudos Sociais e Políticos**

Debora Gershon

Autonomia legislativa? O caso da ALERJ.

**Rio de Janeiro
2017**

Debora Gershon

Autonomia Legislativa? O caso da ALERJ.

Tese apresentada, como requisito parcial para
obtenção do título de Doutor, ao Programa de
Pós-Graduação em Ciência Política, da
Universidade do Estado do Rio de Janeiro.



Orientador: Prof. Dr. Fabiano Guilherme Mendes Santos

Rio de Janeiro

2017

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/ BIBLIOTECA IESP

P481 Gershon, Debora.
Autonomia legislativa?: o caso da ALERJ / Debora Gershon. - 2017.
117 f.

Orientador: Fabiano Guilherme Mendes Santos.
Tese (doutorado) – Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Poder legislativo - Rio de Janeiro(Estado) - Teses. 2. Ciência
Política – Teses. I. Santos, Fabiano. II. Universidade do Estado do Rio
de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 378.245

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Debora Gershon

Autonomia legislativa? O caso da ALERJ.

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em: 30 de junho de 2017.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Fabiano Guilherme Mendes Santos (Orientador)
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Profa. Dra. Argelina Maria Cheibub Figueiredo
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Prof. Dr. Fernando Henrique Eduardo Guarnieri
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio
Fundação Getúlio Vargas

Prof. Dr. Luís Felipe Guedes da Graça
Universidade Federal de Santa Catarina

Rio de Janeiro

2017

DEDICATÓRIA

À Gabriel Gershon Jager, amor da vida
De quem eu tenho roubado muitas horas e dias, para o meu próprio penar
A quem eu espero poder ensinar a décima parte do que tem me feito aprender
Que muda todo o meu dia com um sorriso
Que rouba minhas palavras
Que me faz forte e me amacia
Que me torna imensamente mais feliz

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, é bom dizer que o ingresso tardio, embora convicto, numa empreitada como o doutorado, considerados os 12 anos de intervalo após o fim do mestrado, revelou-se, logo de início, um obstáculo a superar. Se eu havia ganho, no meio do caminho, uma série de habilidades interessantes, também havia perdido (ou não adquirido) outras tantas, tão importantes quanto, cuja falta tornava a tarefa ainda mais árdua do que o usual, fazendo das pessoas que dela participavam também mais especiais. Soma-se a isso o fato de que, a despeito dos seus muitos encantos, o formato da pós-graduação acadêmica no Brasil, e não somente aqui, atende quase que exclusivamente a estudantes dedicados integralmente à sua realização e o cenário torna-se mais desafiador. Certamente tal formato tem razões defensáveis, mas em minha defesa também posso dizer que se as paixões dos 20 me levaram a outros lugares, também foram elas que me trouxeram, mais madura, de volta ao lugar do desejo pela investigação sistemática e ao IESP - espaço de pertencimento afetivo e de enorme contribuição na minha formação desde os tempos do IUPERJ. É gratificante concluir o doutorado pós 40, a despeito de todas as dificuldades adicionais que o tempo nos faz carregar e que justificam o primeiro agradecimento a ser feito. Ao meu orientador, Fabiano Santos.

A ele agradeço, sincera e profundamente, a aposta e o incentivo. Foi quem me fez acreditar que era factível “voltar”, apesar dos artigos pensados e não publicados, dos trabalhos não apresentados, dos congressos de que não participei em virtude das escolhas feitas durante todo aquele tempo que, apenas academicamente, pode-se dizer “intervalar”. A este estímulo, a esta perspectiva, agradeço mais do que a inspiração teórica e a referência acadêmica constantes. A ele agradeço, ainda, a benevolência para com as dificuldades expostas no caminho, a assertividade na sua resolução, mas também o profissionalismo e certa rigidez que me serviram de amparo para que eu não perdesse de vista a conclusão do desafio iniciado.

Agradeço aos professores do IESP pela qualidade de seus trabalhos e aulas, mas também pelo espírito de corpo transparecido (causa certo alívio estar numa instituição que assim se pode definir). Agradeço, especialmente, à Argelina Figueiredo e à Letícia Pinheiro, pela leitura atenta e carinhosa do projeto de doutorado e dos esboços de alguns dos capítulos aqui apresentados, respectivamente, bem como pelas contribuições valiosas que me foram feitas na direção de sua melhoria. Às duas agradeço, ainda, o acolhimento.

À Elizabeth Stein, cabe um agradecimento em particular. Sua contribuição para este trabalho foi realmente singular, sem que tenhamos discutido um dia sequer o tema de que ele trata. É realmente revolucionário o exercício de brincar com as diferentes formas de

sistematizar e produzir conhecimento, bem como com as tantas maneiras de apresentar o conhecimento produzido. Eu dei a ela um objeto de pesquisa e alguma informação acumulada. Ela me devolveu confiança e valioso instrumental para apresentá-los de forma organizada e condizente com meus objetivos, cabendo a mim, obviamente, todo e qualquer desacerto no empreendimento desta tarefa. A ela também agradeço a disposição de partilhar mais do que a sala de aula. Seu carinho me é valioso.

A Ghaio Nicodemos, mestrando do IESP, que me assistiu na brutal tarefa de coleta e organização dos dados, agradeço a eficiência, a disposição para idas e vindas, consertos e acertos e, fundamentalmente, o enorme compromisso. À Luís Felipe Graça, agradeço o espírito colaborativo e a partilha de parte dos seus dados. Ao meu colega, Acir Almeida, agradeço as críticas, sugestões e a admirável disponibilidade para somar que lhe é tão própria, razão pela qual se faz tão evidente.

Fora do IESP, agradeço imensamente à Luiza Botelho. No gabinete da presidência da Petrobras, e muito (mas muito) para além dele, foi sempre uma grande parceira. Entendeu, de modo singular, o valor e o impacto da minha especialização na minha atividade profissional, fez todos os esforços no sentido de me permitir conciliar trabalho e estudo, mesmo nos piores momentos, quando eles pareciam completa e irrevogavelmente inconciliáveis. Estendeu a sua mão, como é de seu costume fazer, de forma absolutamente inenarrável e inesquecível.

À Henrique Jager, por tentar me ouvir, mesmo quando os olhos estão prestes a fechar; por tantas vezes ler aquilo que nem de longe é seu interesse específico; por tomar para si toda e qualquer atividade que me liberasse, no pouco tempo disponível, para leitura e escrita; por compensar minha presença distante; por me ter me feito querer largar os livros só para deitar ao seu lado, e por insistir, várias vezes, para que eu não o fizesse, só tenho a agradecer. É realmente um privilégio partilhar a vida, por tantos anos, com você.

Por fim, agradeço aos meus pais e irmãs. À minha mãe, Marilú Freitas, que a cada trombada que a vida lhe dava, me fez aprender, vendo, um jeito novo de levantar, agradeço a incondicionalidade. Todo amor de uma espécie transbordante eu a partir dela conheci e dela tive o imenso prazer de herdar. Ao meu pai, Rami Gershon, em memória, agradeço a força e a firmeza transmitidas, a crença na imperatividade do ato de “independeer”, especialmente no caso da mulher, o colo indescritivelmente caloroso e reconfortante. Ele teria lido as páginas seguintes antes mesmo que estivessem terminadas. Com ele as dividi muitas vezes em pensamento com a mesma alegria com que lia as suas, até hoje inacabadas. Às minhas irmãs, Vanessa, Priscilla e Melissa, todo o meu amor. À Va um agradecimento especial pela presença constante e por tantas vezes ter cuidado do Gabriel com um afeto imensurável. Sem palavras para este “cuidar”.

RESUMO

GERSHON, D. *Autonomia legislativa?: o caso da ALERJ*. 2017. 177 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

O legislativo estadual do RJ vem sendo apontado como um parlamento mais independente na relação com o executivo estadual, capaz de formular e aprovar agenda própria, bem como de fazer frente às preferências do governador por meio da grande quantidade de vetos que derruba. A despeito de tal independência ser creditada, por vezes, a fatores externos, dentre os internos aludidos, destaca-se a descentralização da tomada de decisão. Com base em dados relativos ao período 2003-2014, a tese objetiva aprofundar a avaliação sobre o grau de autonomia da ALERJ, por meio da análise descritiva de seu sistema de liderança e de comissões, bem como da ressignificação das derrubadas dos vetos (via desvelamento do posicionamento do líder governamental e/ou de seus prepostos quando das votações), ao mesmo tempo em que busca oferecer explicação alternativa às eventuais variações comportamentais da instituição. O resultado encontrado é um nível de autonomia institucional menor que o sugerido por parte da literatura e movimentos de maior ou menor independência frente aos governos condizentes com a dinâmica das coalizões. Defende-se que a própria existência das coalizões torna necessária a releitura da relação executivo-legislativo no estado, substituindo-se o binômio autonomia-dependência por maioria-oposição, e que o eventual atestado de independência relativa institucional responde, na verdade, à dinâmica do jogo político estadual.

Palavras-chave: Assembleia Legislativa. Autonomia. Descentralização. Comissões. Vetos. Coalizões. Rio de Janeiro.

ABSTRACT

GERSHON, D. *Autonomy of the legislative?: the case of the ALERJ*. 2017. 177 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

The state legislature of RJ has been appointed as a more independent parliament in relation to the state executive, able to formulate and approve its own agenda, as well as to fight the governor's preferences through the large number of vetoes that overturns. Although such independence is sometimes credited to external factors, it is worth mentioning the decentralization of decision-making among the internal factors alluded to. Based on data for the period 2003-2014, the thesis aims to deepen the evaluation of the degree of autonomy of the ALERJ, through a descriptive analysis of its leadership and commissions system, as well as the re-signification of the overthrow of vetoes (position of the governmental leader and / or his or her representatives when voting), while seeking to offer an alternative explanation of possible behavioral variations of the institution. The result found is a lower level of institutional autonomy than that suggested by the literature and movements of greater or lesser independence vis-à-vis governments consistent with the dynamics of coalitions. It is argued that the existence of coalitions makes it necessary to reread the executive-legislative relationship in the state, replacing the binomial autonomy-dependency by majority-opposition, and that the eventual certificate of institutional independence depends, in fact, on the dynamics of the state political game.

Keywords: Legislative assembly. Autonomy. Decentralization. Commissions. Vetoes. Coalitions.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 -	PRESIDENTES DAS MESAS DIRETORAS.	58
QUADRO 2 -	PARTIDOS DOS PRESIDENTES DA MESA E BANCADAS DESTE PARTIDO E DO GOVERNO.	59
QUADRO 3 -	IDADE	65
QUADRO 4 -	SEXO	65
QUADRO 5 -	DIREITOS DE EMENDAMENTO	94
QUADRO 6 -	LÍDERES E VICE-LÍDERES DO GOVERNO	96
QUADRO 7 -	COMISSÕES PERMANENTES, POR LEGISLATURA E SESSÃO LEGISLATIVA.	101
QUADRO 8 -	PRESIDENTES E VICE-PRESIDENTES DA CECV.	126
QUADRO 9 -	TOTAL DE VETOS DERRUBADOS COM O CONSENTIMENTO DO GOVERNO, CONSIDERADO O ESPELHAMENTO DAS POSIÇÕES ENTRE CECV E LÍDER DO GOVERNO NOS DOIS MANDATOS DE CABRAL.....	127
QUADRO 10 -	COALIZÕES GOVERNAMENTAIS- GOVERNO DE ROSINHA GAROTINHO, 2003-2006.	146
QUADRO 11 -	COALIZÕES GOVERNAMENTAIS - 1º GOVERNO DE SÉRGIO CABRAL, 2007-2010.	148
QUADRO 12 -	COALIZÕES GOVERNAMENTAIS - 2º GOVERNO DE SÉRGIO CABRAL - 2011-2014.	151

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	- NÚMERO ABSOLUTO E NÚMERO EFETIVO DE PARTIDOS – RJ.	60
GRÁFICO 2	- NEP POR UF E ANO ELEITORAL – 2002, 2006 E 2010.	61
GRÁFICO 3	- PARTIDOS REPRESENTADOS NA ALERJ– PÓS ELEIÇÕES DE 2002, 2006 E 2010.	61
GRÁFICO 4	- PROPORÇÃO DA REPRESENTAÇÃO DOS PARTIDOS COM 5% OU MAIS DAS CADEIRAS PÓS MOMENTO ELEITORAL.	62
GRÁFICOS 5	- DEPUTADOS, SEGUNDO ESCOLARIDADE, NA DATA DA POSSE.	64
GRÁFICO 6	- Nº DE RECANDIDATURAS X DESISTÊNCIAS / Tx. RENOVAÇÃO COMPULSÓRIA X REAPRESENTAÇÃO.	68
GRÁFICOS 7	- Nº DE RECANDIDATOS DERROTADOS X REELEITOS / Tx. DE RENOVAÇÃO LÍQUIDA X REELEIÇÃO.	68
GRÁFICO 8	- LEIS APROVADAS, POR INICIATIVA DOS PODERES COMPETENTES (ANO E TOTAL)	70
GRÁFICO 9	- LEIS APROVADAS, POR INICIATIVA PARTIDÁRIA EM CADA LEGISLATURA.	71
GRÁFICO 10	- TAXA DE SUCESSO DO EXECUTIVO.	73
GRÁFICO 11	- TAXA DE SUCESSO DO LEGISLATIVO.	73
GRÁFICO 12	- LEIS APROVADAS, DE AUTORIA DO LEGISLATIVO - MÉDIA E MEDIANA DE DIAS DE TRAMITAÇÃO.	77
GRÁFICO 13	- VETOS, MANTIDOS E DERRUBADOS, SEGUNDO O NÚMERO DE VEZES QUE ENTRARAM EM PAUTA NO PLENÁRIO.	116
GRÁFICO 14	- PROPORÇÃO DE VETOS MANTIDOS, DERRUBADOS E PARCIALMENTE DERRUBADOS.	116
GRÁFICO 15	- VETOS POR TIPO – TOTAL, MANTIDOS E DERRUBADOS.	117
GRÁFICO 16	- VETOS VOTADOS (MANTIDOS E DERRUBADOS) E VETOS APOSTOS - POR ANO E LEGISLATURA.	118
GRÁFICO 17	- EVOLUÇÃO DA PROPORÇÃO DE VETOS VOTADOS - MANTIDOS E DERRUBADOS – POR ANO E POR LEGISLATURA.	119
GRÁFICO 18	- VETOS MANTIDOS E DERRUBADOS POR TIPO DE ENCAMINHAMENTO DO LÍDER DO GOVERNO (%).	121
GRÁFICO 19	- VETOS MANTIDOS E DERRUBADOS POR TIPO DE ENCAMINHAMENTO DA CECV (N, %).	123
GRÁFICO 20	- VETOS DERRUBADOS POR TIPO DE ENCAMINHAMENTO DO LÍDER DO GOVERNO E DA CECV.	124
GRÁFICO 21	- VETOS MANTIDOS E DERRUBADOS POR TIPO DE ENCAMINHAMENTO DO LÍDER DO PARTIDO DO GOVERNADOR (N, %)	129
GRÁFICO 22	- COMPOSIÇÃO PARTIDÁRIA – ALERJ 2003 – INDICAÇÃO DE PARTIDOS COLIGADOS EM LARANJA.	144
GRÁFICO 23	- COMPOSIÇÃO PARTIDÁRIA – ALERJ 2007 – INDICAÇÃO DE PARTIDOS COLIGADOS EM LARANJA.	147
GRÁFICO 24	- COMPOSIÇÃO PARTIDÁRIA – ALERJ 2011 – INDICAÇÃO DE PARTIDOS COLIGADOS EM LARANJA.	149

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - NEP NAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS, POR UF E ANO ELEITORAL.....	60
TABELA 2 - PROPORÇÃO DE LEIS APROVADAS POR INICIATIVA DOS PODERES COMPETENTES..	70
TABELA 3 - CORRELAÇÃO DE PEARSON – BANCADA ELEITA E NÚMERO DE LEIS APROVADAS PELA BANCADA	71
TABELA 4 - TAXA DE SUCESSO DOS PARTIDOS QUE APRESENTARAM MAIS DE 40 PLS NA LEGISLATURA 2003-2006.	74
TABELA 5 - TAXA DE SUCESSO DOS PARTIDOS QUE APRESENTARAM MAIS DE 40 PLS NA LEGISLATURA 2007-2010.	75
TABELA 6 - TAXA DE SUCESSO DOS PARTIDOS QUE APRESENTARAM MAIS DE 40 PLS NA LEGISLATURA 2011-2014.	75
TABELA 7 - FREQUÊNCIA E MÉDIA ANUAL DE REUNIÕES ORDINÁRIAS E EXTRAORDINÁRIAS (ROE) –	104
TABELA 8 - FREQUÊNCIA E MÉDIA ANUAL DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS –	105
TABELA 9 - COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA. TAXAS DE PERMANÊNCIA INTRALEGISLATURAS	108
TABELA 10 - COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA. TAXAS DE PERMANÊNCIA INTERLEGISLATURAS.	108
TABELA 11 - COMISSÃO DE ORÇAMENTO. TAXAS DE PERMANÊNCIA INTRALEGISLATURAS. ..	109
TABELA 12 - COMISSÃO DE ORÇAMENTO. TAXAS DE PERMANÊNCIA INTERLEGISLATURAS. ..	110
TABELA 13 - TAXAS DE PERMANÊNCIA INTRALEGISLATURAS.	111
TABELA 14 - TAXAS DE PERMANÊNCIA INTRALEGISLATURAS.	111
TABELA 15 - COMISSÕES DE PREVENÇÃO AO USO DE DROGAS E DE POLÍTICA URBANA,	
TABELA 16 - PROJETOS DE LEI APROVADOS POR ANO E POR TIPO.	114
TABELA 17 - VETOS DERRUBADOS POR TIPO DE ENCAMINHAMENTO DO LÍDER DO GOVERNO (N E %).	122
TABELA 18 - POSICIONAMENTO DO LÍDER DO GOVERNO NOS CASOS EM QUE OS VETOS SÃO DERRUBADOS (INCLUI PARCIALMENTE DERRUBADOS) À REVELIA DO PARECER DA CECV PELA MANUTENÇÃO.	123
TABELA 19 - POSICIONAMENTO DA CECV X POSICIONAMENTO DO LÍDER EM TODOS OS VETOS VOTADOS (N E %).	125
TABELA 20 - POSICIONAMENTO DA CECV X POSICIONAMENTO DO LÍDER NOS VETOS DERRUBADOS (%).	125
TABELA 21 - POSICIONAMENTO DO LÍDER DO PARTIDO DO GOVERNADOR, QUANDO DO NÃO POSICIONAMENTO DO LÍDER DO GOVERNO – VETOS MANTIDOS E DERRUBADOS (N E %).	130
TABELA 22 - Nº. DE SECRETARIAS E PERFIL DOS SECRETÁRIOS, POR ANO - GOVERNO DE ROSINHA GAROTINHO	144
TABELA 23 - PARTIDOS QUE COMANDARAM SECRETARIAS NO GOVERNO, N. DE SECRETÁRIOS DE	
TABELA 24 - Nº. DE SECRETARIAS E PERFIL DOS SECRETÁRIOS, POR ANO – 1º GOVERNO DE SÉRGIO CABRAL	147
TABELA 25 - PARTIDOS QUE COMANDARAM SECRETARIAS NO GOVERNO, N. DE SECRETÁRIOS DE CADA PARTIDO, POR ANO - 1º GOVERNO DE SÉRGIO CABRAL – 2007-2010.....	148
TABELA 26 - Nº. DE SECRETARIAS E PERFIL DOS SECRETÁRIOS, POR ANO - 2º GOVERNO DE SÉRGIO CABRAL	150
TABELA 27 - PARTIDOS QUE COMANDARAM SECRETARIAS NO GOVERNO, N. DE SECRETARIAS DE CADA PARTIDO, POR ANO - 2º GOVERNO DE SÉRGIO CABRAL – 2011-2014.....	151

TABELA 28 -VETOS DERRUBADOS COM ENCAMINHAMENTO DO LÍDER DO GOVERNO PELA DERRUBADA, POR AUTORIA DO PL.....	154
TABELA 29 - POSIÇÃO DOS PRESIDENTES DAS COMISSÕES FRENTE AO GOVERNO.	155
TABELA 30 - PROPORÇÃO DE PARTIDOS DA COALIZÃO NA MESA DIRETORA POR LEGISLATURA.	156

LISTA DE SIGLAS

Partidos

PDS – Partido Democrático Social
PDC – Partido Democrata Cristão
PST – Partido Social Trabalhista
PTR – Partido Trabalhista Renovador
PPB – Partido Progressista Brasileiro
PPR – Partido Progressista Reformador
PP – Partido Progressista
PC do B – Partido Comunista do Brasil
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PFL – Partido da Frente Liberal
PHS – Partido Humanista da Solidariedade
PSN – Partido da Solidariedade Nacional
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN – Partido da Mobilização Nacional
PPS – Partido Popular Socialista
PRP – Partido Republicano Progressista
PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSC – Partido Social Cristão
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC – Partido Social Democrata Cristão
PSL – Partido Social Liberal
PT do B – Partido Trabalhista do Brasil
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PTC – Partido Trabalhista Cristão
PRN – Partido de Reconstrução Nacional
PTN – Partido Trabalhista Nacional
PV – Partido Verde
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PRB – Partido Republicano Brasileiro
PMR – Partido Municipalista Renovador
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PR – Partido da República
PC do B – Partido Comunista do Brasil
PAN – Partido dos Aposentados da Nação
DEM – Democratas
PL – Partido Liberal
PRONA – Partido de Reedificação da Ordem Nacional

Outras

CCJ – Comissão de Constituição e Justiça
CECV – Comissão de Emendas Constitucionais e Vetos
FHC – Fernando Henrique Cardoso
JB – Jornal do Brasil
CPDOC/FGV – XXX
TSE – Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	15
1	PRODUÇÃO ACADÊMICA SOBRE INSTÂNCIAS LEGISLATIVAS ESTADUAIS: AVANÇOS E INCOMPLETUDES	20
1.1	Executivo-legislativo em âmbito nacional: a construção de uma referência.....	20
1.1.1	<u>O debate pós redemocratização. (In)governabilidade? O que indica o sistema?.....</u>	20
1.1.2	<u>Releitura do debate segundo algumas tradições teóricas em disputa</u>	24
1.2	Legislativos estaduais em evidência: o debate no Brasil	30
1.2.1	<u>O ponto de partida: ultrapresidencialismo estadual</u>	30
1.2.2	<u>Avanço empírico: do ultrapresidencialismo ao Executivo forte, mas não castrador ..</u>	34
1.2.3	<u>Produção legislativa subnacional e conexão eleitoral: substância da agenda legislativa</u>	39
1.3	Aspectos inconclusivos do debate e campos abertos à discussão.....	44
1.4	Síntese.....	47
2	O PARLAMENTO FLUMINENSE: UMA APROXIMAÇÃO AO CASO.....	50
2.1	A escolha da ALERJ.....	50
2.2	Gênese institucional: Faria Lima, o MDB e Chagas Freitas.....	53
2.3	Perfil dirigente.....	56
2.4	Perfil partidário	59
2.5	Perfil dos deputados.....	63
2.5.1	<u>Atributos pessoais – escolaridade, sexo e idade</u>	63
2.5.2	<u>Renovação e Conservação</u>	66
2.6	Produção legislativa	69
2.6.1	<u>Volume e iniciativa</u>	69
2.6.2	<u>Sucesso na tramitação das agendas.....</u>	72
2.6.3	<u>Tempo de tramitação.....</u>	75
2.7	Síntese.....	78
3	A QUESTÃO DA AUTONOMIA DA ALERJ.....	81
3.1	Ideias e conceitos gerais.....	81
3.1.1	<u>A pergunta de Mezey e o debate em torno das ideias de autonomia, força e proatividade legislativa</u>	81

3.1.2	<u>Conceitos e medidas eleitos para o caso fluminense</u>	88
3.2	Desenho institucional e prática decisória: potencialidades à prova	90
3.2.1	<u>Especificidades da arquitetura institucional</u>	90
3.2.2	<u>Sistema de lideranças: desenho X prática efetiva</u>	95
3.2.3	<u>Sistema de comissões: desenho X prática efetiva</u>	98
3.2.3.1	Sistemática de funcionamento das comissões permanentes: reuniões e audiências públicas	100
3.2.3.2	Rotatividade e especialização nas comissões permanentes	107
3.3	O poder de contrabalançar: por trás da derrubada dos vetos	112
3.3.1	<u>Dados introdutórios</u>	113
3.3.2	<u>Aposição, derrubadas e manutenções de vetos no tempo</u>	117
3.3.3	<u>A dinâmica das derrubadas e manutenções: orientação de bancada</u>	120
3.3.3.1	O líder do governo	120
3.3.3.2	A CECV e sua relação com o governo	122
3.3.3.3	O papel do líder do partido do governador	128
3.4	Síntese	130
4	COALIZÕES GOVERNAMENTAIS E SEU IMPACTO NA ALERJ	133
4.1	Limites do conceito de autonomia: partidos e governos de coalizão	133
4.2	As coalizões e os partidos segundo a literatura	136
4.3	Identificação das coalizões governamentais fluminenses: escolhas de pesquisa	139
4.4	Perfil do secretariado, coligações e coalizões governamentais	143
4.4.1	<u>O tempo de Rosinha</u>	143
4.4.2	<u>Os tempos de Cabral</u>	146
4.4.3	<u>Resultados legislativos à luz das coalizões</u>	152
4.5	SÍNTESE	157
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	159
	REFERÊNCIAS	164
	APÊNDICE 1	170
	APÊNDICE 2	171
	APÊNDICE 3	172
	APÊNDICE 4	173

APÊNDICE 5.....	174
APÊNDICE 6.....	176
APÊNDICE 7.....	177

INTRODUÇÃO

São poucos os estudos sobre legislativos estaduais, no Brasil, se comparada esta produção à que se refere ao legislativo federal. Apesar da replicação, nos estados brasileiros, de uma série de macroinstituições que circunscreveram o entendimento acerca do funcionamento do congresso nacional - eleições majoritárias para o executivo e proporcionais para o legislativo; lista aberta e multipartidarismo, não está claro se os legislativos subnacionais são idênticos ao federal em termos de operação. Há teses concordantes com a ideia de semelhança, dados os mesmos tipos de incentivos, e outras confrontantes que afirmam haver (ou poder haver) diferenças significativas.

No caso da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), uma das frequentemente citadas nos estudos existentes, a tese soberana descreve um parlamento atuante, descentralizado e bastante autônomo na sua relação com o executivo (estando as três características intimamente relacionadas), em contraposição à ideia inaugural sobre o tema (Abrucio, 1998), qual seja: a de que grande parte das assembleias era subserviente ao governo do estado.

O presente trabalho se insere neste debate, assumindo como ponto de partida a obra de Abrucio, para que, ao fim e ao cabo, possa-se a ela retornar com o reconhecimento de que algumas das condições que sustentaram a tese do autor persistem, mesmo que para sua análise possa-se hoje usufruir do avanço em termos de recursos de pesquisa e aprofundamento de dados, condizente com o desenvolvimento dos estudos de tradição institucionalista.

Em diálogo constante com a literatura, objetiva-se, na tese, o desenvolvimento de dois tipos de análise, uma descritiva e outra explicativa, no intuito de aprofundar a avaliação a respeito do grau de autonomia da ALERJ, bem como de oferecer explicação alternativa ao comportamento da instituição frente ao governo estadual. Mais especificamente, por meio de variáveis e dados ainda não pesquisados, pretende-se lançar mais luz sobre a ideia de independência na interdição do executivo e ao mesmo tempo verificar se o processo decisório empreendido corresponde à descentralização estrutural reconhecida – considerados, nos dois casos, o debate em torno do conceito de autonomia, a distinção entre capacidades e performance e a influência da dinâmica político-partidária.

Nesse sentido, as perguntas centrais que norteiam o trabalho são: 1) a ALERJ é realmente autônoma, se considerada sua prática institucional (e não apenas o desenho) e os bastidores de sua interdição do executivo? 2) A dinâmica política estadual produz impacto sobre

a condição de maior ou menor autonomia da assembleia fluminense? Se produz, a análise do funcionamento do legislativo, sob a perspectiva do conceito de autonomia, faz sentido e ajuda a esclarecer a dinâmica de atuação do legislativo e a natureza de sua relação com os governos instituídos?

A resposta a essas perguntas exigirá, ainda, atenção a outras duas, não menos importantes, mas, de certo modo, instrumentais: o que define/caracteriza um parlamento como autônomo? Como se pode medir/analisar essa dita autonomia?

Para o desenvolvimento do trabalho, serão analisados indicadores de performance e capacidade legislativas e outros relativos à montagem de coalizões governamentais, no período de 2003 a 2014, considerada a premissa de que as instituições geram sim efeitos sobre o comportamento e os outputs legislativos, mas que tais efeitos variam em função de uma série de outros fatores explicativos, dentre os quais, certamente, o jogo político estadual.

Em atenção às questões supracitadas, são 3 as hipóteses a serem exploradas, produzidas em resposta à observação, ainda que não sistemática, dos trabalhos na ALERJ por ininterruptos 8 anos.

Hipótese 1: a interdição, por parte da ALERJ, do executivo estadual é uma interdição negociada e este perfil não é pontual/conjuntural.

Para verificação da hipótese, serão priorizados aspectos da relação com o executivo não trazidos à cena por outros estudos legislativos estaduais, em razão da pouca atenção, até então, aos meandros da atividade parlamentar. A análise estará centrada na reação da ALERJ aos vetos do governador, tendo em vista ser este um indicador comumente utilizado para medição do nível de conflito/independência entre executivo e legislativo. O objetivo, contudo, não será o de analisar o volume de vetos mantidos e derrubados, mas a dinâmica de manutenção e derrubada destes vetos. A teoria de que se partirá é a de que a derrubada dos vetos não permite concluir, isoladamente, a qualquer tempo e em qualquer conjuntura, que um determinado corpo legislativo possui maior independência relativa frente à agenda governamental, podendo não representar resistência efetiva do parlamento à interferência do executivo no desenvolvimento de sua agenda particular. No caso da ALERJ, a aposta é a de que tais indicadores não são confiáveis para expressão de eventual conflito entre as partes.

A segunda hipótese a ser tratada explora uma associação potente entre descentralização e maior independência frente aos executivos em quaisquer níveis. No caso dos legislativos estaduais, a derivação quase que direta da “autonomia” da existência de desenhos institucionais potencialmente descentralizadores em vários dos estudos empreendidos tem inclusive dificultado o desvelamento do *modus operandi* efetivo das instâncias subnacionais. O que se

pretende é justamente problematizar essa derivação, o que não significa, é bom ressaltar, que haja questionamento com relação à propriedade da associação teórica em si, mas interesse na verificação da transformação do que é potencial em efetivo, do que é possibilidade em realização. Para tanto, serão avaliados o sistema de lideranças e, mais detidamente, o sistema de comissões, sob o ponto de vista de sua ação mais que de seu regramento. A hipótese 2 pode ser sintetizada conforme abaixo.

Hipótese 2: a descentralização formal da estrutura decisória da ALERJ, contrariando as expectativas institucionais, não gera um processo decisório efetivamente descentralizado. Se a hipótese estiver correta, não poderá ser a descentralização uma explicação suficiente de um comportamento mais autônomo, caso reconheça-se que autonomia/dependência devam ser chave de leitura do relacionamento da ALERJ com o executivo estadual.

Já a terceira hipótese, cuja verificação permitirá, se associada aos resultados da segunda, maior aproximação ao debate sobre causalidade, trata do impacto das alianças construídas pelo executivo na condição de autonomia do parlamento estadual. A hipótese 3 pode ser assim retratada:

Hipótese 3: as coalizões governamentais têm importante influência na configuração do comportamento da ALERJ de maior ou menor autonomia em relação ao executivo estadual.

Sua proposição exigirá identificação e análise de todas as coalizões montadas no período em estudo, bem como posterior cruzamento destes dados com outros relativos à dinâmica de vetos e à produção legislativa da casa.

Se a hipótese estiver correta, uma correlação de forças mais favorável ao governador (governo unipartidário majoritário, coalizão majoritária ou supermajoritária/estável), ou mesmo um cartel legislativo, produziria uma dinâmica específica de atividade legislativa menos favorável à maximização da autonomia, tendo em vista que o interesse dos parlamentares em assegurar as preferências do executivo, supondo um vínculo entre parlamentar e governador de natureza múltipla (mas especialmente partidário), se sobreporia aos incentivos institucionais. De outro modo, uma correlação de forças menos favorável ao chefe do executivo, resultaria em um comportamento mais relativamente independente. Já em cenário de instabilidade ou de coalizões quase majoritárias, poder-se-ia esperar não haver sistematicidade no comportamento parlamentar, pendendo o jogo ora para um lado ora para o outro.

Se houver correlação entre coalizões governamentais e comportamento frente ao governo, algumas implicações deverão ser observadas, tais como:

- a) Diferentes cenários no que se refere à correlação de forças partidárias (mais ou menos favoráveis ao executivo), em uma única legislatura ou entre várias, resultarão em diferentes

dinâmicas de atuação legislativa, que, por sua vez, tenderão a resultar em comportamento mais ou menos favorável ao governo, ainda que mantidos o desenho institucional e as regras do processo decisório.

- b) Governos ou coalizões de governo majoritárias, supermajoritárias, disciplinadas e/ou caracterizadas por um cartel legislativo resultarão em uma atuação legislativa menos autônoma com relação ao poder executivo estadual.
- c) Governos minoritários ou coalizões de governo minoritárias resultarão em uma atuação legislativa mais relativamente independente frente ao executivo estadual, independentemente do desenho institucional do parlamento subnacional, especialmente na ausência de coalizões legislativas.
- d) Coalizões de governo instáveis (se majoritárias ou não) ou coalizões quase majoritárias, com ampliação e redução da base aliada, resultarão em comportamento pouco sistemático, com variação no grau de autonomia do legislativo frente ao executivo estadual.
- e) Incentivos à ampliação ou redução da autonomia advindos das regras do processo de tomada de decisão exacerbarão um determinado tipo de comportamento, mas não irão se sobrepor à dinâmica do jogo político-partidário.

É importante mencionar que as hipóteses supracitadas partem das seguintes premissas gerais, em função dos avanços já obtidos pela literatura sobre o tema, os quais serão tratados de forma mais aprofundada no capítulo 1: 1) há espaço no parlamento subnacional para produção de política relevante. O parlamento estadual, no Brasil, pode legislar, a despeito tanto das significativas prerrogativas legislativas atribuídas a alguns governadores (poder de decreto, veto – parcial e/ou total, pedido de urgência etc.), quanto das restrições constitucionais, observadas em todos os estados, com relação à competência legislativa do próprio parlamento estadual; 2) o desenho macroinstitucional da política estadual não explica a maior ou menor autonomia das instâncias legislativas subnacionais, já que elas são todas unicamerais; submetem-se ao mesmo tipo de sistema eleitoral - proporcional de lista aberta; não estão sujeitas a sistemas partidários regionalizados, tendo em vista a correspondência entre os sistemas nacional e os estaduais e os estaduais entre si; e apresentam pequenas variações constitucionais no que diz respeito aos poderes legislativos dos chefes dos executivos estaduais; 3) e os atores políticos são motivados, simultaneamente, por cargos, votos, mas também por *policy*.

Registra-se como contribuições da tese o desvelamento de aspectos da relação executivo-legislativo ainda não exaustivamente trabalhados na literatura sobre legislativos estaduais e especificamente sobre a ALERJ; o avanço metodológico eventualmente decorrente

da abertura da “caixa-preta” dos vetos; além do fato de que ele torna mais clara a discussão conceitual acerca da ideia de autonomia e da implicação do uso deste conceito na análise de governos de coalizão, fazendo prosperar, para um mesmo caso subnacional, o diálogo entre variáveis de institucionalidade e partidarização, só anteriormente tratadas, em trabalhos de fôlego, por Nunes (2009) e Pereira (2014) sobre as assembleias de MG, RS e ES.

Os quatro capítulos da tese tratarão de desdobrar dados e fatos necessários à análise das hipóteses supracitadas e estão assim organizados.

O capítulo 1 tem por objetivo sistematizar os estudos relativos aos legislativos estaduais no Brasil, desenvolvidos em referência ao legislativo federal, com destaque para as perspectivas teóricas mobilizadas nestas produções e indicação dos campos ainda abertos ao debate.

O capítulo 2 pretende uma aproximação ao caso em estudo. Trata-se de uma tentativa de aproximar o leitor do corpo parlamentar e dos parlamentares cuja (inter)ação será objeto de discussão, bem como de analisar os resultados que são produzidos coletivamente, em termos de legislação, embora isto se faça apenas sinteticamente, tendo em vista já haver estudos pormenorizados sobre produção de leis na ALERJ. Inicia-se o capítulo com a análise do momento constituinte da assembleia, para então descrever/analisar o perfil dos dirigentes, o perfil partidário da casa no período em estudo, o perfil dos parlamentares e, por fim, sua produção, sob o ponto de vista quantitativo.

O capítulo 3 cumpre a função de verificar a validade das hipóteses 1 e 2 já anunciadas, após sistematização do debate em torno do conceito de autonomia e definição metodológica de que como se opta e se pode medi-la na ALERJ. Em outros termos, o capítulo objetiva verificar a tese de que a ALERJ é autônoma, por meio da análise de dois indicadores que, diante do debate teórico existente sobre o conceito, elegeu-se como principais: processo decisório e veto. Neste capítulo, são analisados especificamente o sistema de liderança e de comissões e a dinâmica de manutenção e derrubada de vetos na casa.

O último capítulo é uma crítica ao esquema explicativo utilizado no terceiro e que permeia grande parte do debate a respeito dos legislativos subnacionais, permitindo desvelar uma série de características e relações, mas escondendo tantas outras. No intuito de testar a hipótese 3 anteriormente citada, busca-se analisar o comportamento da ALERJ sob perspectiva distinta: a da existência de governos de coalizão. São identificadas as coalizões governamentais do governo de Rosinha Garotinho e dos dois governos de Cabral com vistas à análise sucinta de sua relação com os resultados apresentados nos capítulos anteriores. Posto isto, seguem-se as considerações finais.

1. PRODUÇÃO ACADÊMICA SOBRE INSTÂNCIAS LEGISLATIVAS ESTADUAIS: AVANÇOS E INCOMPLETUDES

Como decorrência dos desafios impostos pelo processo de redemocratização brasileiro, muitos foram os estudos que, a partir de meados da década de 80, trataram do sistema político do Brasil, no intuito de compreender a capacidade de governo gestada pelo modelo instituído após a Constituição de 88, especialmente no que se refere à relação entre o Congresso e o presidente. Artigos e livros dedicados ao tema tratavam da especificidade do novo cenário, tendo o debate sido intensificado ao ponto de “popularização” de teses não coincidentes que serviriam para análise não somente do papel e da dinâmica de atuação do legislativo federal, mas também da função, dos limites e possibilidades de ação dos legislativos subnacionais – o que justifica o recorte.

Objeto de pouco atenção ainda hoje, e certamente há 30 anos atrás, as assembleias estaduais foram e são estudadas assumindo-se por referência o Congresso Nacional. É sob a perspectiva comparativa, portanto, que os estudos sobre esses parlamentos assumem lugar na ciência política brasileira, razão pela qual importa conhecer os diagnósticos que lhes dão sustentação ou a partir dos quais se defende o contraditório.

O capítulo que se segue tem por finalidade sintetizar o debate, os consensos e os dissensos em torno da leitura da relação entre o executivo e o legislativo federais, para posterior análise do estado da arte da literatura a respeito dos parlamentos estaduais brasileiros.

1.1 Executivo-Legislativo em âmbito nacional: a construção de uma referência

1.1.1 O debate pós redemocratização. (In)governabilidade? O que indica o sistema?

Após a redemocratização, especialmente depois de promulgada a nova constituição brasileira, a atenção dos estudiosos de política, dentro e fora do Brasil, dirigia-se aos eventuais obstáculos impostos à operação e estabilidade do novo sistema implantado, possivelmente decorrentes de um conjunto de escolhas institucionais.

Sobre a combinação de sistema presidencialista com representação proporcional, dizia-se potencializar o conflito entre os poderes, dado a alta probabilidade de não obtenção de maioria governamental, bem como a contradição entre políticas de abrangência geral e paroquial, visto a diferença de escala na base eleitoral do presidente e dos deputados federais - presidente eleito por colégio eleitoral nacional e deputados federais por distritos locais.

Sobre o sistema eleitoral, *strictu sensu*, a proporcionalidade era indicada como incentivo à fragmentação e a opção por lista aberta como responsável por reforçar as características clientelistas do sistema, a indisciplina e a competição intrapartidárias, em função da prevalência do esforço de construção da imagem pessoal do candidato em detrimento da do partido.

No que diz respeito ao sistema partidário, o reconhecimento de um cenário de alta fragmentação permitia inferir um também alto grau de dificuldade para formação e manutenção das coalizões, o que, em última instância, dizia-se poder resultar, com grande probabilidade, em paralisia decisória.

A forma federalista de organização do Estado, por fim, era apontada, a despeito do pouco conhecimento, à época, sobre as especificidades do federalismo no Brasil, como dificuldade adicional do sistema, já que a literatura a considerava incentivo à predominância de interesses localistas sobre os nacionais.

Em fins da década de 80 e início da de 90¹, portanto, desenhava-se, na literatura, uma tese robusta sobre o Congresso brasileiro que fazia referência a um “Brasil ingovernável”, ou governável a custos muito altos, em virtude de suas características políticas e macroinstitucionais (Mainwaring, S., 1993; Ames, B. 2001; e outros). A percepção de que as instituições brasileiras eram caudatárias de uma teoria democrática fundada em uma concepção de poder difuso credenciava os que esperavam como resultados prováveis o apoio instável ao governo e a incapacidade do executivo de executar sua própria agenda.

Em meados da década de 90, no entanto, tal diagnóstico passou a ser contraposto a outro, fundado em uma série de pesquisas empíricas, dentre as quais se destacam as de Limongi e Figueiredo² (1995), que fazia frente à tese aparente e teoricamente consistente anteriormente explicitada. Ao iniciarem um deslocamento do debate das condicionantes macroinstitucionais do sistema para o processo legislativo propriamente dito, tais pesquisadores acabaram por contribuir para a consolidação de um campo específico de estudo e produção que privilegiava a análise dos meios pelos quais, e a que custo, se assegurava a operação do sistema político no Brasil.

Os achados de Limongi e Figueiredo, vale dizer, aprofundados, à posteriori, por muitos, tratavam de desvelar um cenário radicalmente diferente do que se previa até então em teoria. A despeito dos incentivos individualistas e paroquialistas gerados pelo sistema e pelas legislações eleitoral e partidária, as pesquisas revelavam um executivo forte, caracterizado por amplos

¹ A separação temporal acerca das teses sobre o funcionamento do presidencialismo no Brasil é meramente didática, tendo em vista que elas foram confrontantes a todo o tempo e ainda hoje são.

² A pesquisa inaugural a que se refere trata do período 1989-1994.

poderes legislativos e pelo manuseio de mecanismos eficientes de formação de coalizões³; contraposto a um legislativo menos ativo (embora mais robusto que o do regime militar), resignado ou interessado na dominância do executivo na produção legislativa nacional. As prerrogativas constitucionais do presidente, os regimentos internos das casas legislativas federais, afeitos à centralização do processo decisório nas figuras das lideranças, e a própria possibilidade de uso, por parte do presidente, dos recursos de patronagem disponíveis, haviam sido capazes de garantir, segundo os autores, que a agenda legislativa federal fosse inteiramente comandada pelo executivo.

Independentemente, portanto, dos eventuais custos implicados na obtenção de maiorias e da convivência entre macroinstituições difusoras de poder, não se podia dizer que não havia possibilidade de o governo operar no Brasil. Nos termos de Figueiredo e Limongi, “...o Executivo define a agenda do Legislativo e determina o conteúdo da produção legal. O Congresso mostra-se incapaz de levar adiante sua própria agenda. A agenda do Executivo segue uma rota excepcional e passa em tramitação urgente, enquanto a agenda do Legislativo segue a via das comissões e do poder terminativo” (Figueiredo e Limongi, 1995, p. 30).

Com taxas elevadas de sucesso e dominância legislativa, o executivo retratado pelos autores, que mantinha muitos dos poderes constitucionais do período autoritário, sobrepunha-se a um legislativo esvaziado tanto pelas restritas competências que lhe foram constitucionalmente atribuídas, quanto pela hipertrofia do processo decisório, expressa na centralidade das lideranças partidárias. A empiria sugeria que era possível atribuir ao parlamento um comportamento previsível, sustentado por coalizões estáveis, disciplina partidária, coerência ideológica na distribuição de preferências das bancadas e, conseqüentemente, por um reduzido espaço para atuação individual do parlamentar (Figueiredo e Limongi, 1998).

O debate entre os dois diagnósticos estendeu-se ao longo de vários anos, com críticas de ambos os lados. A favor da tese da ingovernabilidade falavam, do ponto de vista genérico, o modelo teórico e os efeitos da conjugação das instituições brasileiras em outros países e, do ponto de vista específico, o método empregado nas pesquisas empíricas até então desenvolvidas⁴. Em defesa da tese inaugurada por Figueiredo e Limongi, falavam os dados e a

³ Os autores referem-se à formação de gabinetes e ao controle do orçamento, incluindo-se, aí, a execução de emendas parlamentares individuais.

⁴ Barry Ames (2003) sugeria, sobre os trabalhos de Figueiredo e Limongi, um superdimensionamento do papel do Executivo em função da opção metodológica de observação somente das propostas de sua iniciativa que eram enviadas à votação (negligência quanto à agenda oculta), bem como da desconsideração das emendas aprovadas no Parlamento. Outros, como Mainwaring (2001), indicavam viés nas análises de disciplina partidária presentes nas pesquisas e que se podia efetivamente imputar somente ao PT e a pequenos partidos de esquerda no Congresso.

própria realidade da estabilidade alcançada pelo nosso chamado “presidencialismo de coalizão”.

A despeito do fato de terem permitido o aprofundamento do debate, com a substituição, inclusive, por parte de Figueiredo e Limongi, do conceito de “agenda do executivo” pelo de “agenda da maioria”- uma agenda, portanto, não exógena ao legislativo, as críticas à tese da governabilidade não lograram êxito. Ao contrário, outros vários autores somaram-se ao esforço de desmistificar a concepção outrora dominante sobre os impasses da redemocratização do Brasil. Santos (2003), por exemplo, ao comparar dois períodos distintos, 1988-2003 e 1946-1964, contrapôs-se ao argumento de Ames (2001) em virtude de sua incapacidade de explicar as variações entre os dois períodos pesquisados, bem como os altos índices de disciplina partidária observados no segundo, apesar de em ambos estar mantido grande parte do desenho institucional qualificado como difusor de poder. Para Santos, havia escapado aos teóricos da ingovernabilidade brasileira a centralização do processo decisório na presidência e nas lideranças parlamentares.

Ao fim e ao cabo, prevalece, na literatura nacional, o retrato de um Congresso extremamente delegativo – um Congresso disciplinado, mas pouco dominante, incapaz de efetivamente paralisar a ação do governo. Pesquisas recentes, contudo, começam a apontar a possibilidade de que tal diagnóstico seja marcado não mais pela suposta contradição entre teoria e prática, conforme sugeriam os trabalhos iniciais, mas pelo atributo do tempo.

Segundo Almeida (2016), nos últimos 10 anos, houve inversão da dominância legislativa na produção legal, com proeminência inédita do Congresso em detrimento do executivo, sem que tenham havido mudanças no regramento institucional das casas legislativas e no desenho macroinstitucional brasileiro que justificassem tal alteração. Na mesma direção, outros vêm alertando, em colóquios e debates, ainda que sem grande sistematização, para o aumento do quantitativo de projetos de iniciativa parlamentar desde 2010 e para recente ampliação do poder congressional, em função de medidas como a revisão da Medida Provisória e a instituição do orçamento impositivo, apontando para um legislativo mais ativo, em contraposição à tese prevalecente anterior.

Tais autores, ainda que não coloquem em xeque a governabilidade no Brasil, posto que avaliam serem persistentes os instrumentos de concentração de poder à disposição do presidente, suscitam a reflexão sobre a longevidade e o caráter estrutural que foi se atribuindo ao quadro descrito por Figueiredo e Limongi. O campo de estudo novamente se mobiliza em torno de condicionantes, custos e implicações do ato de governar.

Importante ressaltar, todavia, que, por serem incipientes, tais pesquisas ainda não geraram grande efeito sobre o debate a respeito do papel e da dinâmica do congresso brasileiro na sua relação com o executivo e tampouco sobre a análise dos legislativos estaduais, que tem um congresso “reativo” e não dominante por referência de comparação. Apesar das muitas divergências no que se refere à identificação e mensuração dos custos da governabilidade, diante dos *constraints institucionais* existentes e do gigantismo do executivo federal, é essa a ideia que baliza grande parte dos estudos existentes sobre o legislativo em nível estadual.

1.1.2 Releitura do debate segundo algumas tradições teóricas em disputa

Se o debate a respeito da relação entre executivo e legislativo no Brasil pode se apresentar, genericamente, sob a chave das teses confrontantes do ponto de vista da governabilidade, como feito até então, também pode ser apresentado sob outro formato, a partir da sistematização de diferentes premissas e correntes teóricas em disputa, tarefa que servirá também à compreensão das reflexões em torno dos legislativos subnacionais.

Nas décadas seguintes à democratização, o debate em torno da relação entre executivo e legislativo federais e do funcionamento do Congresso mobilizou, intensamente, duas das principais tradições teóricas em estudos legislativos - a funcionalista e a neoinstitucionalista. A primeira analisa os parlamentos a partir da função que cumprem, ou do papel que exercem, em determinado país; enquanto a segunda busca demonstrar a influência direta das instituições na determinação dos resultados políticos substantivos, bem como na estabilidade desses resultados, dedicando-se à análise de fenômenos relativos à vida parlamentar: objetivos de carreira, produção legislativa e disciplina partidária, entre outros aspectos. As duas tradições assumem perspectiva diversa sobre matérias semelhantes, mas, ao mesmo tempo, muitas das vezes, se ocupam de objetos diferentes que acabam por lhes caracterizar.

Segundo a perspectiva funcionalista, os parlamentos podem ser classificados como ativos, reativos e carimbadores. Os ativos são caracterizados pela predominância na iniciativa do processo decisório e na alocação de recursos, bem como por alta complexidade interna e descentralização dos trabalhos. Os reativos são os que delegam a iniciativa das proposições legais mais importantes ao executivo e que possuem uma complexidade interna menos desenvolvida, sendo, portanto, dependentes de informações processadas por agentes externos. Os carimbadores apenas homologam as decisões do Executivo, cumprindo papel exclusivamente formal.

Na tradição neoinstitucionalista, conforme já mencionado, a análise do papel exercido pelo legislativo é mediada pelo pressuposto de que diferentes institucionalidades determinam de modo igualmente diferente o comportamento parlamentar.

Essa abordagem, em geral uníssona no que diz respeito ao reconhecimento de diversas fontes de governabilidade no Brasil, diferencia-se, internamente, em uma tríade de teorias, em virtude do papel atribuído aos partidos políticos na tomada de decisão do eleitor, na relação entre lideranças e parlamentares e na coordenação das bases de coalizão – as teorias partidária, distributivista e informacional. A primeira atribui aos partidos um papel de grande importância, capaz de submeter o próprio sistema de comissões; enquanto as duas outras conferem aos próprios papel absolutamente menor, ainda que por razões não consensuais. Em ambas, as comissões são identificadas como eixo estruturador de toda a atividade legislativa.

Sobre a teoria distributivista, primeira a explicar o funcionamento do Congresso americano, inaugurando o debate sobre o tema, importa dizer que tem por eixo central a ideia de que a organização legislativa responde exclusivamente aos interesses de reprodução eleitoral dos parlamentares, pressupondo que as chances de reeleição do legislador estão diretamente relacionadas à distribuição concentrada de recursos ao seu eleitorado. A luz dessa teoria, portanto, e diferentemente das demais, as instituições são determinadas por fatores exógenos. A distribuição dos parlamentares pelas comissões (autosseleção), a regra de senioridade e os poderes legislativos a elas conferidos (o poder de agenda, além de instrumentos protetivos contra as modificações de sua decisão pelo plenário, dentre outros exemplos), seriam instrumentos de operação da delegação dos principais aos agentes envolvidos com o objetivo de potencializar a distribuição de benefícios localizados por parte dos parlamentares, bem como de assegurar a estabilidade das decisões frente a um Congresso caracterizado por um mercado de troca de votos (*logroll*) necessariamente instável.

A teoria informacional, coincidente com a distributivista na relevância atribuída às comissões (análise esta, vale novamente destacar, dirigida inicialmente ao caso americano), interpreta o modo de organização do Congresso como resposta às demandas do legislador não pela concessão de benefícios clientelistas, mas por uma tomada de decisão mais bem informada. De acordo com tal perspectiva, que nasce como dissidência da primeira, destacando-se os trabalhos de Krehbiel (1991) e, no Brasil, de Santos e Almeida (2011), dois postulados são estruturadores da organização legislativa: o majoritário (as decisões dos legisladores, substantivas ou procedimentais, representam necessariamente a vontade da maioria), perspectiva contrária à interpretação distributivista que atribui papel central às minorias presentes nas comissões; e o da incerteza dos decisores sobre os resultados das políticas

escolhidas, postulado igualmente contrastante com as premissas da teoria anterior, para a qual os legisladores estão certos de que a política paroquial será um caminho eficiente para a sua reeleição.

É importante ressaltar que os postulados citados permitem à teoria informacional reinterpretar as prerrogativas e o modo de funcionamento das comissões, inclusive com relação à regra de senioridade (usualmente considerada artifício distributivista), que passa a ser entendida como subsídio a uma decisão mais bem informada. A lógica do raciocínio pode ser assim sintetizada: legisladores mais antigos acumulam mais conhecimento e dispõem de maiores incentivos à especialização, sendo esta um primeiro passo necessário e importante à qualificação da informação e à sua subsequente circulação no Congresso. Para os adeptos dessa corrente, a eficiência do Congresso é uma função positiva da sua capacidade de incentivar a produção e a circulação de informação em cenários de assimetria informacional e interesses heterogêneos.

Em outras palavras, enquanto a teoria distributivista espera que um parlamento eficiente coíba a previsível tentativa de distribuição ilimitada de políticas clientelistas, supostamente favorecidas por regras de senioridade, poder de agenda, poder terminativo etc.; a informacional espera dele incentivos formais à ampliação da capacidade institucional de produzir política com o maior volume de informação possível, o que implica em considerar tais mecanismos como potenciais redutores das incertezas dos legisladores e não como instrumentos de intermediação de recursos dos parlamentares para suas bases locais. Nas palavras de Santos e Almeida: “*Onde a subcorrente distributivista observa particularismo, a informacional vê eficiência coletiva*” (2011, p. 23).

No que diz respeito à teoria partidária, vale reafirmar sua diferença com relação às demais. Se, a despeito das especificidades que as distinguem, as teorias distributivista e informacional se assemelham no que se refere ao papel de força atribuído às comissões e de fragilidade atribuído aos partidos; a teoria partidária propõe justamente a compreensão das primeiras a partir dos segundos.

Para Cox e McCubbins (1993), por exemplo - partidaristas que também tomam o caso do congresso americano por referência-, o modelo explicativo fundado na autonomia das comissões não se sustenta empírica e teoricamente, já que suas regras, inclusive a de senioridade (considerando-se que os partidos manteriam nas comissões apenas os legisladores fiéis), estariam todas submetidas ao crivo dos partidos. Ademais, estaria sob seu crivo a própria agenda decisória legislativa, razão pela qual, segundo os autores, os partidos (leia-se os partidos majoritários) costumam atuar como uma espécie de “cartel legislativo”, comandado por

speakers (líderes do partido majoritário), cuja posição de poder pode-se dizer equivaler, sob o ponto de vista das duas outras teorias, ao papel das comissões. Aos partidos estaria reservada, portanto, a condição de variável explicativa principal do congresso, inclusive nos momentos em que as cisões intrapartidárias resultassem em efetiva fragilidade de seu poder.

Cabe destacar que as três abordagens explicativas são signatárias da ideia de que não é factível predizer um padrão de relacionamento executivo-legislativo sem algum grau, ainda que mínimo, de delegação (debate este que fica relegado à segundo plano na classificação funcionalista), entendida a delegação como forma de superação dos obstáculos impostos pela complexificação das matérias tratadas pelos legisladores, bem como pela necessidade de coordenação geral de problemas de ação coletiva. A diferença entre elas estaria na “*lógica explicativa da delegação*” (Pereira, 2001, p. 250): o desempenho eleitoral *strictu sensu* para a distributiva; a imagem do partido e a execução de seu programa para a partidária; e o desejo pela diminuição da assimetria de informação para informacional.

Além disso, há distinções importantes na consideração dos instrumentos que fazem a delegação operar. Nas palavras de Pereira (2001),

“Os instrumentos apontados como responsáveis pelo funcionamento da delegação incluem, quase sempre: a) forma como são escolhidos os presidentes das comissões; b) o processo de ocupação das vagas nas comissões; c) o conjunto de procedimentos que restringem mudanças em plenário ou por outra câmara (...) das matérias aprovadas. O modelo distributivo supõe que tais instrumentos são privativos dos parlamentares. (...). A escola informacional diz que os direitos (...) não são automáticos. Somente as comissões que melhor representam a distribuição de preferências no plenário é que teriam acesso facilitado a eles. O modelo partidário entende que esses mecanismos são manipulados pela liderança do partido majoritário para aprovar projetos adequados à imagem da legenda” (Pereira, 2001, p. 250).

Há, portanto, diferenças significativas entre as três teorias, embora seja possível reconhecer aproximações e convergências entre elas. Alguns autores chegam, inclusive, a sugerir possibilidade de diálogo entre as três, permitindo questionar seu caráter efetivamente excludente, mas, dado o tamanho do desafio, não conjugam efetivamente, nas investigações formais, os supostos de cada uma, limitando-se a reforçar as suas mútuas contribuições. É o caso de Santos e Almeida (2011), que, ao analisarem o caso brasileiro, consideram a perspectiva informacional capaz de adicionar capacidade explicativa à teoria do cartel. Os autores não dispensam importantes descobertas feitas sob a chave da teoria partidária, mas as consideram insuficientes para elucidação do cenário legislativo brasileiro, especialmente no que diz respeito ao papel assumido pela oposição, optando por trabalhar com premissas distintas e em outra direção. De modo semelhante, em 2002, Pereira já havia ensaiado a conjugação das teorias

distributivista e partidária, ao analisar as votações nominais do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e encontrar correlação positiva entre lealdade dos parlamentares e obtenção de recursos por meio de emendas individuais. Ou seja, para Pereira, havia razão para supor que a disciplina partidária poderia ser tão somente um caminho eficiente para a realização de uma distribuição concentrada de recursos. O parlamentar permanecia retratado como intermediador de interesse de sua base, mas delegava, ao presidente, a proposição de políticas com vistas à obtenção de ganhos extras em âmbito eleitoral. Conforme já notado por Graça (2014), contudo, o papel das lideranças partidárias permaneceu ausente da explicação do autor. Como uma teoria deriva da insuficiência da outra, é pouco provável que, ao menos sob o ponto de vista do desenho das pesquisas, sejam elas mobilizadas, para um mesmo período histórico e país, sem qualquer distinção.

Isto posto, cabe reenquadrar o debate sobre governabilidade realizado no Brasil nas décadas de 80, 90 e início dos anos 2000. Se a teoria distributivista fundamentava o diagnóstico de um legislativo refém de parlamentares interessados no atendimento às demandas de sua *constituency* eleitoral e, conseqüentemente, de um paroquialismo conflitante com a agenda do governo, contribuinte para ingovernabilidade do país; a partidária informava os trabalhos de Figueiredo e Limongi, e de outros autores da mesma linha, que sustentavam os partidos como eixos estruturantes do comportamento parlamentar no congresso brasileiro, considerando pouco adequada a replicação estrita da concepção distributivista anteriormente aludida.

Foram as pesquisas empíricas realizadas sob a égide da teoria partidária que permitiram (re)pensar uma série de aspectos relativos à organização e ao processo legislativo brasileiro, dentre eles a própria conexão dos parlamentares com sua base, por meio, especialmente, do papel aí cumprido pelas emendas parlamentares individuais, consideradas, usualmente, expressão de políticas de benefício localista. Para além da análise de que tais emendas se incluíam numa rubrica (investimento) que equivalia, à época, a tão somente 1 ou 2% do orçamento (Pereira e Mueller, 2002), o que, por si só, garantiria a governabilidade a baixíssimos custos, passou-se a questionar a importância e a eficácia desse instrumento como fundamento da delegação.

A partir da leitura de dados de 1996 a 2001, Limongi e Figueiredo (2005) notaram grande proporção de emendas executadas de autoria de parlamentares que já não cumpriam mandato, e que, portanto, não poderiam retribuir, com o voto, a concessão do governo. A despeito do peso relativo dessas emendas na produção legislativa total, a pesquisa permitiu inferir, ainda, que sua execução não representava a aprovação de uma agenda contrária à do executivo, mas uma complementação a ela. Ou seja, se a produção legislativa do congresso não

era relevante, a tese (distributivista) da conexão eleitoral não podia ser mobilizada como explicação possível, a despeito de eventuais vantagens comparativas conferidas aos deputados aliados no jogo de poder.

Por outra via, Santos (1999) soma esforços à teoria partidária ao observar a distribuição de votos dos deputados federais e notar o peso importante dos eleitos via sobras de coligação. Importante destacar que por se referir, na origem, ao congresso americano, conforme já dito, a corrente distributivista tece interpretações orientadas por um contexto em que os parlamentares são eleitos por voto distrital e, por conseguinte, capazes de identificar a sua clientela eleitoral.

No caso do Brasil, onde há sistema de transferência de votos, em distritos de alta magnitude, tal identificação seria pouco exequível, sendo esta uma razão já suficiente para justificar a refutação da tese de que a ação clientelista é “necessária e suficiente” para a garantia da reeleição. Desse modo, o autor não apenas refuta a ideia de que o parlamento brasileiro, pós-redemocratização, estava fadado à produção de *pork*, como sugere a “nacionalização do comportamento do parlamentar” como explicação e, ao mesmo tempo, razão da possibilidade de o Congresso produzir política, a despeito da natureza aparentemente contrária dos incentivos eleitorais. O não conhecimento de sua *constituency* eleitoral criaria, aos parlamentares, um problema de informação a respeito das preferências de seu eleitorado, contornado pela identificação das preferências dos representados frente à agenda governamental.

Em resumo, pode-se dizer que, nos estudos a respeito do Congresso, foram (e ainda hoje são) mobilizadas teses tributárias do funcionalismo, mas fundamentalmente da teoria neoinstitucionalista, em duas vertentes, cujas premissas distintas produziram diagnósticos essencialmente diferentes ao longo do tempo. No Brasil, a teoria partidária sustentou a avaliação proeminente de um governo dominante e a distributivista a de um governo sob risco de paralisação. A teoria informacional começa a ganhar relevância na literatura recente, mas tem resultados ainda incipientes. O aprofundamento dessa perspectiva pode gerar releituras importantes, a começar pela contraposição à tese de que o sistema brasileiro, dados os incentivos ao individualismo e a precariedade dos mecanismos de formação de especialistas, é incapaz de gerar incentivos à produção de informação - embora essa não seja a aposta dos capítulos seguintes.

Nos estudos sobre os legislativos subnacionais, o debate teórico gira em torno das mesmas tradições. Excluída a perspectiva informacional, não mobilizada nas pesquisas empreendidas, há forte convivência entre as vertentes distributivista e partidária e a corrente funcionalista, embora de modo assistemático e relativamente intuitivo, em razão do fato de que

ainda é escassa a produção sobre o assunto e precária a identificação de teorias capazes de explicar a multiplicidade de cenários observados.

A corrente partidária é a que informa as hipóteses e análises apresentadas ao longo deste trabalho, sem prejuízo da consideração de que, individualmente, o comportamento parlamentar pode estar pautado por motivações diversas.

A seção seguinte objetiva sistematizar os principais estudos a respeito dos legislativos subnacionais, tomando por referência os objetos de interesse dos diferentes autores, os resultados empíricos até então alcançados e o quadro ora descrito para o nível federal, sem perder de vista as tradições teóricas aludidas.

1.2 Legislativos estaduais em evidência: o debate no Brasil

1.2.1 O ponto de partida: ultrapresidencialismo estadual

Se sobre o Legislativo Federal há grande e consistente produção acadêmica, consolidada ao longo da última década, sobre os legislativos subnacionais o volume de produção não se assemelha e tampouco se pode observar, em mesmo grau, interesse e esforço investigativo. Apesar do fato de que atualmente há pesquisas e estudos bastante expressivos sobre o assunto, o tema mantém-se como preocupação incipiente na área por razões diversas, especialmente pelo dito reduzido papel dos estados na estrutura federativa brasileira.

Segundo Inácio e Rennó (2008), a subárea “legislativo subnacional” responde por apenas 1% da produção total a respeito do legislativo brasileiro, considerados os 430 itens por eles investigados entre os anos de 1960 e 2008 sobre estudos legislativos em geral. Embora esse número possa, hoje, ser bem maior, não há razão para supor que a proporção do interesse nas instâncias legislativas subnacionais tenha sido radicalmente alterada.

Do ponto de vista qualitativo, ou seja, dos resultados das pesquisas desenvolvidas, a necessidade de aprofundamento da temática também se confirma. Diferentes autores vêm afirmando que há uma diversidade de cenários que torna imperativo o estudo sobre um maior número de casos, embora muito pouco tenha sido dito sobre a organização, a distribuição de poder e os padrões decisórios dessas instituições.

Dentre os estudos existentes, há alguns pontos de convergência merecedores de atenção. O primeiro diz respeito ao diálogo estabelecido com um estudo, de grande repercussão sobre os legislativos subnacionais, de autoria de Fernando Abrucio, denominado “Os Barões da Federação”. Publicado em 1998, com o objetivo de analisar o papel cumprido pelos

governadores na história republicana brasileira e, especialmente, no processo de redemocratização, o livro transformou-se em referencial comparativo nas análises subsequentes sobre as assembleias e sobre a relação entre legislativo e executivo na esfera estadual.

De acordo com Abrucio, para quem os governadores assumiram papel estratégico na determinação da política nacional republicana, mesmo em períodos de fortalecimento da União (em razão da manutenção da lógica da patronagem e de sua importância na estruturação das carreiras políticas no Brasil), o período pós-constituente inaugura um processo de proeminência do executivo do estado com algumas características peculiares.

Como resposta à crise do poder central no ordenamento da política, bem como à desmobilização da aliança nacional-desenvolvimentista sustentadora do Estado, a década de 80 é caracterizada, segundo o autor, por um federalismo de natureza “estadualista” e um modo de operação do executivo apelidado de “ultrapresidencialismo estadual”. O primeiro, entendido como um sistema em que convivem, de um lado, a descentralização de recursos em favor dos governadores⁵ e, de outro, a indefinição de competências constitucionais estaduais (pós constituição de 88), refere-se ao papel assumido pelos estados na configuração da política nacional - um papel de empenho pela manutenção da estrutura de distribuição de recursos, mas de pouca efetividade na construção de um pacto em torno de um projeto nacional. Já o segundo traduz a crença na hipertrofia do executivo, considerada a sua relação com outros atores em âmbito subnacional, especialmente as assembleias legislativas estaduais.

Elaborada a partir da análise de 15⁶ assembleias estaduais, entre 1994 e 1998, com estudo de caso específico sobre SP, a tese do ultrapresidencialismo refere-se, *strictu sensu*, ao controle, por parte do Executivo, de toda a dinâmica da política estadual, com neutralização da ação fiscalizatória dos legislativos, dos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs) e dos Ministérios Públicos Estaduais (MPes) e consequente eliminação dos mecanismos de freios e contrapesos do sistema.

Nesse contexto, legislativos estaduais estariam relegados ao cumprimento de papel exclusivamente homologatório (carimbador, segundo tradição funcionalista) na tomada de decisão sobre políticas públicas, sendo vários os elementos trazidos à cena para confirmação desse cenário, dentre eles: 1) grande parte dos executivos estaduais aprovava facilmente as suas contas e desacelerava, com eficácia, no parlamento, os processos que lhes desfavoreciam, em

⁵ Para Abrucio, os governadores foram os grandes vencedores da batalha tributária estabelecida na constituinte, a despeito do significativo aumento de repasse de recursos aos municípios. Estes, apesar disto, permaneceram dependentes, econômica e administrativamente, de outras unidades federativas, especialmente dos estados.

⁶ AM, PA, CE, PE, PB, BA, GO, ES, MG, RJ, SP, PR, SC, RS, DF.

virtude da prerrogativa dos governadores na escolha de conselheiros de TCEs e da construção de sólidas maiorias; 2) comissões de orçamento e plenário apenas referendavam a proposta orçamentária do governo e mesmo a aprovação das emendas parlamentares individuais não alterava a estrutura e a lógica de gastos do executivo; 3) em 12 das 15 assembleias, o governo detinha ampla e sólida maioria, obtida por meio de distribuição de recursos e cargos no executivo, frente à fragilidade dos sistemas partidários estaduais; 4) tais maiorias, contudo, eram inorgânicas, incapazes de interferir, de forma coletiva, na agenda política estadual, tendo em vista que a sustentação do pacto homologatório se dava via cooptação; 5) era praticamente imperativo o caráter situacionista das assembleias, dado que, no imediato pós eleitoral, em nenhum dos estados, o partido do governador dispunha de maioria parlamentar, e, em março de 1994, tal maioria já representava regra, exceção à cargos dos estados do PE, RJ e RS, embora nos dois primeiros houvessem atenuantes que, ao fim e ao cabo, permitiam o controle da agenda por parte do executivo⁷; 6) em 11 dos 15 estados não havia mudança do partido vencedor nas eleições para o governo do estado de 1982 a 1990, estando diminuído o efeito da alternância partidária em 3 dos 4 restantes, em virtude de migração partidária e da construção de blocos de apoio - apenas o RS, por seu alto grau de competição eleitoral, fugia efetivamente à regra do situacionismo e da “boa” governabilidade; 7) mesmo no RS, o executivo aprovava a quase totalidade de seus projetos na disputa de voto “caso-a-caso”, o que assegurou apoio à hipótese de que, para além do situacionismo vigente, caracterizado por parlamentares formalmente vinculados à base de apoio ao governo, prevalecia um padrão governista de atuação parlamentar, visto a dependência, por parte dos deputados, de recursos financeiros (incluindo-se, aí, os bancos estaduais em atividade no período pesquisado), políticos e administrativos governamentais.

Importante destacar, sobre o último aspecto citado (a alta concentração de recursos), a identificação, por Abrucio, do caráter (de certo modo) perene do sistema ultrapresidencialista estadual, ainda que em paralelo à consideração das condições institucionais facilitadoras da sua emergência. A inexistência de estruturas intermediárias entre estados e municípios (ausência de contrapesos regionais); a baixa visibilidade do governo estadual, em virtude da pouca amplitude e clareza de suas competências; a existência de distritos informais, facilmente manipuláveis pelo governador, e, fundamentalmente, o sistema proporcional de lista aberta e a

⁷ Segundo Abrucio, havia forte tradição oposicionista em PE, RJ e RS, em função do alto grau de competição entre as elites locais. Em PE, porém, embora a bancada situacionista não contasse com maioria absoluta, possuía 49% dos votos. No RJ, o Governo controlava mais deputados que a oposição, mas menos que os independentes, controlados, contudo, por José Nader (sem partido), que, rapidamente, firmou acordo com o governador Brizola. O RS era, de fato, o único em que o ambiente legislativo desfavorecia o Governo estadual.

fragilidade institucional das assembleias estaduais, decorrente do fato de que os esforços dos deputados estão concentrados apenas na obtenção da reeleição, foram também apontados como incentivos ao poder excessivo dos “barões da federação”⁸.

Esse diagnóstico, cujos argumentos se assemelham à tese do “segredo ineficiente” (Shugart e Carey, 1992), que trata da ineficiência subjacente a um sistema em que a delegação de prerrogativas decisórias ao executivo (em virtude das contradições entre o sistema presidencialista e a eleição legislativa proporcional de lista aberta) é a contraparte do comportamento estruturalmente paroquialista do parlamentar, tornou-se, inicialmente, também referência analítica acerca da dinâmica legislativa e da relação executivo-legislativo em âmbito subnacional. É a teoria distributivista, portanto, assim como no caso do Câmara Federal, que orienta as primeiras reflexões sobre os legislativos estaduais no Brasil, ganhando destaque, para além dos incentivos institucionais apontados como geradores da política distributivista estadual, a capacidade assimétrica de punição e retribuição atribuída ao governador - em outros termos, os “pagamentos paralelos” com os quais ele podia efetivamente se comprometer (Graça, 2014).

O ponto de partida de Abrucio, no entanto, não tardou a ser questionado. A partir do início dos anos 2000, começa a ser fortalecida tese diversa, que culmina por reservar à anterior um papel histórica e espacialmente referenciado.

Um volume maior de pesquisas sobre as assembleias, em diferentes períodos, sob distintas perspectivas, contraria a expectativa gerada (e atribuída à obra de Abrucio) de encontrar, a qualquer tempo, legislativos estaduais com dinâmicas políticas idênticas e pouco relevantes. O próprio Abrucio, é importante ressaltar, a despeito da atemporalidade que eventualmente se atribui à sua obra, fez referência ao fato de que, com a eleição de FHC, algumas rupturas na estrutura federativa e na capacidade de poder dos governadores passaram a ser produzidas com efeitos importantes.

A ordem estadualista, segundo o próprio, foi fragilizada, em primeiro lugar, pelo próprio fato de ter havido, naquela eleição, disputa concomitante de cargos majoritários e proporcionais, com o consequente reposicionamento político do executivo federal. Além disso, o autor já sinalizava que algumas políticas promovidas por FHC, como a diminuição e reestruturação dos bancos estaduais, a renegociação das dívidas dos estados em bloco, e o programa de privatizações, com decorrente diminuição do poder de patronagem e da capacidade

⁸ Abrucio chegou a apontar um possível arrefecimento do quadro “antirrepublicano” por ele identificado, como resultado de algumas das reformas⁸ no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), mas seu diagnóstico foi mantido numa análise genérica do quadriênio 1995-1998, o que pode ser entendido como reforço à ideia do papel menos proeminente dos aspectos conjunturais.

de endividamento dos governos estaduais, entre outros, teriam capacidade de mudar a balança em desfavor dos governadores, ainda que, à época, não fossem suficientes para extinguir o ultrapresidencialismo a que se referia.

Atualmente, portanto, o imperativo passa a ser o reconhecimento de que “*os parlamentos estaduais não são versões em miniatura do legislativo federal*” (Tomio e Ricci, 2010), nem idênticos entre si. Entenda-se, aqui, que o legislativo federal referido é aquele considerado reativo e “esvaziado” diante de um executivo dominante na formulação da agenda governamental, conforme descrito anteriormente.

A partir daí uma série de pesquisas vem sendo produzidas no intuito de buscar uma teoria que permita explicar as múltiplas variações observadas no plano estadual.

1.2.2 Avanço empírico: do ultrapresidencialismo ao Executivo forte, mas não castrador

Com a publicação de uma coletânea organizada por Santos, “O Poder Legislativo nos Estados” (2001), a suposta generalidade da tese do “ultrapresidencialismo estadual” passa a ser testada e criticada. A intenção do estudo era justamente a de aprofundar a reflexão sobre a tese de que as assembleias estaduais não possuem papel político relevante e ensaiar explicações a respeito dos diferentes cenários encontrados, assumindo destaque, do ponto de vista deste trabalho, aqueles correspondentes aos parlamentos considerados mais relativamente independentes.

O livro reúne pesquisas sobre 6 unidades da federação⁹, grande parte no período também pesquisado em “Barões da Federação”, e conclui que apenas 3 - CE, ES e SP - permitiam sustentar a existência de um Legislativo de natureza paroquial e homologatória, ainda que no caso do Ceará (Moraes, 2001) isso pudesse ser explicado pelo fato da agenda do executivo se apresentar como de natureza emergencial, em virtude da magnitude da crise econômica instalada.

Na contramão dos achados de Abrucio, as assembleias do RJ e de MG foram retratadas com maior independência relativa. No RS, que já havia sido apontado como um estado em que a assembleia se posicionava mais desfavoravelmente ao governador, dado a natureza da competição eleitoral estadual¹⁰, chamou-se atenção para o fato de que o jogo podia pender para

⁹ CE (1995-1998), ES (1995-1998), SP (1995-1998), MG (não se aplica), RJ (1995-1998) e RS (1995-1998).

¹⁰ Na obra de Abrucio (1998), o RS, ainda que tenha sido retratado como exceção à regra do situacionismo, não contrariou o que o autor denominou como padrão governista de atuação.

um lado ou para outro, invariavelmente, na eventualidade de determinadas condições. Os três casos estão descritos com maior detalhamento a seguir.

Para análise da ALERJ e de sua relação com o executivo, Santos (2001) utiliza dados e informações relativos à organização interna e produção legal, entre 1995 e 1998. À primeira vista, descreve uma instituição que parecia conferir sentido à tese abruciana, em função de alguns indicadores usuais (tamanho da coalizão eleitoral e crescimento da base de apoio ao governo, no período; deputados majoritariamente de primeiro mandato; controle, por parte da base aliada do governo, da presidência de quase 80% das comissões; e apoio significativo da casa à proposta orçamentária do executivo), mas que apresentava um resultado legislativo absolutamente contraintuitivo, com um alto índice de derrubada de vetos e uma produção volumosa e relevante, ainda que limitada pelos *constraints* normativo-legais existentes e pela própria crise econômica do período, que, no caso do CE, já havia sido mobilizada como explicação possível para a dominância legislativa do executivo.

Para explicar esse quadro, o autor aposta na combinação de variáveis externas (a mais alta competição eleitoral observada no país, à semelhança do já observado no RS) e internas, especialmente na descentralização da estrutura institucional. É um dos primeiros a tratar não apenas do “novo protagonismo” dos legislativos estaduais, mas das suas efetivas causas e condicionantes.

Em MG, Anastasia (2001) também observa inexistência de preponderância legislativa por parte do executivo estadual, à semelhança do observado no RJ por Santos, e, de modo similar, busca relacionar, descritivamente, o protagonismo da ALEMG a fatores exógenos (competição eleitoral, natureza do regime etc.) e à arquitetura institucional, mais precisamente às mudanças institucionais iniciadas na década de 1980 e às inovações introduzidas na década de 90, responsáveis por conferir maior “densidade democrática” à representação.

No RS, Grohman (2001) observa, entre 1995-1998, predominância do executivo sobre o legislativo no que diz respeito à produção legislativa e à dinâmica de aposição e derrubada de vetos, mas atribui tal resultado, prioritariamente (embora não exclusivamente), à existência de uma maioria coesa e estável no parlamento, em detrimento da variável dominante no legislativo federal, o poder de agenda, bem como das condições determinantes do pacto homologatório de Abrucio.

É importante ressaltar que a ideia, predominante na literatura, de que o executivo é um elemento de força no cenário estadual é compartilhada pelos autores da coletânea tanto quanto é compartilhada uma avaliação divergente da principal de que esse poder é incontrastável em

qualquer situação, a despeito da conjuntura política local, desde que disponha de recursos financeiros para distribuir.

A natureza e origem da autoridade do executivo frente aos legislativos correlatos passa a ser repensada à luz da perspectiva neoinstitucionalista, em detrimento da análise fundada em elementos do funcionalismo, que tende a distinguir os parlamentos pelos extremos - da atividade contundente à exclusiva reação. A ideia de cooptação/abdicção cede espaço, em alguns ensaios, à teoria da delegação, que embora não permita eliminar, conceitualmente, relevantes perdas de agenciamento, permite que se observe e reconheça a ampliação ou redução das prerrogativas legislativas tanto do principal (governador, neste caso) quanto do próprio legislador, na dependência das regras e mecanismos institucionais disponíveis.

Nessa direção, Pereira (2001) trata das diferentes lógicas da delegação dos parlamentares às lideranças/comissões e destas ao executivo estadual (as lógicas distributivista, partidária e informacional já citadas) e apresenta uma contribuição relevante. Sinaliza para a importância do debate sobre diferentes fatores conjunturais, políticos e institucionais, capazes de contribuir para o acionamento, por parte dos principais, de instrumentos de controle do agente, em diferentes níveis (eleitor/parlamentar; parlamentar/lideranças-comissões; lideranças/Executivo), bem como para a consequente ampliação ou redução do equilíbrio entre as partes. O parlamento estadual usualmente considerado “homologador” passa a requerer um aprofundamento de “visão” pelo simples fato de que se faz necessário reconhecer o não inusitado - há custos diferentes à vitória do Governador.

Mais adiante, ao analisar a relação executivo-legislativo no ES e no RS, Pereira (2004) corrobora a tese relativa à força dos governadores frente aos legislativos estaduais, mas, partindo da teoria partidária, em detrimento da distributivista e das explicações fundadas na patronagem, determina como medidas da variação dessa força o tamanho e a estabilidade das coalizões de governo.

Em abordagem semelhante, do ponto de vista da mobilização da teoria partidária, Nunes (2009) analisa dados de MG e RS, no intuito de dialogar com o debate em torno do “governismo” de Abrucio e de criticar a tese ultrapresidencialista, concluindo que, em ambos os estados, a relação executivo-legislativo se dá por meio de um jogo de soma positiva, em que se uma das partes ganha, não necessariamente a outra perde. A hipótese defendida é a de que a variação observada no relacionamento entre assembleias e governadores se explica pelo nível de desenvolvimento institucional das primeiras, pelo grau de estruturação dos subsistemas partidários e pelo tipo de coalizão governativa existente.

Estudos mais recentes confirmam a fragilidade do caráter atemporal do ultrapresidencialismo estadual e contribuem para a relativização das semelhanças com relação à dinâmica legislativa federal, conferindo papel pouco mais ativo ao legislativo subnacional do aquele atribuído à Câmara, a despeito das amplas prerrogativas legislativas do executivo nos dois níveis, bem como do reduzido escopo normativo-legal dos estados no conjunto da federação brasileira (Tomio, Ricci, 2011).

Se no que se refere ao legislativo federal, os estudos majoritariamente apontam para a dominância da agenda governamental ou da agenda da maioria, nos termos de Figueiredo e Limongi; no que diz respeito às assembleias estaduais, o cenário que parece se revelar é o da existência de duas agendas distintas¹¹, legislativa e governamental, embora, em grande parte das vezes, aparentemente não conflitantes por diferentes razões. Vale insistir que isto nem sempre significa atribuir aos legislativos subnacionais um papel substantivamente atuante. Os estudos retratam um legislativo geralmente prevalecente no que diz respeito à produção legal, a despeito das diferentes análises sobre a natureza e a relevância dessa agenda.

Ao analisarem o processo decisório e as relações executivo/legislativo em 5 assembleias estaduais¹², em 4 contextos institucionais distintos (1951-1966; 1967-1978; 1979-1990 e 1991-2010), Tomio e Ricci (2011) são dois dos autores que enrobustecem a nova tese, observando que na maior parte das legislaturas é elevado o volume de proposições de iniciativa parlamentar. Segundo dados dos autores, a taxa de dominância do executivo na Câmara dos Deputados, entre 1988 e 2007, era 2,73 vezes maior que a verificada em período similar, 1987-2008, nas assembleias estaduais de 22 estados.

Nas palavras dos autores, *“é incontestável o dado que configura o executivo estadual como ator bem-sucedido, em qualquer período constitucional, com taxas superiores ao valor encontrado para os projetos do governo na Câmara Federal. Ao mesmo tempo, porém, e diferentemente da esfera federal, os deputados registram uma taxa de sucesso média consideravelmente elevada para projetos de sua proposição (2011, p. 7)”*, apesar de terem sido grandes as variações observadas entre os estados estudados.

Importante ressaltar que o reconhecimento do sucesso constante e invariável do executivo, retratado por diferentes autores, em diferentes períodos, e mobilizado, por Abrucio, como um dos fatores que caracterizavam o “ultrapresidencialismo estadual”, passa a não ser considerado elemento impeditivo da formação de uma agenda parlamentar específica e própria. Para Tomio e Ricci (2011), se não há interesse, por parte do parlamentar estadual, em impedir

¹¹ O conceito de agenda da maioria não foi ainda testado nos estudos sobre legislativos subnacionais brasileiros.

¹² ES, MG, SP, RS e SE.

a ação cotidiana do executivo, em função da concentração, nesse poder, de competências específicas para legislar sobre determinadas áreas e assuntos, disto não decorre, diretamente, a impossibilidade de formação e elaboração de uma agenda parlamentar mais complexa, exceto se assim indicar a dinâmica específica do jogo político local. O fato da agenda governamental ser, por princípio, pouco sensível a vetos, porque caracterizada, em geral, por iniciativas pouco ideológicas de gestão/estadualização de políticas federais e operação da máquina pública, não seria suficiente, na concepção dos autores, para sugerir esvaziamento dos legislativos estaduais. Segundo Tomio, se as assembleias são pouco atuantes e os governos estaduais fortes, não se pode creditar a fraqueza das primeiras à força dos segundos; nem o inverso.

“Se não há dúvida de que os governadores são fortes, importante é enfatizar o fato de que esta força não é derivada essencial e necessariamente da fraqueza política da assembleia legislativa, mas é definida pelo arranjo institucional do federalismo brasileiro posterior à Constituição Federal de 1934, acentuada em períodos autoritários” (Tomio, 2011, p. 12).

Do mesmo modo, Graça (2014) aposta na crítica à incondicionalidade da tese abruciana e destaca, na direção dos estudos de Santos (2001), um perfil substantivamente atuante e autônomo da ALERJ, a partir de estudo longitudinal no período de 1983 a 2010. A pesquisa pretende circunscrever historicamente o argumento de Abrucio, mas, na verdade, também confere força à sua hipótese central: a relação causal estabelecida entre a quantidade de recursos orçamentários e extra orçamentários controlados pelos governadores, à disposição da patronagem, e a natureza da atuação legislativa.

Atento à ressalva do próprio Abrucio com relação aos efeitos das políticas de ajuste fiscal do governo FHC, bem como do processo de descentralização das políticas públicas (pós Constituição de 88), sobre o orçamento estadual, Graça testa e confirma a hipótese de que o protagonismo da ALERJ, expresso por uma agenda relevante e uma grande quantidade de vetos derrubados, decorre do espírito de independência circulante entre atores relevantes do parlamento, mas, especialmente, da relativa diminuição de poder econômico-financeiro do governador. A venda do Banerj, para o autor, nesse sentido, é considerada um marco de inflexão nos dados e de aprofundamento de um comportamento mais autônomo do parlamento.

De forma semelhante aos demais estudos, contudo, a compreensão da ALERJ como parlamento mais independente não resulta da consideração de que o executivo estadual fluminense não é ator central na definição da política do estado. A grande contribuição da pesquisa de Graça está no fato dela revelar parte dos determinantes de uma conduta parlamentar

de natureza não abdicatória, que, desde o início do ano de 2000, vem sendo posta no cerne do debate sobre legislativos subnacionais no Brasil.

Na próxima seção, conferir-se-á mais atenção a dois aspectos inter-relacionados, que têm assumido destaque na literatura nacional sobre o tema: conexão eleitoral e natureza da produção de iniciativa parlamentar. Ambas ganharam relevância frente à nova tese de que, em geral, o legislativo estadual tem função própria e êxito na execução de uma agenda particular.

1.2.3 Produção legislativa subnacional e conexão eleitoral: substância da agenda legislativa.

Se até aqui a intenção foi demonstrar, a partir da síntese dos principais estudos recentes, que os legislativos estaduais não são, em quaisquer circunstâncias e tempo, instâncias exclusivamente reativas, homologatórias, a constatação desse novo fato implica na pergunta a respeito da natureza dessa produção: é ela relevante? Tem efeito sobre a vida do cidadão? Se as perguntas são importantes na avaliação de quaisquer instâncias representativas e de seu impacto na qualidade da democracia, cumprem papel ainda mais significativo na análise dos legislativos subnacionais, em virtude das restritas competências constitucionais que lhes são cabidas.

Desde a década de 30, com a derrocada da política dos governadores e instituição do modelo varguista-desenvolvimentista, a União vem ganhando centralidade no sistema federativo brasileiro, embora, na segunda república, os estados tenham voltado a se fortalecer, ainda que de forma incomparável à primeira. Nesta, os estados assumiram posição central no sistema em detrimento da União. Na segunda, os estados voltaram a ganhar cena na política nacional, mas em paralelo à extensão do raio de ação do governo federal.

O fortalecimento político-administrativo da União tem sido, portanto, uma constante há várias décadas, o que torna mais relevante a singularidade do papel assumido pelos estados na federação, tendo sido esta, inclusive, a motivação da obra de Abrucio (1998) e do próprio conceito de hipertrofia do executivo estadual.

À exceção do período abarcado pela ditadura civil-militar brasileira, cujo objetivo, do ponto de vista da federação, era destituir as instâncias estaduais de autonomia política, os estados sempre mantiveram função relevante no sistema. Todavia, independentemente da manutenção e eventual ampliação de seus recursos políticos e financeiros, eles têm, hoje, poucas atribuições formais. Se, para alguns, eles figuraram como os grandes vitoriosos da batalha tributária constituinte, mesmo considerado o fato de que foram os municípios os que, em termos relativos, mais aumentaram a parcela que lhes cabia na distribuição dos recursos à

federação; em termos de competência constitucional, não houve contrapartida a essa configuração. Era o que permitia a Abrucio dizer que os governadores tinham um grande volume de recursos à disposição da patronagem.

Atualmente, aos estados apenas cabe legislar, de forma concorrente com a União, sobre assuntos tributários, econômicos, de políticas públicas e administração pública¹³. Privativamente, lhes compete legislar sobre o efetivo e o funcionamento da Polícia Militar, o regime do serviço público, questões orçamentárias e patrimoniais, defensoria pública e estrutura administrativa do executivo (Tomio e Ricci, 2011). Tal perfil de competência legislativa exclusiva do governador é o que sustenta, não sem controvérsia, a observação de Tomio e Ricci (2011) quanto à natureza pouco ideológica das iniciativas governamentais, o que, por sua vez, justificaria as altas taxas de sucesso da agenda do executivo.

Nesse sentido, se o próprio papel dos estados resulta pouco exclusivo, claro e abrangente da Constituição de 88, mais indefinido e restrito ainda se pode caracterizar o atribuído aos legislativos estaduais. As prerrogativas legislativas delegadas aos executivos dos estados não somente expressam essa realidade, como permitem, já de antemão, ponderar a resposta em torno da relevância e do caráter substantivo da produção estadual de iniciativa parlamentar.

A despeito de tudo isso, no entanto, tem sido constatado, empiricamente, que há uma agenda relativamente complexa nos legislativos estaduais e, se não isso, que há, ao menos, espaço para que uma agenda dessa natureza se realize, colocando-se em xeque a tese da conexão eleitoral como motivação do comportamento e da produção parlamentar, de modo semelhante ao anteriormente observado com relação ao legislativo nacional. O interesse no debate sobre tal tese em âmbito federal - 31% das publicações sobre o legislativo federal tratam especificamente de conexão eleitoral (Ignácio e Rennó, 2009) – tem se reproduzido nos estudos sobre os legislativos subnacionais.

Tomio e Ricci (2009) discutem a conexão eleitoral, a partir da análise comparativa dos *outputs* de 7 assembleias estaduais¹⁴, entre 1999-2003, tendo definido como “política paroquialista” aquela que traz benefícios, materiais e não simbólicos¹⁵, a uma determinada cidade ou a um conjunto de cidades em determinada região (benefício concentrado). Como resultado do trabalho, os autores contrariam a tese clássica de que no parlamento estadual

¹³ Segundo Tomio, na média de 15 legislaturas, entre 1951 e 2010, 87% das proposições dos governadores concentram-se em matérias administrativas, tributárias e orçamentárias. Isto explica, para o autor, conforme já mencionado, os baixos índices de vetos.

¹⁴ RS, SC, PR, SP, MG, ES e AP.

¹⁵ O não enquadramento dos projetos simbólicos como política paroquialista não é isento de críticas.

brasileiro não há espaço para produção de uma política mais generalista. Das 7 assembleias, 3¹⁶ possuíam alto percentual de projetos paroquialistas¹⁷, mas 4 não.

A análise efetuada pelos autores sobre a relação entre o tipo de votação recebida pelo parlamentar e a natureza da produção legislativa de sua autoria também confirma esse resultado ao não encontrar, de modo geral, associação explícita entre maior concentração do voto e maior envolvimento do parlamentar em decisões localistas, exceções a cargo dos parlamentares de duas assembleias legislativas¹⁸ dentre as 7. Segundo os dados apresentados, os deputados distribuem benefícios tanto para as cidades em que têm maior número de votos, quanto para aquelas em que eles despontam como os candidatos mais votados, mesmo que nelas eles não tenham obtido a sua maior votação.

Em 2001, Santos também já contrariava a tese da conexão eleitoral e da invariabilidade da baixa relevância da produção legal dos parlamentos estaduais em seu estudo inaugural sobre a ALERJ, conforme já mencionado anteriormente. Segundo o autor, *“Uma produção legislativa volumosa sobre os mais diversos temas, na maioria das vezes de alta relevância para o cidadão fluminense, é o que encontramos examinando os dados pertinentes”* (2001, p. 163).

Ao classificar por natureza a produção de origem parlamentar aprovada, ele observa pequeno percentual (11%) de leis de distribuição de benefícios simbólicos (homenagens), significativo percentual (30%) de leis que tratam do reconhecimento de entidades como de utilidade pública (alertando, no entanto, para o fato de que nem sempre esse tipo de legislação refere-se exclusivamente a benefícios localistas¹⁹), mas uma agenda parlamentar substantiva de natureza social. Para Santos, há uma clara divisão do trabalho entre a ALERJ e o executivo, cabendo ao último uma agenda de natureza predominantemente econômica, financeira e administrativa, conforme a expectativa gerada por suas competências específicas.

Ademais, o autor classifica a produção legislativa daquele período quanto à forma e escopo, visando identificar o modo pelo qual os deputados distribuem benefícios ou impõem custos (regulação ou transferência de recursos) com seus projetos, bem como a magnitude do grupo por eles afetado (benefícios ou custos concentrados ou difusos), respectivamente. Os

¹⁶ MG (58,7%), PR (57,8%) e SC (45,1%). Cabe lembrar que a Alemg já foi apontada tanto como uma assembleia com maior independência comparativa (Anastasia, 2001), na legislatura 1994-1998, quanto como uma assembleia, no mesmo período, dominada por um executivo impositivo (Abrucio, 1998). Ainda que em outro período, a identificação da Alemg como uma assembleia de produção majoritariamente paroquialista alerta para os critérios utilizados para tais classificações, para os efeitos gerados por elas, bem como para dificuldade implicada nesse processo.

¹⁷ Estão incluídos, entre os projetos paroquialistas, os projetos de reconhecimento de organizações como de utilidade pública.

¹⁸ AP e ES.

¹⁹ Leis de utilidade pública são geralmente enquadradas como paroquialistas. Vide Tomio e Ricci (2009). Para Santos, é preciso cuidado nesse enquadramento, já que tais leis podem ser representativas do apoio dos parlamentares ao movimento associativo. A grande incidência de parlamentares do PT (partido costumeiramente identificado com os movimentos sociais) na autoria desses projetos justifica o seu alerta.

dados revelam um alto percentual de leis de transferência concentrada de recursos (36,1%) – achado, no entanto, relativizado, pelo autor, por meio da recorrência à teoria das decisões legislativas, que considera usual que esse tipo de legislação, quando permitida a sua iniciativa individual, seja predominante em qualquer *legislative setting* em função de sua alta divisibilidade e de sua utilidade na facilitação da barganha entre os parlamentares -, mas também um elevado percentual (36,4%) de leis de regulação difusa (regras que regulam o conflito distributivo e a competição partidária), que acaba por conferir relevância à agenda legislativa.

O assunto é, no entanto, inconclusivo. Dado o volume de variáveis envolvidas, inclusive as conjunturais e as relativas às escolhas de pesquisa, análises mais recentes vêm denotando a necessidade de aprofundamento das reflexões teóricas em paralelo à de ampliação e refinamento das pesquisas empíricas nos estados, não obviamente para que se retroceda ao ponto de que as assembleias são, invariavelmente, dependentes do executivo estadual, com uma produção pouca significativa em termos de impacto sobre a vida do cidadão, mas porque não estão claros os indicadores da viscosidade do parlamento e os determinantes das variações observadas.

Santos (2009), por exemplo, que já não descartava a suspeita de ser a autonomia relativa da ALERJ um fenômeno historicamente datado tanto quanto o ultrapresidencialismo de Abrucio, tendo em vista a limitação do recorte temporal de seu estudo inicial, ao realizar, em coautoria com Graça, novo trabalho sobre a mesma assembleia, observa cenário bastante semelhante do ponto de vista da taxa de dominância do legislativo e do processo decisório (descentralizado), mas tece algumas novas observações merecedoras de atenção.

A agenda de natureza outrora predominantemente social da ALERJ cede lugar, nos 4 anos estudados pelos autores – os biênios 2003-2004 e 2007-2008, a uma outra que se concentra em duas categorias específicas - administrativa e honorífica (tipologia Amorim e Santos, 2003)²⁰. Nas palavras de Santos e Graça (2009), “fica claro que grande parte dos projetos que se transformam em leis estaduais aborda questões de importância praticamente nula. Essa conclusão pode ser retirada da enorme fatia da produção legislativa que aquelas leis classificadas como ‘Honorífico’ ou ‘Homenagem representam’” (p. 200).

Ademais, o autor observa que cresce o número de leis honoríficas justamente quando decresce a dominância do executivo, ou seja, quando o legislativo tem espaço maior para iniciar

²⁰ Estão incluídas, entre as leis honoríficas, as leis de utilidade pública, que, a despeito da suposição de que podem representar mais que a transferência concentrada de recursos, têm poucos efeitos, segundo o próprio autor, no cotidiano dos eleitores e nos gastos do Estado em geral.

legislação, o que passa a exigir aprofundamento do debate sobre o caráter da agenda legislativa de origem parlamentar e, não menos importante, sobre as próprias implicações dos recortes das pesquisas empreendidas.

Em análise de período mais longo, conforme já dito anteriormente, Graça (2014) reposiciona à ALERJ entre as assembleias cuja legislação produzida é majoritariamente de interesse do cidadão, ao identificar que 30% das leis aprovadas são de natureza administrativa e social, com crescimento de uma agenda relevante em que se destacam projetos relativos à saúde, direitos humanos e direito do consumidor.

É interessante observar que, a despeito das eventuais variações da natureza de sua agenda e dos efeitos eventualmente gerados pelos recortes de pesquisa, a ALERJ permanece majoritariamente retratada como um parlamento mais substantivamente ativo e independente. Contribui decerto para isso a manutenção, por longo período de tempo, de uma taxa incontestável de derrubada de vetos, sobre a qual se tratará no capítulo 3.

Desse modo, dos resultados das diversas pesquisas em diferentes estados e com recortes variados, pode-se extrair que, complexas ou não, relevantes ou não, as agendas legislativas estaduais não são estáticas e que seu perfil não pode ser creditado, exclusivamente, nem ao sistema eleitoral (tanto do ponto de vista da teoria do segredo ineficiente, quanto do ponto de vista da competitividade atribuída às cadeiras legislativas), e, aparentemente, nem às características do processo decisório *strictu sensu*, variável explicativa alternativa mobilizada que, por ora, merece aprofundamento maior não pelo questionamento acerca de sua importância, mas pela necessidade de reflexão sistemática sobre sua suficiência.

Se, de uma forma geral, os estudos têm observado espaço para produção de uma agenda parlamentar própria e, por vezes, substantiva, ainda que essa não seja uma verdade absoluta em todos os cantos e tempos, e sim uma realidade possível, passível de potencialização sob determinadas condições; não estão claras quais as condições que efetivamente favorecem esse maior protagonismo legislativo.

Além disso, não se pode afirmar a existência de uma correlação positiva entre maior independência/autonomia com relação ao governador e relevância da agenda particular produzida pelo parlamento. É correto dizer que um parlamento mais autônomo produz necessariamente uma agenda própria relevante? Um parlamento com uma agenda própria substantiva e relevante é necessariamente um parlamento mais independente? Faz sentido retratar como autônomo um parlamento que possui uma agenda particular, mesmo sendo ela exclusivamente de cunho secundário? Para além das questões conceituais implicadas nas perguntas, os mecanismos de inter-relação entre as variáveis não estão estabelecidos.

Até então, as pesquisas sobre a natureza da agenda legislativa de iniciativa parlamentar têm sido pouco capazes de suscitar novos elementos ao debate sobre a relação executivo-legislativo nos estados. O que se pode dizer é que a falta de competência legislativa exclusiva dos legislativos subnacionais, a robustez do poder executivo estadual, mesmo diante de suas próprias limitações normativo-legais, e os incentivos gerados pelo sistema eleitoral, argumentos anteriormente mobilizados como determinantes de um legislativo apático e supostamente invariável, não explicam mais, sozinhos, e suficientemente bem, a dinâmica de funcionamento dos diferentes tipos de parlamento estadual, nem o delegativo, nem o ativo, nem tampouco aqueles que eventualmente transitam entre os dois conceitos.

Os avanços foram muitos ao longo da última década. Os argumentos utilizados para explicar as especificidades e semelhanças do legislativo estadual com relação ao seu correlato federal avançam, mas permanecem carentes de aprofundamento teórico e metodológico. Há muito a ser debatido sob a perspectiva do processo decisório e da dinâmica partidária subnacional para que se possa lançar mais luz sobre as relações de poder nos estados e sobre a capacidade de produção de política dos parlamentos estaduais.

1.3 Aspectos inconclusivos do debate e campos abertos à discussão.

Pelo exposto até então, os estudos sobre legislativos subnacionais no Brasil têm, primordialmente, se dedicado a: 1) fazer frente à suposta universalidade e atemporalidade da tese abruciana; e 2) retratar os legislativos estaduais de modo a sustentar a hipótese de que cumprem papel relevante no sistema democrático e na política estadual, inclusive em termos de legislação produzida por sua própria iniciativa. Ou seja, o esforço empreendido tem se dirigido à análise de agendas, instrumentos e regramentos e à identificação, a partir disto, do perfil do desempenho das assembleias estaduais em termos de relação com o governo do estado.

Há uma série de variáveis explicativas mobilizadas nos diferentes estudos mencionados (desconsideradas as macroinstitucionais, comuns à grande parte dos estados brasileiros, e, portanto, pouco capazes de explicar as variações), dentre as quais merecem destaque:

a) do ponto de vista dos legislativos estaduais - o desenvolvimento institucional formal das assembleias, a descentralização do processo de tomada de decisão e a competência legislativa restritiva;

b) do ponto de vista do executivo - a capacidade de efetuar pagamentos paralelos e com isso garantir ampla formação de base de apoio ao governo e, igualmente, a amplitude de sua competência legislativa;

c) do ponto de vista da relação entre ambas as instituições - a formação de maiorias e coalizões governamentais e o grau de estruturação dos subsistemas partidários (temática menos trabalhada); e

d) do ponto de vista das especificidades do cenário eleitoral - o grau de competitividade da vaga de deputado estadual.

Algumas dessas variáveis, contudo, são geralmente descritas sem grande amparo de dados ou mensuradas de forma assistemática, com priorização da retratação de sistemas formais, por vezes incapazes de resistir a avaliações que se detenham sobre o *modus operandi* efetivo dessas instituições, o que se justifica, inclusive, pelo fato de que qualquer produção sobre elas requer o esforço de consulta a fontes primárias, quase todas de muito difícil acesso.

Há consenso acerca do fato de que os legislativos estaduais não são necessariamente ultrapresidenciais e, apesar das limitações de ordem espacial e temporal estarem sendo paulatinamente superadas pelas pesquisas, não há grande aprofundamento teórico-metodológico relativo aos mecanismos, instrumentos e recursos capazes de gerar os múltiplos cenários. Ou seja, ultrapassado o estágio em que se buscava provar que os legislativos subnacionais são relevantes e têm função, há poucos estudos que se dedicam a entender como esses legislativos operam intra e interinstitucionalmente. Sobre a relação com o executivo, propriamente dita, para além da descoberta de que o parlamento é dominante, em termos de legislação aprovada, e de que há razões formais para que o executivo seja um agente forte, pouco tem se produzido. Prioriza-se resultados em detrimento dos processos, potencialidades em detrimento de performances.

Apesar da robustez de algumas das apostas feitas e do caráter eficiente, ainda que não suficiente, de algumas explicações, não estão claras as razões pelas quais, em não sendo homologatórios, os parlamentos produzem resultados diferentes. Em última instância, não estão claros os elementos que contribuem, decisivamente, sob o ponto de vista do legislativo, para uma produção de origem parlamentar determinante, com agenda própria, mais complexa e relevante. Chega-se a mencionar, por exemplo, o baixo custo da apresentação de projetos de lei como fator determinante da dominância do legislativo, bem como o tamanho das assembleias como explicação da variância dessa dominância em diferentes estados, mas se isso pode explicar porque uma assembleia específica tem produção legal mais volumosa que outra, nada diz, conforme já notado, sobre o fato de que uma assembleia produz agenda substantiva e outra não (Tomio e Ricci, 2012).

Cabe ainda ressaltar que também não estão isentos de críticas os próprios indicadores comumente utilizados para identificação do perfil dos parlamentos estaduais. Nunes (2009), em

um de seus trabalhos, ao considerar a existência de resultados de soma positiva e questionar a taxa de dominância executiva na produção legal do estado como expressão da fraqueza do legislativo, tal qual observado em Abrucio, abre espaço para que se questione a própria medida como expressão de força ou fraqueza de ambos os poderes. Para sustentar sua crítica, o autor afirma que os indicadores que se debruçam sobre resultados, deixando à margem o processo de tomada de decisão, podem mascarar a efetiva influência de um poder sobre outro.

De modo semelhante, há questionamento, dentre outros aspectos, sobre o que efetivamente indicam os índices de derrubada de vetos, que têm servido ao propósito de revelar instâncias legislativas subnacionais mais autônomas que o Congresso e menos sujeitas à interferência do executivo na formação de sua agenda substantiva.

Nunes (2009), novamente, sem discordar da importância do indicador, alerta para o fato de que não é incomum que a rejeição dos vetos não seja um indicativo preciso de conflito com o governador, já que, além de aprovar a sua agenda, ele também almeja a reeleição, abrindo espaço para negociação com parlamentares. Graça (2014), por sua vez, para quem, como já visto, o indicador “vetos derrubados” assume papel importante na explicação sobre o RJ, pondera, ele próprio, o fato de que, segundo discurso dos parlamentares, muitos dos vetos derrubados são derrubados com orientação positiva da própria liderança do governo. A derrubada consentida do veto, nesse sentido, diminuiria a hipótese de conflito entre os poderes, podendo expressar um padrão de acordo específico entre deputados e executivo estadual, em que, de um lado, tem-se um ator relevante do ponto de vista do jogo político – as assembleias legislativas (já que a negociação se apresenta como condição importante); e, do outro, um ator que se mantém decisivo na construção da agenda parlamentar – o governador. A aposta de Graça, contudo, é de que esta é uma situação circunscrita, que não deve obscurecer o fato, quando existente, de haver aumento dos vetos derrubados no parlamento e da consequente capacidade de as assembleias transformarem projetos em lei.

Fundamentalmente, por fim, resta refletir, substantivamente, sobre a própria condição de autonomia ou dependência frente ao executivo a que estão eventualmente submetidos os legislativos subnacionais em diferentes análises. Com isso não se quer dizer que analisar os parlamentos sob a chave da “autonomia”, entendida esta como um conceito relacional, seja uma tarefa improcedente e improdutiva. Ao contrário, a aposta deste trabalho parte exatamente desse debate, ainda que, ao fim e ao cabo, a identificação de um parlamento mais ou menos autônomo seja o resultado de menor importância, na medida em que não se pode perder de vista (ou é prudente que não se perca), que uma boa gestão pode indicar interdependência/cooperação. Um parlamento relativamente independente, com uma boa produção de iniciativa parlamentar

quantitativa e qualitativamente, é um parlamento que pode em muito contribuir para a prática democrática, mas um parlamento cooperativo, na dependência das condições em que se estabelece, não necessariamente a fere.

Há muito, portanto, a ser percorrido nos estudos sobre legislativos estaduais, não sendo objetivo deste trabalho (e nem poderia ser) responder e tratar de todas as questões inconclusivas, mas tão somente de aprofundar a reflexão sobre os dois últimos aspectos citados: os indicadores que mensuram a autonomia legislativa e o próprio significado da autonomia a que usualmente se refere. Pretende-se, daqui por diante, identificar dinâmicas de ação e interação que permitam avançar na compreensão da ALERJ, mas também dos desafios impostos na comparação de diferentes legislativos estaduais e na problematização dos sistemas classificatórios vigentes.

1.4 Síntese.

Com o objetivo de revisar a literatura a respeito dos legislativos estaduais no Brasil, bem como de assentar as bases sobre as quais este trabalho está desenvolvido, o presente capítulo tratou, inicialmente, de retomar o debate sobre o perfil do legislativo federal e de sua relação com o executivo, bem como sobre as condições de governabilidade do sistema político brasileiro, pós-democratização, para que, em perspectiva comparada, pudesse se reconhecer que os legislativos estaduais, segundo avaliações correntes, diferem do nacional em aspectos variados.

Após confrontação de teses diversas e certa prevalência de estudos empíricos de tradição institucionalista partidária, o legislativo nacional a que se refere vem sendo majoritariamente definido como pouco dominante e pouco autônomo, em contraposição à previsão teórica difundida na década de 90, que atribuía caráter distributivista ao comportamento parlamentar (decorrente de um conjunto de incentivos institucionais), estando a ele associada a ideia de ingovernabilidade do sistema.

Nas análises relativas aos legislativos estaduais, existentes em número muito menor do que as dedicadas à esfera nacional, observou-se mobilização das mesmas tradições teóricas inseridas no debate institucionalista, com exceção da informacional, ainda não testada, e proeminência de teses de cunho distributivista, em detrimento da partidária, que se sugere, neste trabalho, melhor explicar o comportamento do legislativo fluminense.

De uma forma geral, no que diz respeito à avaliação propriamente dita do comportamento dos legislativos estaduais no Brasil, o debate passou da consideração destas instâncias como homologatórias e subservientes, submetidas ao ultrapresidencialismo do

governador, conforme estudo inaugural de Abrucio (1998), à formulação de uma espécie de “novo consenso”, qual seja: elas não reproduzem, invariavelmente, a relação de subordinação ao executivo, majoritariamente apontada quando se trata da análise em âmbito federal; não são idênticas entre si e sequer há invariabilidade intramuros ou entre legislaturas, no que diz respeito ao padrão de relacionamento com o executivo e à natureza da produção legal de origem parlamentar; sua agenda não é necessariamente a do governo, embora esta tenha prioridade e seja objeto pouco conflituoso de aceitação; há espaço para uma agenda parlamentar mais complexa, a despeito dos limites impostos constitucionalmente, embora tal espaço possa ser ampliado ou reduzido em função de uma série de outros fatores, sobre os quais, em geral, há ainda pouca produção.

É importante ressaltar que, dado o movimento de revisão da generalidade que se atribuiu à tese de Abrucio, algumas das assembleias estaduais foram retratadas como significativamente mais produtivas que a câmara federal e mais autônomas frente ao executivo, dentre elas a do Rio de Janeiro.

Algumas variáveis, exógenas e endógenas, foram mobilizadas para compreensão do comportamento dos legislativos subnacionais, tendo assumido destaque às relativas à competência constitucional dos poderes instituídos e à estrutura do processo decisório. Mais recentemente, a capacidade de realização da *side payments*, por parte do executivo, vem sendo apontada como uma das explicações possíveis da maior independência do legislativo com relação ao governador, o que, de certo modo, inclusive, não contraria, por completo, as premissas mais gerais indicadas por Abrucio, ainda que a sua validade esteja na inversão, ou seja: se onde há governadores com recursos abundantes, há grande possibilidade de existirem legislativos mais dependentes, a redução dos recursos pode gerar cenário inverso.

O debate sobre os perfis das assembleias e sobre a existência de um eventual perfil médio determinado por um certo conjunto de características institucionais está, no entanto, longe do esgotamento, havendo uma série de campos abertos à discussão sob os pontos de vista teórico e metodológico. A despeito do avanço das pesquisas, em termos de desenho e recorte espacial e temporal, nexos de causalidade estão pouco estabelecidos, regras formais são priorizadas em detrimento da operação em si, processos são secundarizados em favor da análise de *outputs*, resultados são entendidos com base apenas nas capacidades existentes, sem que haja atenção a performances, indicadores usuais ainda se mostram insuficientes para retratar o desempenho de legislativos subnacionais, conceitos permanecem obscuros no debate a respeito de comportamento mais ou menos independentes, dentre outras questões.

Os desafios ainda são muitos, sendo enfrentados parcialmente por este estudo de caso, dedicado à discussão da autonomia da ALERJ, considerados os fatores endógenos que se observa serem comumente tratados como dois lados de uma mesma equação: processo decisório e resposta ao executivo expressa pela rejeição ao veto.

No próximo capítulo, propõe-se a análise de uma série de características e indicadores do parlamento e dos parlamentares fluminenses para que se cumpra, posteriormente, a tarefa de analisar as especificidades de sua relação com o poder executivo estadual.

2. O PARLAMENTO FLUMINENSE: UMA APROXIMAÇÃO AO CASO

O objeto deste capítulo é conduzir o leitor a uma aproximação gradual ao parlamento fluminense, iniciando-se pela apresentação de uma pequena justificativa com relação à escolha da ALERJ como caso de interesse, embora sobre isto muito já se tenha dito em seções anteriores. Em seguida, apresenta-se, sucintamente, alguns traços históricos mais relevantes do ponto de vista da constituição e da gênese da ALERJ e da conformação de sua relação com o poder executivo estadual, para então traçar um panorama, especificamente para o período tratado na pesquisa (2003-2014), sobre o perfil dos dirigentes da casa, sua composição partidária, o perfil dos parlamentares eleitos sob o ponto de vista de alguns atributos pessoais e de carreira (reeleição e desistência) e o perfil da produção legislativa institucional, dispensando-se, neste caso, uma análise de ordem temática, tendo em vista tal recorte já ter sido extensamente desenvolvido por Graça em 2014.

Vale registrar que para uma análise das eventuais condições de autonomização das instâncias legislativas estaduais brasileiras, que contasse com potencial significativo de extrapolação, seria fortemente recomendável a observação da atividade de outras assembleias estaduais. Contudo, apesar do reconhecimento de que, nos últimos anos, houve avanço no que se refere à capacidade dessas assembleias disponibilizarem dados e informações referentes às suas atividades diárias, é ainda demasiadamente grande o esforço empreendido na tarefa de pesquisa dessas instituições. Esta é uma das razões pelas quais se fez a opção pelo aprofundamento do estudo de um caso, embora não seja ela a única e tampouco a mais importante. A razão mais importante, relativa à consistência interna da análise, a despeito de sua reduzida abrangência (small N) e de seu baixo potencial dedutivo, consiste no fato de serem os estudos desse tipo supostamente mais promissores no que diz respeito à identificação de respostas para perguntas que envolvem nexo causal. O que se pretende não é um estudo de caso clássico, que diz respeito à observação de uma unidade, em um dado lugar e em determinado ponto do tempo. A perspectiva comparativa aqui adotada, de caráter longitudinal, acredita-se, permitirá avançar alguns passos para além de simples associações.

2.1 A escolha da ALERJ

A escolha do caso específico da ALERJ não foi feita de modo aleatório. Grande parte dos estudos sobre o legislativo fluminense, conforme mencionado no capítulo anterior, parece comungar da ideia de que ela é exemplo de um parlamento estadual bastante ativo, cujas

condições de governabilidade estão associadas à dispersão de poder de decisão²¹, ainda que contraposto a um governo estadual reconhecidamente forte.

Nos biênios 2003-2004 e 2007-2008, Santos e Graça (2009) observam taxas de dominância do Executivo de 20% e 22%, respectivamente, consideradas muito baixas quando comparadas às do executivo nacional - 86%, entre 1989 e 2004, conforme dados de Figueiredo e Limongi. No período 2003-2011, Graça (2014) observa situação idêntica, com taxas de dominância do legislativo, em geral, acima de 70%; das quais apenas cerca de 30% enquadradas em categorias que permitiriam reconhecer ações de cunho meramente paroquialista e, portanto, sem função social relevante.

Cenário semelhante também tem sido observado em estudos recentemente desenvolvidos sobre outras assembleias estaduais, mas um aspecto singular torna a instituição um objeto particularmente interessante de investigação. Os achados sobre a ALERJ permanecem com perfil contraintuitivo, dado que persistem no tempo algumas das características institucionais que outrora sustentaram a tese ultrapresidencialista de Abrucio (seção 1.2 do capítulo 1).

Nos últimos anos, a ALERJ vem revelando a observadores sistemáticos a manutenção de perfis, práticas e rotinas aparentemente pouco condizentes com a ideia de parlamento descentralizado e independente: ampla base aliada e alto grau de coesão interna dessa base (na linha de Abrucio, 1998); baixa capilaridade da oposição; baixos índices de conflito estrutural e programático entre governo e legislativo, apesar do elevado percentual de vetos derrubados destacado por Graça (2014); centralismo decisório, com funcionamento não regimental de um colégio de líderes bastante atuante (na contramão dos primeiros achados de Santos, 2001); absoluta centralidade dos líderes governistas nas articulações e negociações internas e pouca funcionalidade de grande parte das comissões permanentes, com baixa média de realização de reuniões; acúmulo de funções e de direitos por parte de poucos parlamentares; concentração de recursos informacionais etc.

Desse modo, se a análise vigente da assembleia do RJ contraria, por um lado, a aplicação irrestrita da tese “clássica” de Abrucio, por razões já trabalhadas por estudiosos do tema, incentivando um debate sobre as razões pelas quais se justificam as variações observadas em diferentes instituições subnacionais (dada a generalidade dos *constraints* macroinstitucionais sofridos); por outro, inspira ao aprofundamento do debate em função da persistência de características, no mínimo, supostamente concorrentes.

²¹ Diferentemente da avaliação que se faz sobre o nível federal, onde predominantemente avalia-se haver alto grau de delegação de poderes para o Executivo e, no interior do Congresso, dos parlamentares para os líderes.

Algumas dessas características são facilmente constatáveis a partir de um levantamento de dados específicos, mas outras, cuja identificação resulta ou de observação presencial do processo de trabalho da instituição ou da avaliação de quem vivencia tal processo, requerem um esforço maior de comprovação e sistematização. Se eventualmente confirmadas e aceitas pelo leitor, o efeito produzido é de interesse evidente: o questionamento de uma das principais apostas explicativas, de natureza institucional²², do comportamento legislativo com a qual se pretende aqui dialogar. Em outras palavras, se a desconcentração e descentralização do processo de trabalho da ALERJ, usualmente mobilizadas como variáveis indutoras de uma suposta maior autonomia legislativa, não se efetivam, na prática, ao menos tal qual previsto formalmente no regramento institucional, a tese sobre a maior autonomia da ALERJ volta a ser objeto instigante de questionamento e investigação.

Além disso, a análise específica dos vetos derrubados, indicador reconhecidamente central para sustentação da existência de um padrão de relacionamento mais autônomo com o executivo, contribui para a avaliação de que os desafios de investigação e desvelamento de conexões causais na instituição ainda são muitos.

Se, em exercício rápido, busca-se analisar a resistência da ALERJ aos vetos por meio da observação do debate e de sua votação, percebe-se que são muitos aqueles rejeitados com a própria aquiescência do governo, tal qual já notado por Graça (2014) e mencionado no capítulo anterior. Mesmo que, à priori, não haja clareza sobre a extensão deste quadro no tempo, as características da instituição e o alerta de Nunes (2009) a respeito da capacidade do indicador “vetos” expressar efetivamente conflito são justificativas suficientes para aprofundamento da questão.

Um elemento que se pode acrescentar ao debate advém de pesquisa realizada por Abrucio e Massonetto (2012), que revela que o grau de coesão das bancadas de apoio ao governo em assembleias da região sudeste não é explicado, em grande medida, pela distribuição de cargos às coalizões, diferentemente do que se observa nacionalmente. Se a tese estiver correta, permanece em aberto a investigação sobre a natureza dos incentivos que contribuem para a determinação dos padrões de acordo e conflito, autonomia ou dependência, na região, para além daqueles que advêm das competências e regramentos institucionais.

Em suma, a relação entre o poder executivo e o legislativo no estado do Rio parece ser mais complexa do que os indicadores já citados permitem avaliar. Há necessidade de

²² Faz-se referência aqui à natureza institucional da explicação, porque explicações de outro tipo já foram apresentadas, como o espírito independentista do coletivo da Casa e a redução do poder de barganha do Governador (Graça, 2014), ainda que tais elementos gerem mais ou menos efeitos na dependência do modelo e regramento institucional existentes.

confrontação do regramento institucional do parlamento com sua prática efetiva (há, de fato, descentralização?); são supostamente questionáveis alguns indicadores que expressam conflito com o poder executivo (vetos); há pouca explicação sobre o que suporta o apoio da Casa ao governo.

Ao se buscar a elucidação dos fatores determinantes do comportamento relacional da ALERJ, a partir da hipótese de influência do governador e dos partidos na dinâmica de trabalho e produção legislativa, estar-se-á, na verdade, trazendo à cena não apenas uma discussão sobre causalidade, mas outra sobre a própria condição de autonomia e a suficiência dos indicadores que por ora a determinam. A pretensão deste estudo não é a de exaurir tal debate do ponto de vista metodológico e conceitual, mas espera-se que ele possa ser somado a outras contribuições relevantes nessa mesma direção.

A seguir, uma análise descritiva de algumas variáveis que “dão corpo” à instituição, permitindo “substantivá-la”, bem como de outras eventualmente capazes de suportar explicações rivais e/ou complementares à que se pretende aqui tratar por meio das 3 hipóteses levantadas na introdução.

2.2 Gênese institucional: Faria Lima, o MDB e Chagas Freitas

A história da ALERJ remonta à fusão dos estados da Guanabara²³ e do Rio de Janeiro, sancionada, por Geisel, em 1975, após intenso debate, na Câmara e no Senado, entre bancadas federais e estaduais, fluminenses e cariocas (as primeiras divididas em torno da defesa da ideia da junção e as segundas unificadas na oposição), bem como de grande movimentação do MDB, que atribuía ao governo a intenção, de com a proposta, reduzir a influência do partido²⁴ nos dois estados. Vale dizer que o partido tinha grande representação nas assembleias legislativas de ambos, especialmente no da Guanabara, onde ocupou, em média, 72% das cadeiras nas legislaturas iniciadas em 1966, 1970 e 1974 (Silva, 2010).

²³ A Assembleia Legislativa do Estado da Guanabara foi constituída logo após a transferência da capital para Brasília, em 1960, tendo sido composta, inicialmente, pelos 30 vereadores da câmara municipal da cidade-Estado do Rio de Janeiro.

²⁴ Ainda que o MDB não se recusasse a dialogar sobre a fusão, apresentava uma série de argumentos que pesavam contra a ideia: a) a fusão seria concretizada em ano eleitoral; b) impediria as eleições de um Governador e de um vice do partido no Estado da Guanabara; c) a conversão de duas assembleias em uma reduziria o número de mandatos do MDB, que acreditava ter grandes chances de sucesso nos dois Estados; d) haveria diminuição das representações tanto no Legislativo estadual quanto no federal; e) do ponto de vista interno do partido, a fusão levaria o MDB a ter que administrar a fusão de dois diretórios importantes, o carioca, controlado por Antônio de Pádua Chagas Freitas, e o fluminense, controlado por Ernani do Amaral Peixoto. O argumento do partido de que a fusão era um instrumento dos militares para enfraquecimento da oposição é criticado por alguns com base no fato de que o MDB saíra da fusão com proeminência de uma figura política com muito trânsito junto aos militares, Chagas Freitas. (Silva, Stanley Plácido da Rosa, 2010). Essa mesma constatação, no entanto, pode sustentar interpretação oposta, tendo em vista o fato de que sai fortalecida do episódio a ala situacionista de um partido de oposição.

Para além das tensões políticas naturalmente geradas por uma proposta de fusão daquela magnitude, um elemento adicional contribuiu, à época, para o acirramento dos ânimos da classe política fluminense. Assumiu o governo do Rio de Janeiro o então presidente da Petrobras, Almirante Floriano Faria Lima, que não dispunha de qualquer experiência política pregressa, a despeito de sua proximidade com a Arena e, pessoalmente, com o próprio Geisel. A nomeação de um “técnico”, pelos militares, foi entendida irrestritamente por políticos locais como interferência excessiva do governo federal nos assuntos do novo Estado, motivo pelo qual Faria Lima sofreu resistência significativa de partidários tanto da Arena quanto do MDB.

No que diz respeito especificamente ao relacionamento funcional do executivo e do legislativo no novo estado criado, o conflito mantinha-se retratado como característica mais aparente. A relação, de partida, entre a assembleia e o governador Faria Lima foi caracterizada como “pouco harmoniosa” (arquivos da ALERJ, Estado da Guanabara), fruto da insatisfação dos parlamentares com os supostos excessos do Governo na consecução de sua tarefa legislativa, bem como, posteriormente, com os esforços por ele engendrados (que acabaram por ter êxito efetivo), para garantir, via colégio eleitoral, a eleição de um sucessor (1978), Antônio de Pádua Chagas Freitas.

Controlador do diretório do MDB guanabarenses e figura de grande proeminência na política carioca, Chagas Freitas já havia sido eleito, no início da década de 70, governador da Guanabara pelo partido (1971-1974), apesar de muitos dos seus correligionários o terem acusado de oportunismo eleitoral na escolha da sigla, tendo em vista sua atitude dita conciliatória com o regime civil-militar vigente²⁵.

A simpatia com que contava do regime, somada ao fato de que, quando da fusão, a bancada medebista na assembleia unificada era majoritariamente vinculada à capital e, portanto, chaguista (Silva, 2010), pavimentaram o caminho de Freitas no interior do partido e na política fluminense.

Quando governador do Estado do Rio de Janeiro, Chagas Freitas dirigiu, então, ampla política alicerçada em bases muito consistentes: a) controle das lideranças locais, por meio da influência sobre diretórios zonais e de uma política de natureza paroquialista; e b) apoio da máquina jornalística de que dispunha (Jornal “O Dia”), que tinha grande circulação entre a população de mais baixa renda. A relação com a assembleia legislativa passou a ser mediada por esses mesmos alicerces.

²⁵ Nota-se que, em 1979, depois de nomeado governador do Estado do Rio de Janeiro pelo governo militar, Chagas Freitas saiu do MDB e filiou-se ao PP (Partido Popular).

Entre 1978 e 1983, ano em que Leonel Brizola assume o governo do estado, os estudos apontam absoluto domínio da máquina chaguista sobre a política estadual, incluindo a ALERJ, ocupada majoritariamente por aliados, a essa altura não mais vinculados apenas à capital, mas também ao interior. De acordo com depoimentos colhidos por Motta em estudo sobre o tema (2000), na relação com a assembleia legislativa fluminense, Chagas Freitas assumiu, indubitavelmente, a posição de “chefe”.

Já no mandato de Brizola, algumas dificuldades se interpuseram na relação do executivo com o legislativo. Segundo estudos dedicados à época (Sarmiento, 2008; Graça, 2014), foi necessário o acolhimento do PMDB na estrutura do governo e o uso do recurso de aprovação de leis, em regime de urgência, sem votação parlamentar, para que tais dificuldades fossem contornadas. A partir deste período, muda a avaliação que se faz sobre o legislativo fluminense, que passa a ser visto a cada ano como menos subserviente e mais ativo e independente. Apesar dos traços ainda existentes da política chaguista, afirma-se ter havido, de um lado, empoderamento da ALERJ ao longo do tempo, e de outro, substantivo enfraquecimento do poder (inclusive pessoal) dos governadores.

Em síntese, pode-se assim resumir o quadro. Nos primeiros anos pós-fusão, os parlamentares da ALERJ foram caracterizados por posição oposicionista a um governador forte e atuante do ponto de vista legislativo (Faria Lima); em seguida, por postura subserviente ou homologatória (Chagas Freitas) diante de um governador-chefe da política estadual; e, posteriormente, por nova postura conflitiva e de barganha frente ao poder executivo (Brizola), postura que se manteve nas décadas de 90 e 2000, de acordo com estudos mais recentes, que exaltam a performance exitosa da assembleia na tarefa de contrastar as iniciativas de usurpação de seu papel e função por parte do poder executivo estadual.

Desse modo, se pesquisas dedicadas à década de 80 em diante ressaltam um espírito coletivo independentista da instituição²⁶; investigações sobre os primeiros 10 anos seguintes à fusão retratavam comportamentos mais erráticos com relação aos governos federal e estadual, embora destacassem de fato, em certos períodos, um caráter oposicionista institucional geral, que alguns sugerem inclusive expressar as mazelas do jogo político propiciado pela transferência da capital da cidade do Rio de Janeiro para Brasília (Silva, 2010). A observação é estritamente histórica e guarda pouquíssima relação com estratégias e objetos de pesquisa sustentados por teorias institucionalistas, mas não por isso deve prescindir de atenção. Se

²⁶ O espírito independentista da ALERJ, geralmente, é expresso pelos seguintes indicadores (Graça, 2014): dominância da agenda legislativa, capacidade de barganha na interface com o governador; dispersão de poder entre parlamentares e comissões; eleições de candidatos alinhados com as preferências do Legislativo, mais que do Executivo, às mesas diretoras; entre outros.

estudos históricos fazem crer que algum efeito foi gerado no *modus operandi* da política e no próprio comportamento do parlamento fluminense pelo fato do Rio de Janeiro ter sediado a capital federal, é conveniente que a variável histórica seja, ao menos, considerada como explicação alternativa em pesquisas de outra matriz.

Segundo Motta, há, no legislativo fluminense, uma certa “*memória da capitalidade*”, da “*função de representar a unidade e a síntese da Nação*” (Motta, M., 2000), que se pode considerar como elemento relevante na compreensão do perfil de atuação assumido pela ALERJ, palco de debates e atores políticos tanto influenciados quanto influentes na política nacional desde antes da fusão. Nas palavras da autora: “*A memória dessa capitalidade (...) ainda hoje o elemento fundamental da identidade política da cidade – fez do caráter nacionalizador uma das principais marcas dos políticos cariocas. Seu discurso, ampliado pela ‘caixa de ressonância’ da antiga capital federal, deveria atingir todo o país. Para eles, temas nacionais sobrepujam os locais*” (Motta, M., 2000, p. 2).

A incorporação de tais considerações na avaliação do perfil da agenda da ALERJ e de sua postura eventualmente mais universalista (com uma agenda menos localista e mais relevante socialmente) que se atribui à instituição nos anos seguintes a Chagas Freitas, ainda que absolutamente pouco promissora do ponto de vista da compreensão dos condicionantes específicos da relação sistemática entre executivo-legislativo, gera um quadro contextual de análise importante de não se dispensar.

2.3 Perfil dirigente

A ALERJ conta hoje com 70 deputados estaduais, em atendimento à regra constitucional que garante às assembleias legislativas, cujos estados sejam representados por mais de 12 deputados federais, o triplo dessa representação, acrescida do mesmo número de deputados federais que excede os 12 definidos como parâmetro (art.27 da CF, 1988). Sob o ponto de vista do quantitativo representado, é a terceira assembleia do Brasil, perdendo apenas para São Paulo (94) e Minas Gerais (77).

Por força regimental, é presidida por uma Mesa Diretora que assume papel de grande relevância no processo decisório interno, tanto quanto na relação com o poder executivo estadual, dado a recorrência da centralização das negociações políticas na figura do presidente. Nas palavras de um deputado com 4 mandatos consecutivos, “*a ALERJ é uma casa presidencialista*”.

Com mandato de 2 anos, a Mesa é composta por um presidente, 4 vice-presidentes, 4 secretários e 4 vogais, aos quais cabia, até 2015, substituir o presidente e os vice-presidentes em suas eventuais ausências. De 2015 para cá, apenas a título de ilustração, a aprovação de uma nova resolução (resolução 11/2015) passou a considerá-los membros efetivos, garantindo-lhes o direito a voto (§1, art. 17). Sempre que possível, a composição da Mesa obedece à proporcionalidade partidária.

Até 2015, estavam vedados aos membros do corpo diretivo o exercício de lideranças partidárias e de governo, bem como a participação em comissões permanentes, tendo sido tais restrições destacadas por alguns como importantes fatores dispersivos de poder, potencialmente influentes no comportamento supostamente mais independente da instituição. A partir da resolução 11/2015, a despeito do fato de que os efeitos de tal medida escapam ao esforço de análise dessa pesquisa, permanece vedada aos membros da Mesa o exercício das lideranças, mas a eles se permite ingressar nas comissões, desde que não as presidam. Sobre o assunto, vale observar, que membros da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), assembleia que, segundo a literatura, parece ainda aproximar-se do perfil ultrapresidencialista e homologatório sintetizado por Abrucio (1998), dispõem regimentalmente de restrição idêntica²⁷. O mesmo incentivo à descentralização parece não ter gerado resultados semelhantes nos dois parlamentos.

Desde 1997 (ano da reforma regimental da ALERJ), o presidente é eleito por voto aberto, nominal, em dois escrutínios, por maioria simples, presente a maioria absoluta dos deputados, e pode concorrer à reeleição. Cabe a ele função extremamente importante, política e operacional, devendo-se destacar, do ponto de vista do rito processual do trabalho legislativo: a convocação das sessões; a designação da Ordem do Dia; o deferimento e a retirada de projetos de pauta; a publicação, no prazo máximo de 5 dias, de matérias referentes ao poder legislativo; a distribuição de projetos às comissões; o desempate das votações em plenário; e a declaração de prejudicabilidade²⁸ dos projetos, dentre outras. Os demais membros da Mesa são eleitos subsequentemente, de modo similar, resguardada a atenção à proporcionalidade partidária como princípio orientador da formação das chapas. Enquanto coletivo, a Mesa, em resumo, dirige os trabalhos legislativos e os serviços administrativos institucionais, devendo-se destacar sua responsabilidade de indicar ao plenário os candidatos aos cargos de conselheiros do Tribunal de Contas do Estado.

²⁷ Ressalva-se que a partir de 2007, os membros efetivos da Mesa da ALESP, que, assim como na ALERJ, não podem ser líderes nem fazer parte de Comissão, passaram a poder compor a Comissão Representativa da Assembleia.

²⁸ Um projeto pode ter sua tramitação prejudicada na assembleia por algumas razões, dentre elas: ter conteúdo semelhante a outro rejeitado na mesma legislatura; ter conteúdo não condizente com as competências legislativas do parlamento etc.

Nos últimos 30 anos, período para o qual há informação sistematizada, as mesas diretoras foram eleitas consensualmente, tendo sido respeitada a instituição informal de garantir o posto da presidência a representantes dos partidos com maior bancada, mesmo não sendo ela majoritária (Graça, 2014). Para Graça, as eleições para a Mesa são, elas próprias, indicativos da demanda interna por maior independência relacional, tendo em vista que as chapas vitoriosas, únicas ou não, sustentavam-se em discursos que enalteciam a autonomia do parlamento, mesmo aquelas cujos presidentes representavam as preferências do governador. Mudanças das regras eleitorais para permissão da reeleição (1989) e garantia do voto aberto (1999), assim como a eleição de um presidente em claro conflito com o governador, como era o caso de José Nader durante o governo de Leonel Brizola, são apresentados pelo autor como indícios de um parlamento desejoso de um comportamento mais independentista frente ao executivo estadual, na linha do parlamento que guarda a memória da capitalidade aludida por Motta (2000).

Das 16 mesas eleitas até 2013, contudo, somente em 5, durante os mandatos de Leonel Brizola (PDT, 1991-1995), Marcello Alencar (PSDB, final do mandato de 1995-1999), Anthony Garotinho (PDT, 1999-2003) e Rosinha Garotinho, (PSB/PMDB, 2003-2007), os presidentes eleitos pelo plenário não pertenciam ao partido do governador, conforme exposto no quadro abaixo. Isto não significa que havia cooperação absoluta quando da coincidência dos partidos, como no caso excepcional de José Nader, ou que havia conflito permanente quando o presidente da Mesa pertencia a partido diferente daquele do governador. De qualquer modo, se agenda legislativa e o *modus operandi* da ALERJ possuem, hoje, perfil que de fato denota maior independência, o fato de os presidentes da Mesa, em grande parte das vezes, terem sido partidários do chefe do executivo não constituiu obstáculo a isso.

Quadro 1. Presidentes das Mesas Diretoras.

Eleições	Presidentes	Partidos	Governador
1983	Paulo Ribeiro	PDT	Leonel Brizola (PDT)
1985	Eduardo Chuahy	PDT	Leonel Brizola (PDT)
1987	Gilberto Rodriguez	PMDB	Moreira Franco (PMDB)
1989	Gilberto Rodriguez	PMDB	Moreira Franco (PMDB)
1991	José Nader	PDT	Leonel Brizola (PDT)
1993	José Nader	Sem partido	Leonel Brizola (PDT)
1995	Sérgio Cabral	PSDB	Marcelo Alencar (PSDB)
1997	Sérgio Cabral	PSDB	Marcelo Alencar (PSDB)
1999	Sérgio Cabral	PMDB	Marcelo Alencar (PSDB)
2001	Sérgio Cabral	PMDB	Anthony Garotinho (PSB)
2003	Jorge Picciani	PMDB	Rosinha Garotinho (PSB)
2005	Jorge Picciani	PMDB	Rosinha Garotinho (PMDB)
2007	Jorge Picciani	PMDB	Sérgio Cabral (PMDB)
2009	Jorge Picciani	PMDB	Sérgio Cabral (PMDB)

continua

Eleições	Presidentes	Partidos	Governador
2011	Paulo Melo	PMDB	Sérgio Cabral (PMDB)
2013	Paulo Melo	PMDB	Sérgio Cabral (PMDB)

Fonte: Graça, 2014 (até 2003); DOERJ (2003-2014). Elaboração própria.

No período que interessa diretamente à pesquisa (2003-2014), cabe ressaltar que todas as Mesas Diretoras foram presididas pelo PMDB. Em função da distribuição partidária na ALERJ (considerados, obviamente aqui, os partidos representados nos anos seguintes às eleições, já que, nos demais, há alterações em função da migração partidária e do exercício do mandato por suplentes), o ano de 2003 foi o único em que o partido do presidente não era idêntico ao do governador na data posse, embora o tenha sido no ano seguinte. Em todos os anos, à exceção do primeiro ano da legislatura 2003-2007, o partido do governador era também o de maior representação, embora não fosse majoritário em nenhum (Quadro 2).

Quadro 2. Partidos dos presidentes da Mesa e bancadas deste partido e do governo.

Descritivo	2003	2007	2011
Partido do presidente da Mesa	PMDB	PMDB	PMDB
Bancada do partido do presidente	17%	24%	17%
Partido do governador	PSB	PMDB	PMDB
Bancada do partido do governo	17%	24%	17%
Partidos com maior bancada	PSB/PMDB	PMDB	PMDB

Fonte: DOERJ; TSE (elaboração própria).

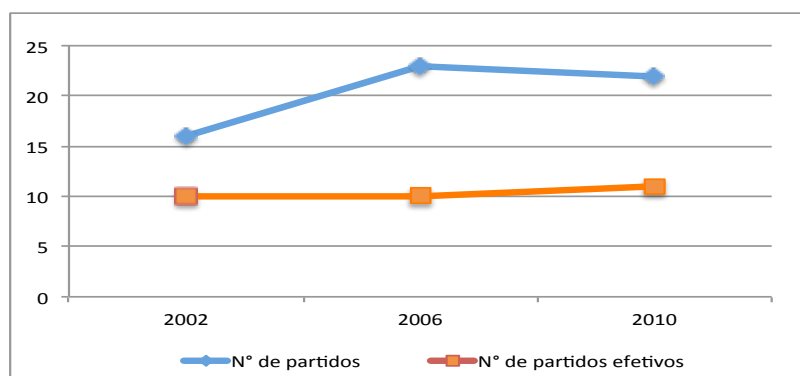
2.4 Perfil partidário

Nos últimos anos, cresceu o número absoluto de partidos representados na ALERJ (38%), considerados os anos eleitorais - em 2002 eram 16 e, em 2010, 22. Como tais números pouco informam sobre a fragmentação na instituição, Douglas Rae (1967) e, posteriormente, Marku Laakso e Taagepera (1979) propuseram 2 índices distintos, que buscam igualmente retratar a dispersão partidária: o índice de fracionalização e o número efetivo de partidos (NEP), respectivamente. O primeiro, com variação de 0 a 1, indica na proximidade do zero uma maior concentração do sistema e no extremo oposto uma maior dispersão. O segundo, e mais amplamente utilizado, resulta em valor acima de 1, sendo tanto maior a dispersão quanto maior o número resultante. Ambos consideram não apenas o número de partidos com cadeiras conquistadas, mas a sua distribuição. Para efeito de análise dos dados da ALERJ, optar-se-á pelo NEP²⁹ única e exclusivamente por seu potencial comparativo.

²⁹ Calcula-se o NEP dividindo-se 1 pelo somatório dos quadrados das proporções de cadeiras obtidas pelos partidos em cada eleição.

O cálculo do NEP permite observar que, embora tenha crescido, no período, o número absoluto de partidos representados na assembleia fluminense houve aumento apenas marginal do grau de efetiva dispersão partidária na instituição (Gráfico 1). Entre 2002 e 2010, o NEP da ALERJ ficou praticamente estabilizado, com uma média de 10,3 partidos, número bastante próximo do que se observa, no mesmo período, em âmbito federal, a despeito do fato de o Brasil ser reconhecido como um dos países com maior NEP do mundo (Rebello, 2012).

Gráfico 1. Número absoluto e número efetivo de partidos – RJ.



Fonte: TSE. Elaboração própria.

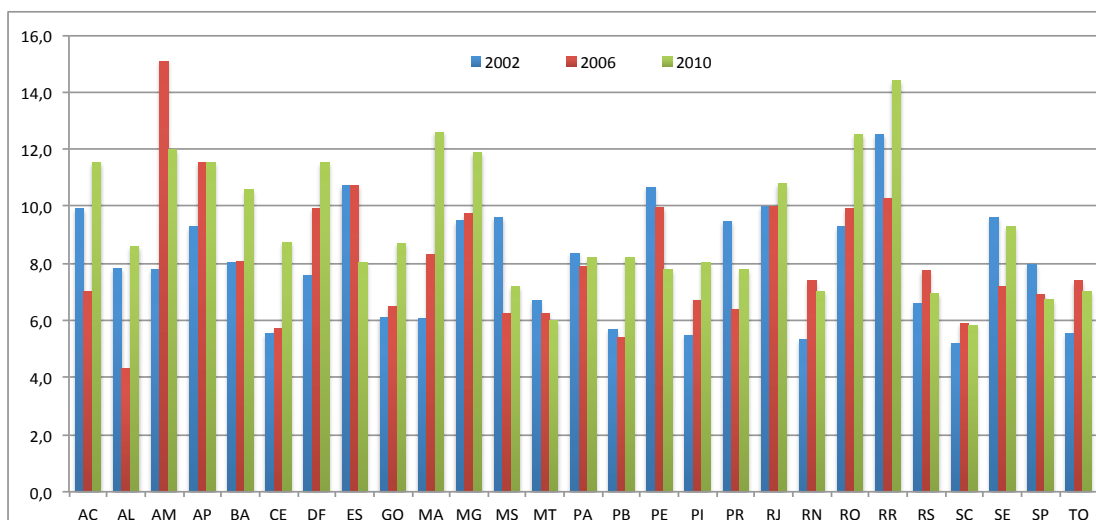
Quando comparada às demais assembleias legislativas, a ALERJ tem grau de dispersão partidária maior do que a média em cada uma das 3 eleições do período. O RJ é um dos estados que, nos últimos anos, vem apresentando maior dispersão partidária persistente, somando-se a ele, inclusive pela estabilidade do indicador, RR, embora outros 10 apresentem NEP superior a 10 em alguns dos pleitos eleitorais, com destaque para AM (15,1).

Tabela 1. NEP nas assembleias legislativas, por UF e ano eleitoral.

UF	Eleições			UF	Eleições			UF	Eleições		
	2002	2006	2010		2002	2006	2010		2002	2006	2010
AC	9,9	7,0	11,5	MG	9,5	9,7	11,9	RN	5,3	7,4	7,0
AL	7,8	4,3	8,6	MS	9,6	6,3	7,2	RO	9,3	9,9	12,5
AM	7,8	15,1	12,0	MT	6,7	6,3	6,0	RR	12,5	10,3	14,4
AP	9,3	11,5	11,5	PA	8,4	7,9	8,2	RS	6,6	7,7	7,0
BA	8,0	8,1	10,6	PB	5,7	5,4	8,2	SC	5,2	5,9	5,8
CE	5,5	5,7	8,7	PE	10,7	10,0	7,8	SE	9,6	7,2	9,3
DF	7,6	9,9	11,5	PI	5,5	6,7	8,0	SP	8,0	6,9	6,7
ES	10,7	10,7	8,0	PR	9,5	6,4	7,8	TO	5,5	7,4	7,0
GO	6,1	6,5	8,7	RJ	10,0	10,0	10,8	Média	8,0	8,1	9,2
MA	6,1	8,3	12,6								

Fonte: TSE. Elaboração própria.

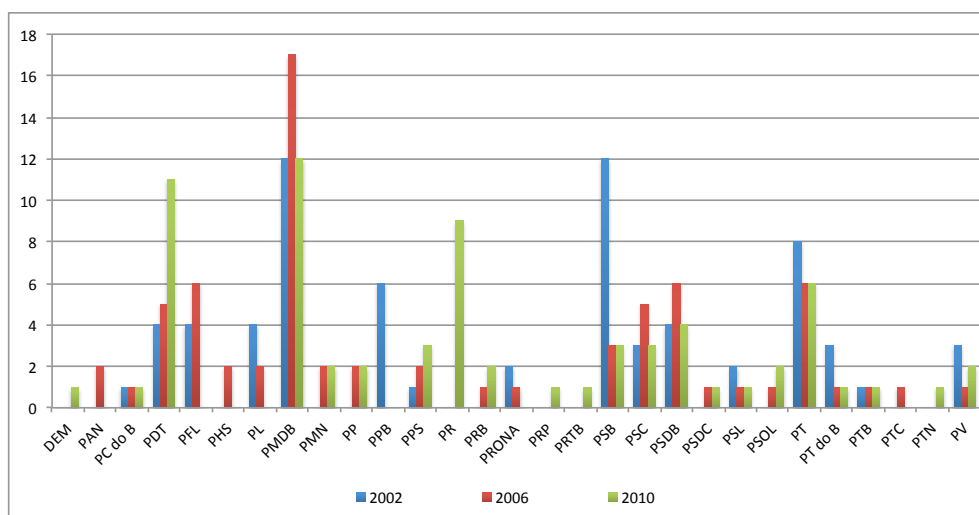
Gráfico 2. NEP por UF e ano eleitoral – 2002, 2006 e 2010.



Fonte: TSE. Elaboração própria.

Se observado o número de cadeiras obtido por cada partido (Gráfico 3), cujo valor está em evidenciar a dispersão supracitada, destaca-se a importância relativa do PMDB (especialmente na legislatura 2007-2011), partido de todos os presidentes da casa desde 2003 e dos 3 governadores que exerceram mandato no período, considerando a migração de Rosinha Garotinho, em agosto de 2003, do PSB para o PMDB.

Gráfico 3. Partidos representados na ALERJ– pós eleições de 2002, 2006 e 2010.

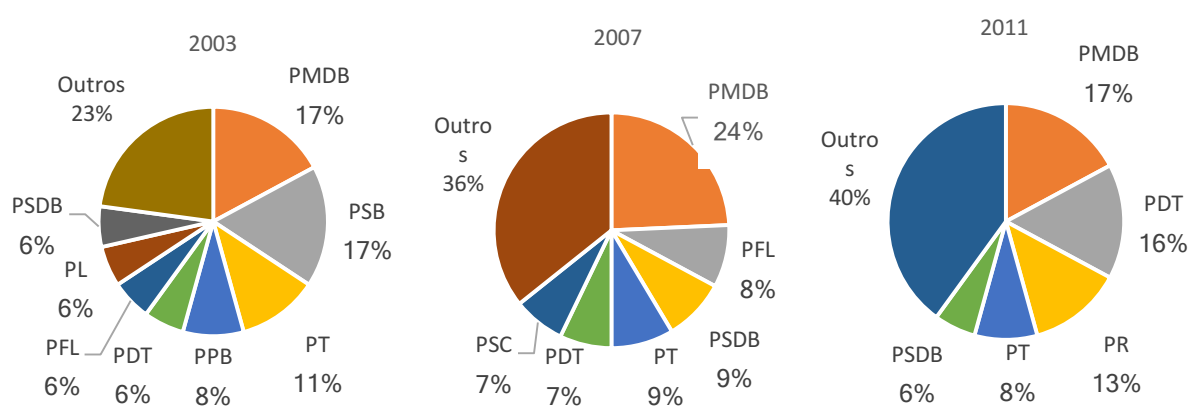


Fonte: TSE. Elaboração própria.

Em 2002, os partidos que elegeram as maiores bancadas foram o PMDB (17%), o PSB (17%) e o PT (11%). Em 2006, o PMDB apresenta crescimento expressivo (de 42%), aumentando sua proporção de cadeiras para 24% e descolando-se dos partidos que, dividiram,

com proporções idênticas, a posição de segunda maior representação - o PFL, o PSDB e o PT (9% cada um). Já em 2010, o PMDB manteve a liderança, ainda que com uma bancada 30% menor, tal qual em 2002 (17%), e maior proximidade das segunda e terceira bancadas em tamanho relativo - o PDT (16%) e o PR (13%), respectivamente. Este último, vale dizer, havia sido representado na legislatura anterior pelo PRONA e pelo PL, que, somados, detinham, em 2006, apenas 4% da representação.

Gráfico 4. Proporção da representação dos partidos com 5% ou mais das cadeiras pós momento eleitoral.



Fonte: TSE. Elaboração própria.

A participação do PSB na legislatura 2003-2007 (17%), partido da Governadora, à época, bem como de seu antecessor, Anthony Garotinho; assim como o crescimento de 175% do PDT, entre as eleições de 2002 e 2010, principalmente de 2006 a 2010, quando ele mais que duplicou o seu número de cadeiras, merecem atenção nos gráficos.

É importante ressaltar que, para além do fato de que alguns partidos foram extintos, fundidos e criados³⁰, ao longo dos 12 anos, resultando, por vezes, na sua não representação na eleição subsequente, outros obtiveram cadeiras apenas no interstício eleitoral em razão ou do exercício da suplência ou da migração partidária. A título de ilustração, cabe mencionar que esse é o caso, por exemplo, do novo PSD, que, constituído em 2011, já no primeiro ano da

³⁰ Importante considerar, no gráfico 2, que a perda de cadeiras por parte de alguns partidos, assim como a conquista por outros, relaciona-se, por vezes, à extinção/fusão e criação (registro deferido pelo TSE) desses próprios partidos. Em 2007, por exemplo, o PFL deu lugar ao DEM. Em 2006, PRONA e PL decidiram fundir-se, dando lugar ao PR. Em 2005, foi criado o PSOL. No mesmo ano, foi criado ainda o PRB, que nasceu, primeiro, com a sigla PMR. Em 2007, o PAN, constituído em 1998, integrou-se ao PTB. O PPB nasceu em 1995, de uma fusão do PP e do PPR, que aglutinaram, por sua vez, o PDS (antigo Arena), o PDC, o PTR e o PST, mas, em 2003, mudou novamente a sua nomenclatura para PP.

legislatura 2011-2015, ultrapassou o PMDB como partido de maior bancada da Casa com a ocupação de 19% dos assentos.

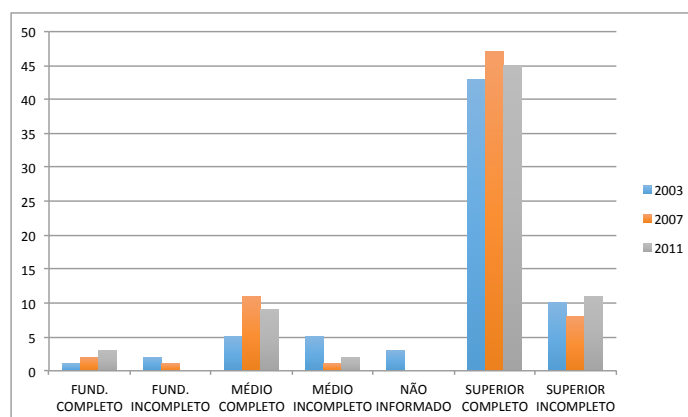
2.5 Perfil dos deputados

2.5.1. Atributos pessoais – escolaridade, sexo e idade

Há uma corrente na literatura sobre instituições que defende a ideia de que as características da elite política, embora não determinantes, são relevantes para compreensão do funcionamento de sistemas e instituições (Miríade, A.; Perissinoto, R. 2009), motivo pelo qual vale observar o perfil dos parlamentares da ALERJ segundo escolaridade, sexo e idade, embora não se tenha pretensão de esgotar o assunto ou incluí-lo no cerne do esquema explicativo proposto, mas tão somente de testar argumentos rivais. O desenvolvimento do tema exigiria, ademais, análise de todo o sistema de recrutamento do parlamento, considerados o perfil dos candidatos vis-à-vis a população, bem como os filtros do sistema eleitoral e das elites partidárias quando da definição das candidaturas, o que escapa aos propósitos da tese do ponto de vista tanto teórico quanto metodológico.

No que diz respeito à variável “escolaridade”, valem algumas ponderações. Apesar de o assunto ser teoricamente controverso e carregar, sob meu ponto de vista, viés ideológico, parte da literatura (não institucionalista) associa escolaridade à profissionalização. A despeito do fato de que não há conversão imediata e sequer certeza sobre a possibilidade de conversão do capital intelectual (expresso pelo ensino formal) em capital político, faz-se associação entre as duas variáveis, como decorrência da suposição, nem sempre testada empiricamente, de que parlamentos mais profissionalizados, que fornecem maiores incentivos à recondução, recrutam candidatos mais qualificados em termos de profissão, experiência e escolarização. Ainda que não seja esta a matriz teórica que informa a pesquisa e tampouco uma questão que aqui se pretenda explorar, a identificação do perfil instrucional de deputados cumpre a função de afastar explicações alternativas e de apresentar ao leitor o corpo parlamentar que encena, no limite das restrições de ordem institucional, as relações e os resultados de que se vai tratar.

Gráficos 5. Deputados, segundo escolaridade, na data da posse.



Fonte: TSE. Elaboração própria.

Dito isto, nota-se que, na data de posse subsequente às 3 eleições proporcionais em análise, é majoritária a proporção de deputados com ensino superior completo (61%, 67% e 64%, respectivamente).

Embora não seja possível, com os dados expostos, saber se há seletividade de acesso ou se é efetivamente representativa a amostra do perfil de candidaturas, o cenário é coincidente com outros identificados em parte significativa de trabalhos dedicados ao estudo de elites políticas: a alta escolaridade tem se apresentado como credencial importante para acesso a cadeiras no parlamento (Miríade, A.; Perissinoto, R. 2009).

No Brasil, dados da Câmara dos Deputados comprovam a afirmação, reforçando a tese que privilegia a capacidade explicativa de variáveis institucionais e políticas, tendo em vista não serem homogêneas as análises relativas à autonomia e independência dos parlamentos estaduais e federal. Ou seja, mesmo que um maior grau de escolarização do corpo parlamentar fosse indício de que o parlamento é de fato mais profissionalizado; e que a profissionalização do parlamento seja potencialmente favorável à diminuição de eventuais assimetrias entre legislativo e executivo, o simples fato de que o parlamentar da ALERJ tem grau de escolaridade semelhante ao da Câmara, é suficiente para não creditar à variável escolaridade as razões específicas de sua maior autonomia.

No que diz respeito à idade, nota-se que a ALERJ é um parlamento com baixa representação jovem, devendo-se notar, novamente, que o desconhecimento do perfil dos candidatos inviabiliza concluir que este é um filtro de acesso tanto quanto um viés do sistema de recrutamento. A média de idade, em todo o período, é de 47,1 anos, com desvios padrões baixos em cada legislatura, conforme observado no quadro baixo, o que confirma a média

enquanto tendência central.

Quadro 3. Idade

Anos	Estatísticas básicas		
	2003	2007	2011
Média	46,0	47,6	47,8
Desvio Padrão	10,8	11,1	12,3

Fonte: TSE. Elaboração própria.

Quanto ao sexo, a despeito da lei de cotas nacional de 1995, e dos esforços empreendidos, desde então, na direção da garantia de, no mínimo, 30% das vagas de candidaturas a mulheres, a tendência que ainda impera, no RJ, confirma a observada em grande parte das democracias representativas. A ALERJ é ainda um parlamento majoritariamente masculino, com uma proporção de deputadas em torno de 20%, pós eleições de 2002 e 2010, e de 17% na sequência da eleição de 2006 (Quadro 6), não sendo perceptível efeito imediato, na representatividade feminina da casa, das duas fortes candidaturas de mulheres a cargos majoritários no período: Rosinha Garotinha (2002) e Dilma Rousseff (2010).

Quadro 4. Sexo

Sexo	2003		2007		2011	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Masculino	56	80%	58	83%	57	81%
Feminino	14	20%	12	17%	13	19%
Total	70	100%	70	100%	70	100%

Fonte: TSE. Elaboração própria.

Cabe considerar, contudo, que apesar de ser bastante pequeno, em termos absolutos, o público feminino na assembleia do RJ, em termos relativos, é ele expressivamente maior que na Câmara Federal. Com base em dados de 2006-2009, relativos à Câmara dos Deputados, a Organização das Nações Unidas (ONU) cita o país como um dos que detêm os piores índices de “empoderamento político feminino” (Sabino e Lima, 2015). Os percentuais de mulheres aí representadas variaram, no período, entre 9% e pouco mais que 10%, segundo dados da própria instituição.

A comparação com outras assembleias, todavia, permite notar uma certa especificidade dos legislativos estaduais e não da assembleia fluminense em particular. Ao lado do Senado Federal, Sabino e Lima (2015) apontam os legislativos nos estados como as instâncias políticas que detêm maior representação feminina em âmbito nacional, entre 1998 e 2010. Além disso,

afirmam ter sido muito maior o crescimento das candidaturas de mulheres nestes espaços do que em outros cargos representativos e em outros níveis de representação. Segundo as autoras, entre 2002 a 2010, o crescimento de candidatas mulheres nos legislativos estaduais foi de 43%, enquanto, na Câmara, de 12%. As justificativas que apontam: o benefício gerado pela maior limitação espacial das campanhas eleitorais estaduais (escolha decorrente da situação fática das mulheres) e a expectativa de custo das campanhas frente às possibilidades de financiamento, tendo em vista as restrições ainda enfrentadas no interior das próprias máquinas partidárias.

No que se refere à ocupação de postos de liderança da ALERJ por mulheres, vale mencionar que, na 8ª legislatura (2003-2007), 5 dos 16 partidos que ocuparam cadeiras (31%) chegaram a indicar lideranças femininas para gestão de suas bancadas. Na legislatura seguinte, 5 partidos (22%), igualmente, nomearam mulheres para postos de liderança dentre os 23 representados na Casa. Entre 2007 e 2011, esse número subiu para 8 (36%), frente aos 22 partidos com cadeiras.

Ao longo desse período, registra-se que apenas 4 mulheres, Heloneida Studart (PT), Graça Pereira (DEM), Graça Matos (PSB e, posteriormente, PMDB) e Aparecida Gama (PMDB), foram membros titulares da Mesa Diretora. Algumas chegaram a presidir comissões, mas somente as de competência estreita e baixa externalidade, como Esporte e Lazer, Educação, Defesa do Consumidor, da Mulher, da Pessoa com Deficiência etc.

2.5.2. Renovação e Conservação

Para além dos atributos pessoais, importa observar, mais detidamente, quem são os deputados que compõem a casa do ponto de vista da perspectiva de renovação parlamentar, visto ser esta uma variável relevante para análise não apenas dos resultados legislativos, mas do modo pelo qual eles são produzidos. O tema está intimamente relacionado ao debate sobre profissionalização/complexificação da estrutura institucional.

Embora a literatura sobre o assunto opte por distinguir, não sem razão, os “novatos” dos “calouros” (Barreto, 2008), representando os primeiros aqueles que não exerceram mandato em legislatura anterior, mas que já o exerceram em alguma ocasião, e, os segundos, os que efetivamente não exerceram função parlamentar na casa, nem sequer como suplentes, tal esforço de análise escapa ao escopo desse estudo. É relevante observar, todavia, alguns indicadores relativos à conservação e reeleição na instituição, o que requer atenção às taxas de reapresentação e desistência dos parlamentares eleitos.

De 2002 a 2010, cresceu somente 8% o número de recandidaturas na ALERJ, embora seja de suma importância a consideração do fato de que, nas três eleições do período, já era bastante elevada a proporção de recandidaturas ou reapresentação.

Em 2002, a taxa de reapresentação³¹ de candidatos foi de 74%, o que significa dizer que, dos 70 candidatos eleitos em 1998, 52 buscaram a reeleição. Essa proporção chega a 79% em 2010. Nesse sentido, a taxa de renovação compulsória³², no período, que diz respeito ao percentual de mudança parlamentar que independe do fator eleitoral, mantido o tamanho do parlamento (Santos, 2002; Barreto, 2008), variou de 26% a 21% (Gráficos 7 e 8).

Visto de outro modo, dado que é a identificação do número de recandidaturas que permite o cálculo efetivo da taxa de reeleição³³, pode-se observar que, dentre os parlamentares que se recandidataram no período, de 56% (2002) a 65% (2010) obtiveram sucesso eleitoral (Gráficos 9 e 10) – taxas consideradas bastante altas.

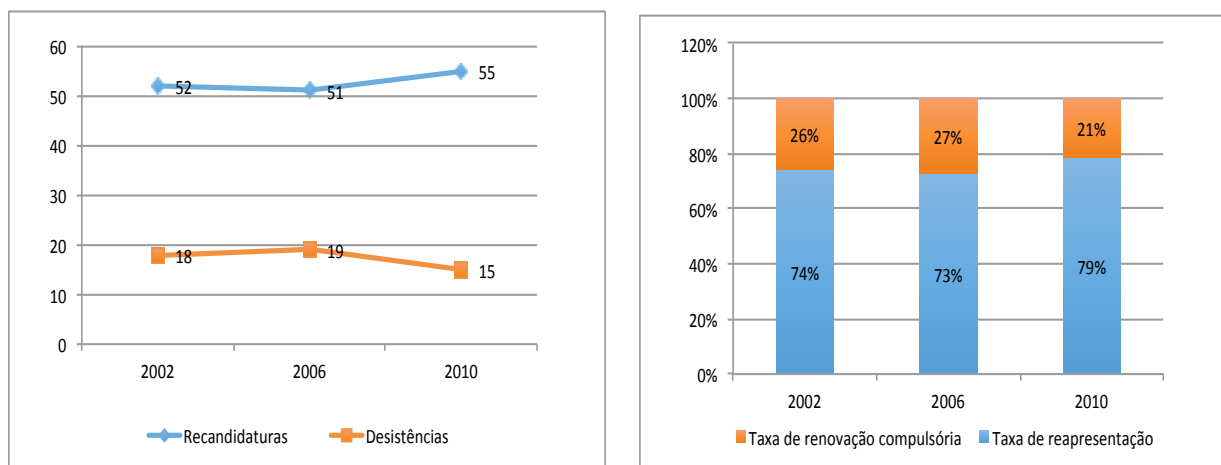
Vários estudos sugerem que uma alta taxa de reeleição constitui incentivo ao aumento do grau de profissionalização dos parlamentos, favorecendo um processo e um resultado legislativo mais qualificados, inclusive em termos de independência frente a outros poderes. Não se deve perder de vista, todavia, que se consideradas a renovação compulsória e a líquida, juntas, há uma mudança de mais que 50% dos deputados da ALERJ nas 3 legislaturas. Não é pacífico na literatura, e tampouco no jogo político efetivo, o limite entre a relativa estabilidade do parlamentar, necessária à complexificação da estrutura e organização institucionais, e a renovação desejada do parlamento, característica do fazer democrático e da vivacidade da delegação da representação.

³¹ Cálculo da taxa de reapresentação ou recandidatura: n° . de recandidaturas/total de parlamentares.

³² Cálculo da taxa de renovação compulsória: n° . de desistentes/total de parlamentares.

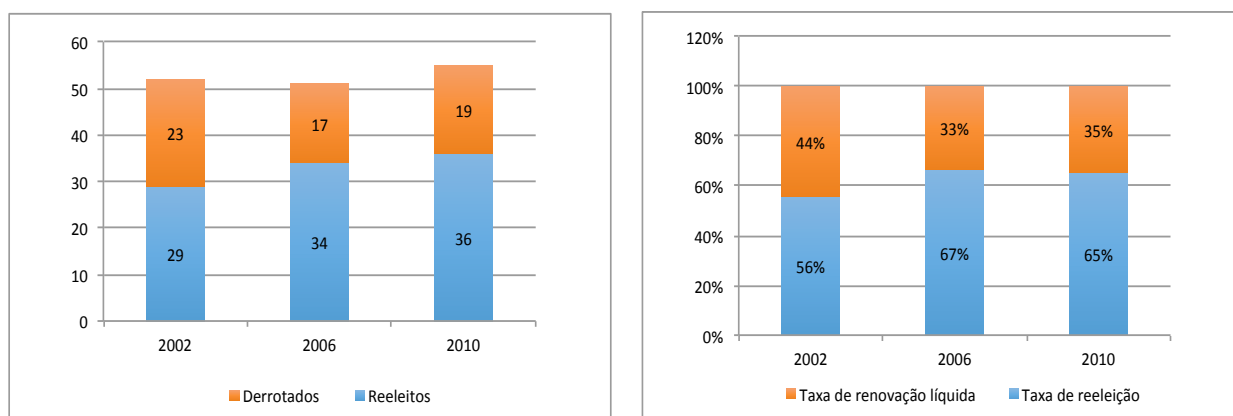
³³ Cálculo da taxa de reeleição: n° . de sucessos/total de recandidaturas. A taxa de renovação líquida é o inverso: n° . de insucessos/total de recandidaturas.

Gráfico 6. N° de recandidaturas x desistências / Tx. renovação compulsória x reapresentação.



Fonte: TSE. Elaboração própria.

Gráficos 7. N° de recandidatos derrotados x reeleitos / Tx. de renovação líquida x reeleição.



Fonte: TSE. Elaboração própria.

Cabe mencionar que tais indicadores desconsideram, na base, os deputados que exerceram mandatos em legislaturas anteriores, como suplentes, em função do afastamento do titular. Na dependência do tempo deste afastamento, seria prudente, tal qual alerta Barreto (2008), que o deputado em exercício, que tenha se candidato na legislatura subsequente, fosse considerado recandidato e, se exitoso, reeleito. Embora reconheça-se a relevância da ponderação, já que o suplente em exercício pode ser justamente o parlamentar reconhecido pelo eleitor como aquele merecedor da recondução, o esforço novamente ultrapassa os propósitos do estudo. Todavia, trabalhos outros que sigam nessa direção, embora não se suponha mudarão radicalmente o quadro aqui exposto, encontrarão, decerto, alguns dados interessantes, em virtude de o fato não ser incomum na ALERJ. Uma observação, ainda que assistemática e descomprometida, da instituição permite notar grande quantidade de parlamentares que se licenciam ou renunciam ao mandato (além dos poucos casos de cassação) para exercerem

função secundária ou de comando nos executivos estadual e municipal. Na legislatura 2011-2014, apenas para que se incentive o aprofundamento da questão, 16 suplentes chegaram a exercer o mandato pelas razões ora expostas.

2.6 Produção legislativa

2.6.1 Volume e iniciativa

A produção legislativa da ALERJ já foi tema de alguns estudos sobre legislativos estaduais (Santos e Graça, 2009; Graça, 2014) e sua análise pormenorizada deu lugar à tese de que são relevantes, numérica e qualitativamente, as políticas públicas produzidas, em lei, por esse corpo parlamentar.

Graça (2014), um dos primeiros a estudar a assembleia fluminense com maior profundidade e recorte temporal, de 1983 a 2010, identificou, na esteira dos estudos desenvolvidos por Santos, dominância do legislativo na produção das leis estaduais, com expressão de uma agenda própria e eminentemente social. Com taxas de dominância do executivo menores que 30%, a avaliação corrente é a de que a ALERJ pode ser dita comparativamente mais autônoma/independente, porque, de um lado, produz massivamente legislação relevante e, de outro, rejeita, quando da defesa da sua agenda, a interdição do executivo expressa pelo veto.

A despeito dos estudos já produzidos a respeito, os quais não se pretende aqui reproduzir, nem deles prescindir, valem algumas observações acerca da produção da ALERJ, do ponto de vista quantitativo, no período específico de que se trata.

Ao longo dos 12 anos em análise, foram produzidas 2974 leis - 938 entre 2003 e 2006; 909 entre 2007 e 2010 e 1127 entre 2011 e 2014, com uma dominância legislativa média de 75%, bastante alta, conforme já identificado por Santos e Graça.

Com uma produção legislativa 20% menor que a de 2011-2014, foi no governo de Rosinha Garotinha que a ALERJ iniciou o maior número de leis aprovadas (78%) e o executivo o menor. No segundo governo de Cabral, com o corpo parlamentar mais produtivo do período, o cenário se inverte, com o legislativo iniciando a menor proporção de leis (73%) e o executivo a maior (22%), embora as diferenças não sejam significativas a ponto de indicarem, sozinhas, cenários radicalmente distintos do ponto de vista da relação entre os dois poderes. A ALERJ é de fato dominante na produção legal estadual nas 3 legislaturas, mantida uma taxa de dominância do executivo em torno de 20%, com leve evolução ascendente.

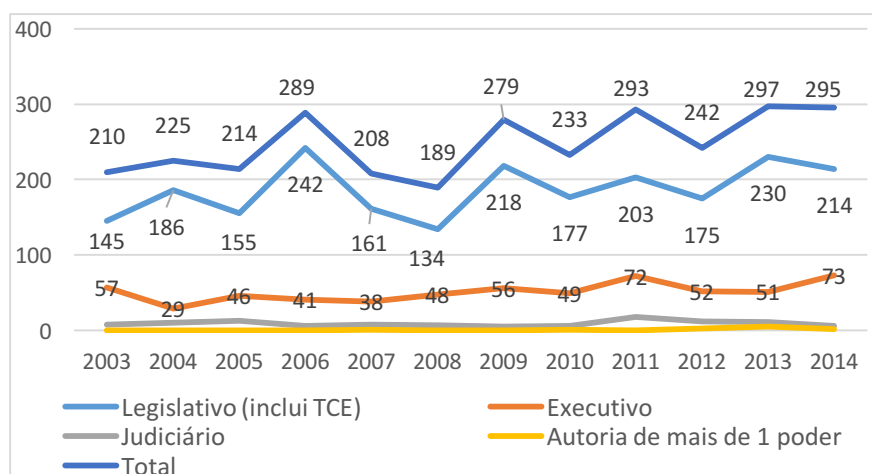
Tabela 2. Proporção de leis aprovadas por iniciativa dos poderes competentes.

	2003-2006	2007-2010	2011-2014	Total
Legislativo (inclui TCE)	78%	76%	73%	75%
Executivo	18%	21%	22%	21%
Judiciário	4%	3%	4%	4%
Autoria de mais de 1 poder	0%	0%	1%	0%
Total	100%	100%	100%	100%

Fonte: Site da ALERJ. Leis aprovadas. Elaboração própria.

Se observada a produção legal anual, nota-se alguns picos de produção em 2006, 2009, 2011, 2013 e 2014, todos acompanhados por aumento expressivo da transformação em lei de projetos de iniciativa do legislativo. O ano de 2004 é aquele em que há menor número de leis com origem no executivo e o ano de 2014 o maior.

Gráfico 8. Leis aprovadas, por iniciativa dos poderes competentes (ano e total)



Fonte: Site da ALERJ. Leis aprovadas. Elaboração própria.

Do ponto de vista partidário, pode-se dizer que, até 2011, o PMDB foi o partido que produziu a maior proporção de leis aprovadas, com taxas que variaram entre 28% e 35%, com destaque para a legislatura 2003-2006 (governo de Rosinha Garotinho). A partir de 2012, o partido com maior percentual de projetos transformados em lei passa a ser o PSD, que, à época, detinha igualmente o maior número de cadeiras na casa.

Além do PMDB e do PSD, outros quatro partidos - PT, PDT, PSDB e PSC, destacaram-se na produção legislativa do período, o primeiro com uma produção comparativamente elevada em quase toda a série; o PDT com aumento de produção a partir de 2009 e pico na legislatura 2011-2014, o PSDB com pico em 2004 e baixa significativa na legislatura 2011-2014, e o PSC com picos produtivos em 2006 e, posteriormente, em 2009 e 2010.

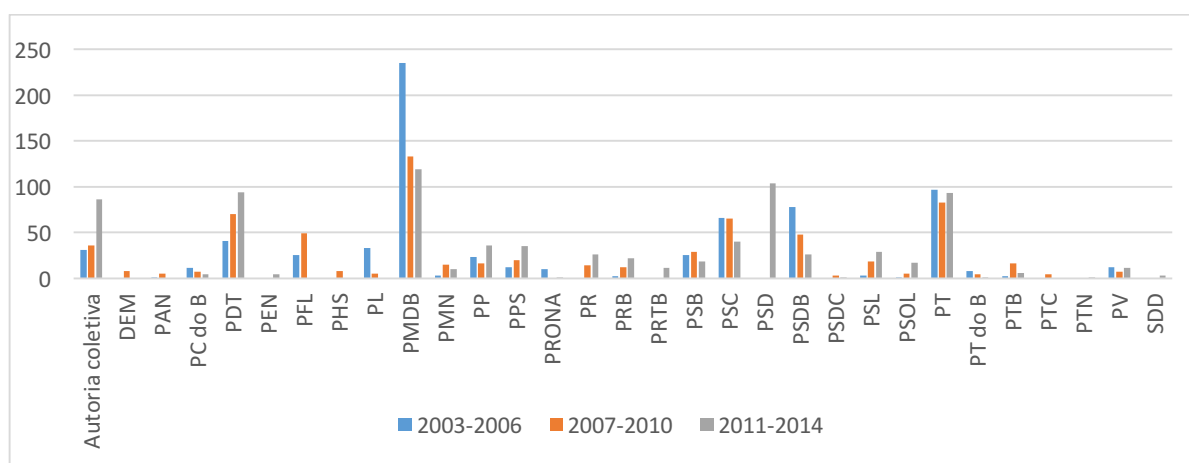
De 2003 a 2006, não há forte associação entre o tamanho dos partidos na casa e a transformação de sua produção em lei. A correlação de Pearson entre as duas variáveis³⁴ (considerados os partidos no momento da eleição) é apenas moderada no período (0,718), sendo provável que variáveis intervenientes tenham impactado o cenário. Nas duas legislaturas seguintes, a correlação é bem mais forte (0,933 e 0,923, respectivamente), embora a associação seja matemática e não permita afirmar existência de nexo causal. O fato de o PSB e o PMDB terem obtido o mesmo número de cadeiras na legislatura 2003-2007 é relevante para apostar na ideia de que o partido do governador tem mais influência na transformação de seus projetos em lei, considerando-se a migração de Rosinha para o PMDB no segundo semestre do seu primeiro ano de governo. Em 2003, ano em Rosinha esteve no PSB, apesar de o PMDB ser o partido com maior proporção de leis aprovadas (35%), o PSB despontava, em segundo lugar, com a autoria de 15% delas. No ano de 2004, este percentual caiu para 3%, até chegar a 0% em 2006 (vide apêndice 3).

Tabela 3. Correlação de Pearson – bancada eleita e número de leis aprovadas pela bancada

Legislaturas	Pearson
2003-2006	0,718
2007-2010	0,933
2011-2014	0,923

Fonte: TSE e ALERJ (leis aprovadas). Elaboração própria.

Gráfico 9. Leis aprovadas, por iniciativa partidária em cada legislatura.



Obs.: Excluídas as leis de autoria coletiva; de mais de um parlamentar, de partidos diferentes.

Fonte: Site da ALERJ. Leis aprovadas. Elaboração própria.

³⁴ Foram consideradas as cadeiras obtidas por partidos novos, ou seja, criados ao longo dos anos em estudo e não apenas os que ocuparam cadeira na data da posse. As eventuais migrações partidárias, contudo, não motivadas por criação de partido novo, não estão retratadas na correlação exposta.

2.6.2 Sucesso na tramitação das agendas

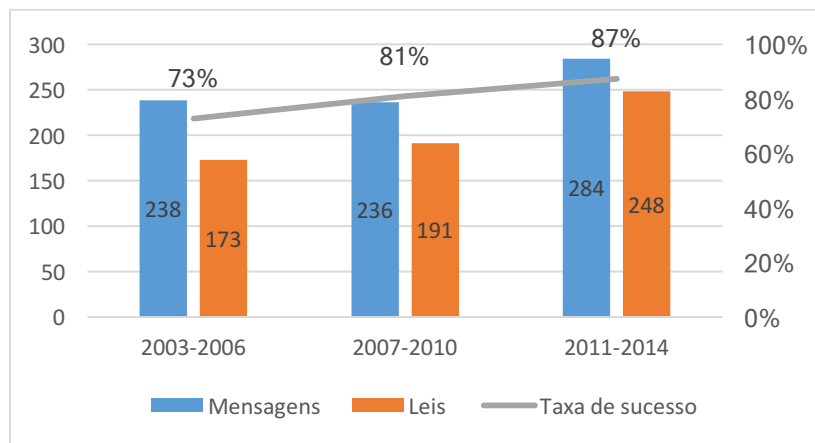
A dominância na produção legislativa, contudo, diz pouco a respeito do êxito de cada poder e partido na tramitação efetiva de sua agenda, já que não considera o número de projetos submetidos por cada um à aprovação do parlamento e à sanção governamental. A observação da taxa de sucesso³⁵ dos diversos agentes políticos, nas 3 legislaturas, contribui para análise do perfil da produção estadual e da dinâmica político-partidária que a envolve, mesmo que tal medida não seja facilmente manipulável e completamente fidedigna, dentre outras razões, pelo fato de que é possível que, em determinado ano, se transforme em lei um projeto produzido em anos anteriores (o que superestima a taxa).

Além disso, conforme já exposto por diferentes autores, a medida desconsidera a não apresentação de um projeto pela antecipação de sua rejeição; ou a alteração completa do projeto de iniciativa de um poder por parte do outro; ao mesmo tempo em que trata como iguais projetos de impactos sociais absolutamente diferentes. Visando minimizar as distorções geradas apenas pela primeira ressalva, os dados foram coletados por legislatura.

No que diz respeito à agenda do executivo, nota-se aumento da taxa de sucesso a cada legislatura, bem como do próprio envio de mensagens ao parlamento. O governo de Rosinha foi o que obteve menor êxito na tramitação de sua agenda, embora não se possa considerar baixa a taxa de sucesso alcançada (73%). Além disso, foi também este o governo que submeteu à ALERJ menor número de projetos, o que permite sugerir, se usada a perspectiva da escolha racional, ter havido antecipação da possibilidade de veto e submissão parcial de sua agenda, tendo sido o restante dela ou revista ou deslocada para implementação via outros instrumentos à disposição do executivo. Embora isto possa ter ocorrido também nos dois outros governos, no de Rosinha o resultado seria uma taxa de sucesso real significativamente menor do que a verificada.

³⁵ A taxa de sucesso é calculada por meio da divisão do número de projetos apresentados pelo total de leis aprovadas por autoria. Os dados sobre leis aprovadas, que seguem numeração sequencial, foram todos obtidos no próprio site da ALERJ, não havendo, contudo, informação sistematizada nesta fonte sobre os projetos apresentados à Mesa Diretora a cada ano por parte tanto do executivo quanto do legislativo. Para tanto, recorreu-se aos relatórios sintéticos produzidos anualmente pela secretaria da ALERJ e divulgados em Diário Oficial. Tais relatórios, contudo, possuem erros de contabilização, o que se evidencia na comparação do total de leis aprovadas a cada ano com o que se obtém se somadas todas as leis promulgadas disponíveis no site. Ainda assim, são as únicas fontes de informação sobre mensagens encaminhadas pelo executivo e sobre o total de projetos que o legislativo apresentou ano a ano. Para leis aprovadas, portanto, utilizou-se o site, para projetos encaminhados, os relatórios. A exceção a este procedimento se deu quando do cálculo da taxa de sucesso de cada partido. Neste caso, não há informações nos relatórios sintéticos. O banco de projetos por partido foi montado a partir dos dados disponíveis, no site, sobre a produção de cada parlamentar anualmente. Tais dados não puderam ser utilizados para cálculo da taxa de sucesso do legislativo, em função de contabilizar projetos de autoria coletiva na produção de cada um dos autores. Os projetos de autoria coletiva foram atribuídos a cada um dos parlamentares que participou de sua autoria quando do cálculo da taxa de sucesso dos partidos.

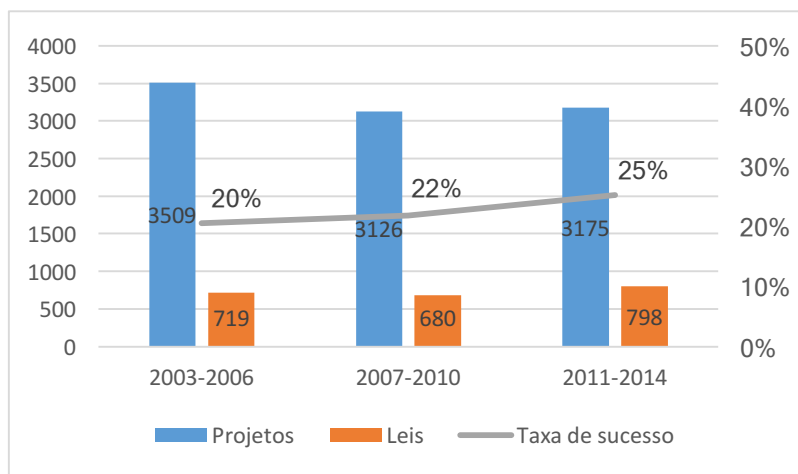
Gráfico 10. Taxa de sucesso do Executivo.



Fonte: Site da ALERJ (leis aprovadas); DOERJ/relatórios sintéticos (mensagens). Elaboração própria.

Com relação ao legislativo, que obviamente, em função do grande número de projetos apresentados por cada parlamentar, tem, proporcionalmente, êxito bem menor que o executivo, nota-se pequeno crescimento da taxa de sucesso ao longo das 3 legislaturas. O governo de Rosinha foi também o de menor êxito do próprio legislativo, não sendo, possível, portanto, afirmar, na linha de Tomio e Ricci, que o menor sucesso da agenda do executivo tenha derivado do maior sucesso da agenda parlamentar.

Gráfico 11. Taxa de sucesso do Legislativo.



Fonte: Site da ALERJ (leis aprovadas); DOERJ/relatórios sintéticos (mensagens). Elaboração própria.

Do ponto de vista partidário, seguem algumas observações específicas.

Na legislatura 2003-2006, PMDB, PT e PSC foram os partidos que apresentaram maior número de projetos, embora apenas o primeiro tenha figurado entre aqueles com maior taxa de sucesso do período (34%). O PSB, partido de Rosinha até meados de 2003, teve uma taxa de sucesso de 37%, a maior dentre todos os partidos, devendo-se destacar o grande volume de

projetos apresentados e aprovados justamente neste ano, 59 e 22, de um total de 68 e 25, respectivamente. Nos 3 anos seguintes, em que o partido não contou com a filiação da governadora, o número de projetos aprovados foi irrisório, 6. Ou seja, novamente aqui, parece ter tido impacto importante na produção legislativa o fator “partido do governador”. PSDB e PC do B, destacam-se, em seguida, com taxas de sucesso de 28%.

Na legislatura 2007-2010, PMDB e PT foram os que novamente apresentaram maior número de projetos, seguidos pelo PDT. Os 3 tiveram taxa de sucesso semelhante, entre 24% e 29%. PPS e PSL destacaram-se com taxas de 48% e 38%, respectivamente, embora tenham apresentado menos que 80 projetos em toda a legislatura.

Já entre 2011 e 2014, PSD e, mais uma vez, PMDB, PDT e PT despontaram como os partidos cujos parlamentares mais produziram projetos. A taxa de sucesso do PMDB foi de 35%, a maior do período, embora muito próxima da verificada na legislatura 2003-2007. Com taxa semelhante (34%), o PT aumentou o desempenho com relação à legislatura anterior e o PDT o manteve (24%). Com número significativamente menor de projetos apresentados, destaca-se o sucesso do PSC (66%) e do PSB (47%), ambos parte da base coligada de Cabral, conforme se verificará no capítulo 4.

Tabela 4. Taxa de sucesso dos partidos que apresentaram mais de 40 PIs na legislatura 2003-2006.

Partidos	PLs	Leis	Tx. de sucesso
PC do B	43	12	28%
PDT	258	46	18%
PFL	87	23	26%
PL	235	36	15%
PMDB	747	254	34%
PP	251	26	10%
PPS	131	20	15%
PRONA	80	10	13%
PSB	68	25	37%
PSC	463	78	17%
PSDB	327	91	28%
PT	596	110	18%
PT do B	51	13	25%
PV	90	14	16%

Fonte. Site da ALERJ. Leis aprovadas e projetos apresentados por autor e por ano. Elaboração própria.

Tabela 5. Taxa de sucesso dos partidos que apresentaram mais de 40 Pls na legislatura 2007-2010.

Partidos	PLs	Leis	Tx. de sucesso
DEM	130	34	26%
PDT	358	85	24%
PFL	242	37	15%
PMDB	643	178	28%
PMN	68	20	29%
PP	138	21	15%
PPS	75	36	48%
PR	146	26	18%
PRB	61	14	23%
PSB	102	29	28%
PSC	318	77	24%
PSDB	239	65	27%
PSL	61	23	38%
PSOL	49	13	27%
PT	366	107	29%
PTB	84	20	24%
PTC	41	4	10%
PV	47	8	17%

Fonte. Site da ALERJ. Leis aprovadas e projetos apresentados por autor e por ano. Elaboração própria.

Tabela 6. Taxa de sucesso dos partidos que apresentaram mais de 40 Pls na legislatura 2011-2014.

Partidos	PLs	Leis	Tx. de sucesso
PC do B	60	7	12%
PDT	489	118	24%
PMDB	507	179	35%
PP	132	43	33%
PPS	139	45	32%
PR	164	34	21%
PRB	122	27	22%
PRTB	91	16	18%
PSB	59	28	47%
PSC	91	60	66%
PSD	545	148	27%
PSDB	199	47	24%
PSDC	57	2	4%
PSL	201	31	15%
PSOL	182	32	18%
PT	392	134	34%
PTB	38	9	24%
PV	97	20	21%

Fonte. Site da ALERJ. Leis aprovadas e projetos apresentados por autor e por ano. Elaboração própria.

2.6.3 Tempo de tramitação

No que diz respeito ao tempo de tramitação³⁶, nota-se, ao longo dos 12 anos, grande agilidade do executivo na aprovação de sua agenda, devendo-se ressaltar, em acordo com prerrogativa constitucional, que a quase totalidade das leis de sua autoria (97%) tramitou em

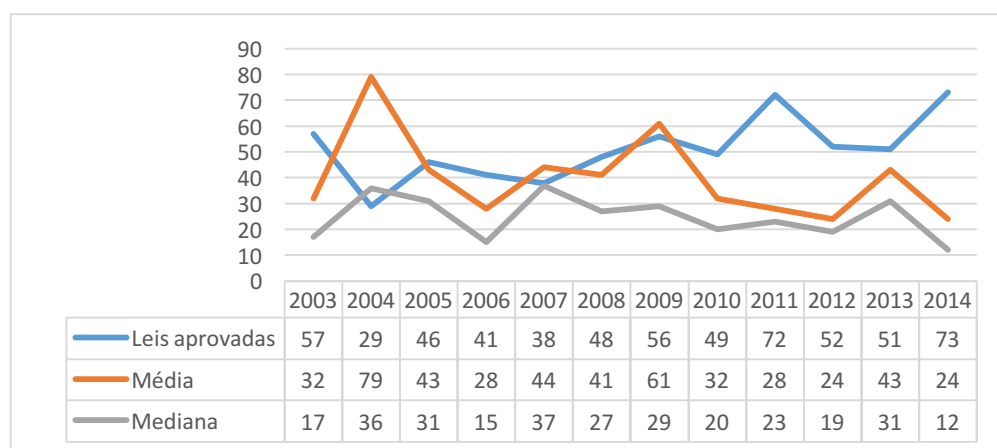
³⁶ Tempo considerado: diferença entre a data de apresentação do projeto e a data de promulgação da lei correspondente.

regime de urgência³⁷. Dentre as 612, apenas 20 tramitaram em regime ordinário, tendo o governo não precisado, em média, de mais que 2 meses para aprovar mensagens consideradas urgentes e cerca de 3 para as aprovar as demais 20 citadas³⁸.

É importante ressaltar que, em quase todo o período, a mediana dos dias de tramitação é menor que a média, permitindo afirmar que, além de pequeno, o tempo médio estimado está ainda enviesado por um volume não muito grande de projetos com um tempo comparativamente maior de discussão. A exceção está à cargo do ano de 2004, no governo de Rosinha, em que o executivo parece ter enfrentado maior morosidade na aprovação de suas mensagens, devendo-se lembrar que também foi este o ano de menor produção legislativa de iniciativa governamental. A migração da governadora para o PMDB e o posterior reposicionamento deste partido frente ao governo, ao longo do ano, são explicações prováveis para o arrefecimento do cenário de menor êxito observado em 2004.

A partir de 2011, é substancialmente maior o volume de leis promulgadas de autoria do executivo, o que pode ser explicado pelo fato de que, em 3 anos desta legislatura, verifica-se tempo de tramitação médio dos projetos expressivamente pequeno, inferior a 30 dias. O segundo mandato de Cabral foi um governo bastante exitoso, tanto do ponto de vista da realização de sua agenda legislativa, quanto da velocidade desta realização.

Gráfico 12. Leis aprovadas, de autoria do Executivo - média e mediana de dias de tramitação.



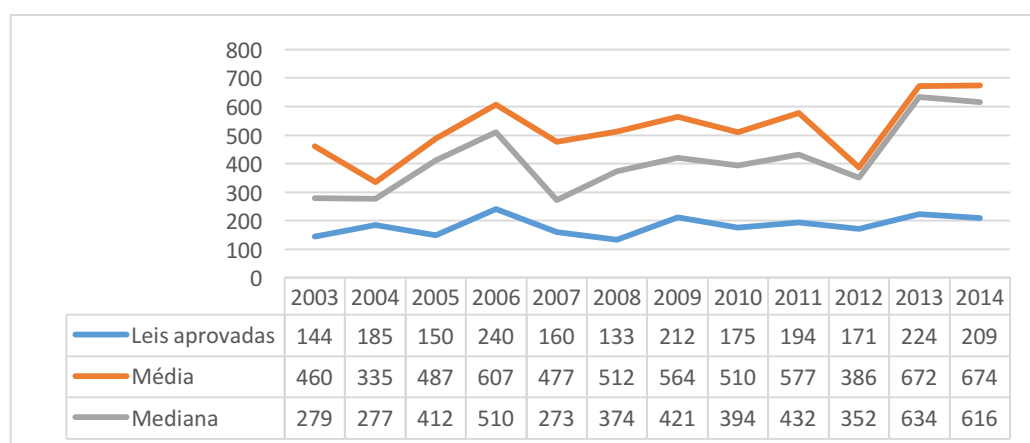
Fonte: Site da ALERJ. Leis aprovadas. Elaboração própria.

³⁷ Quando tramita em regime de urgência, um projeto poder ser submetido diretamente ao plenário. Se for encaminhado às comissões, elas, conjuntamente, dispõem de um prazo de 3 dias para apreciá-lo. Se inserido na pauta de votação do plenário sem que as comissões tenham emitido parecer, as comissões devem fazê-lo imediatamente, inclusive de forma oral, antes do início da votação.

³⁸ Dentre essas 20 leis, há exceção de um único projeto que tramitou em cerca de 8 meses no ano de 2005, relativo à justificativa de ausência do servidor público no trabalho, como decorrência de sua participação em algum curso.

Análise idêntica com relação aos projetos de autoria do legislativo permite observar quadro completamente diverso. A agenda do legislativo é uma agenda pouco urgente (com apenas 2 dos 2197 projetos tendo tramitado em regime não ordinário), caracterizada, ao longo de toda a série, por uma tramitação demasiadamente lenta, de, em média, mais de 1 ano – quadro que já havia sido descrito por Graça (2014). O ano de 2004, supostamente o mais conflitivo para Rosinha, sob o ponto de vista da produção, foi aquele em que o parlamentar viu um projeto seu ser transformado em lei em menos tempo (cerca de 11 meses), sendo o inverso verdadeiro para os anos de 2013 e 2014, correspondentes ao final do segundo mandato de Cabral, em que a agenda do legislativo levou, em média, 1 ano e 10 meses até a sua aprovação.

Gráfico 12. Leis aprovadas, de autoria do Legislativo - média e mediana de dias de tramitação.



Fonte: Site da ALERJ. Leis aprovadas. Elaboração própria.

Nota-se que, em praticamente todo o período, o tempo de tramitação de um projeto de iniciativa do legislativo cresce justamente quando decresce o tempo de aprovação de um projeto de autoria do executivo. As exceções são os anos de 2009 e 2013, em que as propostas de ambos tramitaram mais lentamente que a média do ano anterior, e os de 2010 (ano eleitoral) e 2012, em que, também nos dois casos, houve maior celeridade na transformação de um projeto em lei.

Além disso, em 2 das legislaturas, os anos eleitorais, tempo em que, no geral, se aprova mais rapidamente um projeto do executivo no parlamento, foram aqueles em que o legislativo precisou de maior tempo para aprovação de um projeto de iniciativa do parlamentar. A relação não é necessariamente causal e tem pouco valor estatístico, dado o recorte temporal em questão, mas contribui para a compreensão da dinâmica do caso.

A seguir, algumas conclusões acerca do panorama geral traçado no capítulo.

2.7 Síntese

Com o objetivo de analisar a ALERJ a partir de diferentes perspectivas e variáveis, umas com potencial de explicação alternativa às hipóteses fundadoras deste trabalho e outras de valor contextual com vistas a uma aproximação do leitor ao “objeto” em análise, o capítulo permitiu a constatação de algumas questões importantes, a seguir sintetizadas.

- Segundo alguns autores não institucionalistas, o parlamento fluminense carrega o legado de um legislativo dedicado ao tratamento de questões de âmbito nacional, com um comportamento “oposicionista” relativamente sistemático (à exceção do período chaguista), que confere crédito a um suposto espírito independentista atualmente reconhecido na instituição.
- Com perfil presidencialista, a casa foi presidida, nos 12 anos em análise, por parlamentares filiados ao PMDB, ou seja, ao partido dos 3 governadores (considerando-se a saída de Rosinha do PSB), tendo havido coincidência entre este e o partido de maior bancada da casa em todos os casos, à exceção de 2003.
- Ao longo do período em análise, cresceu 38% o número de partidos representados na casa (atualmente são 22), embora não tenha havido praticamente qualquer aumento do NEP; há um rol de 10 partidos efetivos que controlam as atividades (mais que a média de todas as assembleias estaduais), destacando-se a presença concentrada de uns 5, com proeminência do PMDB, bastante estável e forte eleitoralmente no estado. A fragmentação na ALERJ é, em geral, maior do que a verificada nas demais assembleias do Sudeste. Precisamente, maior que a observada em São Paulo nas 3 legislaturas; maior que a de MG nas 2 primeiras legislaturas e menor na terceira; semelhante à do ES nas 2 primeiras e maior na última.
- Ocupado majoritariamente por homens, embora as mulheres estejam representadas, proporcionalmente, em maior número que na Câmara (à semelhança do que se verifica em outras assembleias estaduais), a despeito do fato de que ocupam poucos postos de comando verdadeiramente importantes; o parlamento fluminense é uma casa de graduados, com idade média de 47 anos, não sendo o grau de escolaridade, a idade e o sexo, contudo, razões que se deva considerar suficientes para explicação de um comportamento institucional mais ou menos independente.

- Com potencial significativo de atratividade, a ALERJ é uma casa com alta taxa de reapresentação em todo o período (entre 73% e 79%) e com expressiva taxa de reeleição, de 56% a 65%, o que sugere condições mais propícias à profissionalização da instituição, devendo-se considerar que uma estrutura organizacional mais complexa potencializa uma maior limitação de fronteiras entre poderes e favorece a autonomia. O desenho institucional da casa, contudo, que permitirá avançar no debate sobre descentralização, será objeto de outro capítulo.

- Com uma produção legislativa já reconhecida como socialmente relevante, a ALERJ mantém-se como um parlamento quantitativamente produtivo, tendo sido responsável pela produção de 2974 leis no período, 75% delas de sua própria iniciativa. A legislatura 2003-2006, correspondente ao governo de Rosinha, foi aquela em que houve maior dominância do legislativo (78%), menor sucesso do executivo e também menor sucesso do próprio legislativo. A legislatura 2011-2014, durante o segundo governo de Cabral, foi, dentre as 3, a de maior dominância do executivo (22%) e a mais produtiva em termos de sucesso das agendas tanto do executivo quanto dos parlamentares.

- Como era de se esperar, o PMDB, partido de maior bancada da ALERJ nas 3 eleições, foi autor da maior proporção de leis promulgadas até 2011, quando foi suplantado pelo PSD, que obteve grande número de cadeiras via migração para partido novo. PT e PDT, este último somente a partir de 2009, também se destacaram como partidos que assinaram grande parte das leis promulgadas. Também há de se considerar o volume de leis promulgadas de autoria do PSDB, nas duas primeiras legislaturas, bem como do PSC, especialmente na segunda, dado o pequeno tamanho de sua bancada durante todo o período (não superior a 7%). A associação entre tamanho de bancada e volume de leis produzidas é questionável, não podendo ser fortemente constatável nas 3 legislaturas em análise, mas apenas nas duas últimas. A variável “partido do governador”, acredita-se, tem importância no volume de leis que um partido aprova. Os altos números do PSB apenas em 2003, durante o governo de Rosinha, são indícios que apontam nesta direção.

- A observação das taxas de sucesso dos partidos (a despeito das críticas correntes a essa medida) permite igualmente notar que é exitoso, em todos os casos, o partido do governador, embora isto não signifique que somente os partidos próximos do governo tenham taxa de

sucesso elevada. Os dados podem ser melhor trabalhados quando da identificação das coalizões governamentais, no capítulo 4, mas, de antemão, pode-se dizer que a alta taxa de sucesso do PPS (48%) na legislatura 2007-2011, partido concorrente de Cabral nas eleições de 2006; e que o sucesso do PSDB em todas as legislaturas, tendo sido ele oposição sistemática aos 3 governos, desafiam a imperatividade da associação entre aprovação de projetos e partido “do” ou “apoiado” pelo governador.

- Por fim, é importante não perder de vista que a ALERJ, a despeito de sua dominância na produção legal do Estado, tem uma agenda pouco urgente e um trabalho que prioriza, expressivamente, a tramitação de projetos de iniciativa do executivo. De todas as mensagens que o executivo enviou à casa, 97% tramitaram em regime de urgência, tendo votação, concluída, em média, em menos de 60 dias, enquanto os projetos do legislativo o fizeram em mais de 1 ano. Mesmo as mensagens do executivo que tramitaram em regime ordinário foram à votação muito mais rapidamente que os projetos de iniciativa parlamentar. Em anos aparentemente mais conflitivos, como o de 2004, a tramitação de projetos do executivo aumenta em número de dias, mas, ainda assim, de modo pouco significativo. Além disso, em 2 dos 3 anos eleitorais da série, o executivo aprovou seus projetos de forma muito mais célere e o legislativo de forma muito menos ágil. O recorte temporal não permite extrapolar a associação, embora seja intuitivo imaginar, conforme sugestão da própria literatura, que, neste período, o executivo tem pressa na aprovação de sua agenda enquanto o legislativo no retorno à sua base.

Dadas essas contribuições para construção de uma primeira imagem relativa à ALERJ, o capítulo seguinte será dedicado à questão propriamente da autonomia legislativa.

3. A QUESTÃO DA AUTONOMIA DA ALERJ

O debate a respeito da autonomia, força e fraqueza de instituições legislativas confunde-se, nos sistemas presidencialistas, com outros relativos aos condicionantes da qualidade e robustez dos sistemas democráticos e, por conseguinte, à preservação de seu princípio de *checks and balances*. Não é novo, portanto, o esforço de pensar filosófica e teoricamente a questão, assim como também não é nova a discussão em torno dos meios capazes de medir desempenho dessas instituições, em perspectiva comparada - entre elas e entre elas na relação com os poderes executivos locais.

Desde a década de 70, o debate assume contornos mais precisos com tentativas de resposta a uma questão formulada por Mezey (1976), que pode ser assim descrita: **quanto poder de fazer política tem efetivamente um corpo legislativo?**

O capítulo que se segue pretende: 1) sintetizar o debate conceitual, em seus aspectos mais relevantes para a tese, em torno da pergunta de eleição acima referida e, especificamente, da ideia de autonomia; 2) apresentar a opção teórico-metodológica utilizada na análise da relação entre o executivo e o legislativo fluminenses; 3) apresentar, de forma crítica, dados condizentes com esta opção, de forma a analisar o processo decisório da ALERJ e o caráter supostamente independentista de sua relação com o governo do estado.

3.1 Ideias e conceitos gerais

3.1.1A pergunta de Mezey e o debate em torno das ideias de autonomia, força e proatividade legislativa

Discutir e analisar desempenho e impacto político das instituições legislativas tem exigido dos que se dedicam ao tema certa ponderação acerca da suficiência de indicadores e do (des)acerto de enquadramentos conceituais capazes de conferir conteúdo à latência do objeto de que se quer tratar: força/autonomia/proatividade legislativa.

Responsável por dar início a um debate mais estruturado em torno de conceitos e do objeto em questão, Mezey (1979) enfrentou o problema por meio de pergunta simples (acima citada), para cuja resposta, no entanto, poder-se-ia recorrer à análise de aspectos bastante diversos. Sua opção foi a de entender o poder a que se referia como um atributo de natureza prioritariamente relacional.

Com grande repercussão na década de 80, o autor construiu uma tipificação que enquadrava os legislativos em 5 categorias específicas (vulneráveis, marginais, ativos, reativos e mínimos), em função da análise combinatória de 2 dimensões tidas como fundamentais: política (*policy making*) e apoio (*support*). Sob a perspectiva da política, sua classificação permitia reconhecer legislaturas fortes (que podiam modificar e rejeitar propostas do executivo); medianas (que podiam modificar, mas não rejeitar as propostas do executivo); e fracas (que não eram capazes nem de uma coisa, nem de outra). Do ponto de vista do apoio popular, os parlamentos dividiam-se entre mais e menos vulneráveis, ou seja, com maior ou menor legitimidade e suporte.

Embora não isenta de crítica do ponto de vista de sua suficiência para determinação da força dos parlamentos, a definição de Mezey antecipou e inspirou a concepção de autonomia legislativa encontrada em uma série de estudos posteriores, sendo constantemente atualizada e retomada, conforme se pode observar, por exemplo, na obra de Barkan, escrita quase 30 anos depois.

Para Barkan (2005), que desenvolveu um estudo sobre a assembleia nacional da África do Sul com o objetivo de verificar a extensão da visão corrente de que as assembleias nacionais em países africanos eram carimbadoras das políticas executivas (*rubber stamp*) e de que a da África do Sul, em especial, a despeito de possuir características formais de uma instituição moderna, era dependente do Congresso Nacional Africano (ANC), a autonomia legislativa se define pela existência de um corpo legislativo que se apresenta como um *countervailing power*, um poder que “contrabalança” outros e que assim pode ser entendido em função de um conjunto de características que não se adquire pontualmente, mas de modo gradual.

Foi o que permitiu ao autor identificar uma assembleia de comportamento ambíguo, com características importantes condizentes com a ideia de dependência e outras confrontantes com tal avaliação, responsáveis por retratar uma realidade mais complexa do que a dos binômios. Essas últimas, especificamente, em função do interesse em sistematizar as variáveis que usualmente substantivam a “autonomia”, vale citar: assembleia com grande capacidade de produzir emendas aos projetos do governo (embora o autor não tenha se dedicado a estudar o grau de alteração produzido nestes projetos); sistema de comissões em estágio inicial de desenvolvimento, mas com tendência a um maior grau de institucionalização, tal qual em outros países de democracia emergente; sociedade civil forte e organizada com significativa influência sobre o trabalho de algumas comissões; imprensa livre dedicada a informar sobre o parlamento, constringendo, em parte, as suas atividades; e disponibilidade de recursos financeiros e infra estruturais.

Do ponto de vista conceitual, a obra traz poucos acréscimos à concepção mezeyana. A relação com o Executivo mantém-se como pilar fundamental de análise, o constrangimento produzido por atores externos (neste caso, imprensa) mantém-se como ponto de atenção e adiciona-se às variáveis capazes de expressar força legislativa algumas relativas à estrutura interna institucional num debate em que parlamentos mais autônomos são considerados igualmente mais ativos e fortes.

Ao longo de 30 anos, no entanto, muito se produziu a respeito e uma série de outras ideias foram se somando ao debate na tentativa de buscar maior aproximação à realidade da dinâmica de funcionamento dos legislativos e de seu impacto na política nacional.

Em 1990, Norton foi o responsável por, formalmente, elaborar uma crítica contundente à classificação mezeyana, partindo da premissa de que o poder de “rejeição” do legislativo não implicaria, direta e necessariamente, em outro poder, de natureza diversa, de produzir política efetiva. Por extensão, mesmo o poder de *countervailing*, proposto anos depois por Barkan, ainda que suposto mais amplo que o poder de rejeição a que se referia Mezey, não implicaria, nos termos de Norton, em poder de aprovar política relevante. A mensuração da força da instância legislativa exigiria, segundo o autor, análise de uma dimensão “positiva” do “fazer político”.

Ao considerar tal dimensão, Norton classificou os legislativos como *policy-making* (produtores de política), *policy-influencing* (influentes politicamente) e *no policy effect* (legislativos com pouco ou nenhum efeito). Os primeiros, capazes de alterar e rejeitar as propostas do executivo, tanto quanto de alterar/aprovar as suas próprias; os segundos, sem capacidade de produção de agenda específica, mas dotados de poder para alterar e rejeitar as propostas governamentais; e os terceiros, com atuação política irrelevante, sem capacidade de intervenção na agenda do executivo e tampouco de formulação de uma agenda particular.

A dimensão positiva a que se refere Norton, expressa mais adiante também em conceitos de proatividade e outros, retrata uma mudança (não necessariamente evolutiva) no debate: da análise, em grande parte, restrita ao tipo de resposta ao executivo, ainda que, para tanto, fosse necessário observar a estrutura interna dos parlamentos; para outra dedicada também à ação do parlamento *per si*.

Amparados por essa perspectiva mais ampliada, vários foram os que se dedicaram a incluir como indicadores de força e autonomia dos legislativos medidas de sua capacidade produtiva e da qualidade da produção de sua iniciativa. Grosso modo, tem-se uma nova formulação orientadora do debate: um parlamento forte é um parlamento que tem capacidade de interferir na agenda do executivo, que efetivamente interfere nesta agenda de forma independente (autonomia) e que produz política com impacto social. Altas taxas de dominância

e sucesso legislativo, ao lado de indicadores de derrubada de veto, passaram a ser consideradas expressões de um parlamento autônomo e ativo.

Em 1999, Carey, Formanek e Karpowicz trazem novos elementos à discussão. Definem parlamentos autônomos como aqueles que possuem capacidade de tomar decisões e de efetivamente decidir de forma independente do executivo, admitindo, contudo, que aquilo que se define como autonomia, deva sofrer variações em função do regime e do formato constitucional instituído.

A partir da análise dos parlamentos tcheco e polonês, especialmente da tramitação de projetos orçamentários (considerados os mais indicados para refletir a tendência comportamental do legislativo), os autores chamam atenção para o fato de que há especificidades em regimes transicionais, em que os executivos são dotados de grande poder de fazer política, motivo pelo qual far-se-ia importante distinguir ideias de força e efetividade tanto quanto de efetividade e autonomia (efetividade dizendo respeito à habilidade de tomar decisões bem informadas; e autonomia à capacidade de cultivar expertise política para garantia de uma tomada de decisão informada independente). Ademais, sua conclusão sobre os casos em estudo, contrapondo uma estrutura parlamentar (pós-comunista) em processo de complexificação a uma dinâmica decisória anterior caracterizada por dominância do partido central, adiciona variável inédita no esquema analítico até então vigente.

Mantida a atenção a uma das dimensões relacionais (resposta ao executivo) e à estrutura institucional parlamentar, atribui-se importância à dimensão partidária. Na direção de uma maior autonomia, a existência de partidos fortes e coesos (desde que não subordinados ao executivo), especialmente em regimes presidencialistas, em que para enfrentamento do governo exigir-se-ia maior coordenação e disciplina, é citada como elemento fundamental, ao lado de uma carreira legislativa desejável (acúmulo de expertise); de lideranças partidárias fortes e, novamente aqui, de um sistema de comissões especializado.

É importante destacar o alerta produtivo dos autores, retomado em seguida e de forma mais organizada por Arter (2006), de que há diferença, para análise, na avaliação da capacidade decisória e da decisão propriamente dita. Ao fazerem isso, Carey et al permitem reconhecer que a existência daqueles elementos dito essenciais pode não gerar, diretamente, qualquer ação de natureza realmente independente. Ou seja, sabe-se muito sobre potência e potencialidade, mas pouco sobre como medir a tão dita independência, expressa, em grande medida, na qualidade e na natureza da decisão já tomada.

Em 2002, sob a chave da teoria da escolha racional, Morgenstern busca analisar a experiência de 4 legislativos latino-americanos (Argentina, Brasil, Chile e México), a partir de

categorias semelhantes às de Carey et al - relacionamento executivo-legislativo; partidos políticos/estrutura legislativa e processo de produção de política.

Sem fazer uso da díade força/fraqueza legislativa, o autor (que já havia produzido a respeito em parceria com Cox, 2001), destaca a existência de parlamentos proativos e reativos. Os primeiros capazes de iniciar e aprovar legislação de seu interesse; e os segundos (ainda que não disfuncionais, já que mantida alguma capacidade de interferência sobre a política nacional) dedicados a emendar e vetar projetos do executivo, sem aprovar agenda própria - como seria o caso dos 4 supracitados. A proposta classificatória de Morgenstern complexifica, no entanto, o debate em torno do conceito de autonomia, apesar de não ser esta uma preocupação específica do autor.

Se, por um lado, o substantivo “proatividade” parece implicar, subliminarmente, em autonomia frente ao executivo, na medida em que é razoável esperar que a legislação iniciada e aprovada pelo parlamento seja condizente com seu interesse e não somente com as preferências e agenda do chefe do governo; por outro, o enquadramento conceitual utilizado permite que se considere de certo modo autônomo um parlamento reativo, capaz de interferir na agenda do executivo de forma independente, a despeito de sua incapacidade de produzir legislação com base em uma agenda particular (*policy-influencing* de Norton). Em outras palavras, ao retratarem, ao mesmo tempo, embora nem sempre de forma clara, uma atividade tipicamente relacional e outra própria do agente em questão (ainda que esta contenha aspectos relacionais, em função da antecipação das preferências do outro), as denominações “proatividade” e “reatividade” podem esconder mais do que desnudar as idiossincrasias do comportamento parlamentar. Um parlamento reativo é um parlamento substantivamente fraco do ponto de vista da produção por ele iniciada, mas não necessariamente dependente do executivo, porque capaz de interferir autonomamente sobre a agenda que ele propõe. Um parlamento proativo é um parlamento forte sob a perspectiva de sua produção e muito provavelmente autônomo, porque capaz de produzir legislação do seu próprio interesse, a despeito das preferências de outros atores.

Tais especificidades não restam esclarecidas pelo sistema de classificação proposto e mascaram o fato de que as ideias de força e fraqueza permanecem redundantes no debate, embora, neste caso, associadas à capacidade produtiva e não à qualidade geral do corpo parlamentar. As imprecisões conceituais e a proliferação de categorias persistem, a despeito dos esforços empreendidos, apoiadas na forte concepção normativa de que parlamentos mais autônomos são substantivamente mais fortes e mais democráticos.

Em 2006, David Arter (2006) busca esclarecer e sintetizar a problemática do debate, embora, para o próprio, a dificuldade e o desafio não sejam propriamente de natureza conceitual. Inexistem, segundo o autor, ferramentas precisas a partir das quais se pode mensurar o poder de fazer política de um corpo legislativo, motivo pelo qual tem sido aceita a ideia de que há diferentes graus de poder em cada instância legislativa e em cada legislatura. O desafio estaria, portanto, em compreender os limites da distinção das diferenças em “graus” das diferenças em “tipos”.

Ao sintetizar as propostas dos estudos realizados, o autor destaca dois critérios comumente utilizados na mensuração de força do legislativo: eficiência e autonomia. A primeira entendida como capacidade de agir eficiente e assertivamente em direção a tomada de decisões bem informadas (a efetividade de Carey e al); e a segunda como capacidade de agir e tomar decisão de forma independente do Executivo, esclarecendo que, nos dois casos, estão geralmente justapostas, sem muita distinção, as ideias de capacidade e performance. O alerta já havia sido gerado pelas formulações de Carey et al, mas sem grande sistematização.

Para Arter, a mensuração de força ou fraqueza dos executivos requer necessariamente análise de sua performance, mais que de sua capacidade - ação x potencialidade, devendo se levar em conta, nos moldes de Laver (1990), que o parlamento (assim como qualquer outra instituição) não se comporta sempre como um corpo unitário.

Sua sugestão para o desenvolvimento de indicadores menos imprecisos é que sejam consideradas as dimensões temporal, quantitativa e qualitativa da atividade legislativa, em suas múltiplas possibilidades, embora reconheça, no que diz respeito à segunda, que grande parte dos estudos (pouco criativamente) tem se mantido circunscrita à análise da produtividade parlamentar.

Muitos outros têm se ocupado do debate, assim como também muitos têm sido os indicadores utilizados na tarefa de compreender e classificar legislativos e legislaturas. Os conceitos ora se justapõem, ora se confundem, ora se excluem, sendo possível, apenas algumas vezes, efetivamente discerni-los pelas medidas que se adota. Mas qual o benefício de efetivamente distingui-los? É importante distinguir um parlamento autônomo de um parlamento forte? É possível um parlamento ser forte ou proativo sem ser autônomo? Há contradição entre um parlamento reativo e autônomo e entre um parlamento autônomo e ao mesmo tempo fraco do ponto de vista de sua produção? O estado avançado do debate tem trazido o benefício do interesse pela desconstrução de estereótipos absolutamente funcionais, mas que raramente dão conta de retratar a complexidade das (inter)ações. Todavia, é preciso clareza sobre o aspecto de que efetivamente se trata.

Independentemente das tantas díades mencionadas, as instâncias legislativas vêm tendo seu desempenho avaliado por meio de variáveis passíveis de agrupamento em 3 chaves explicativas (excluída a macroinstitucional cujo destaque se deu em outro momento epistemológico), que permitem observar dimensões específicas do parlamento, todas elas, no entanto, tanto do ponto de vista de suas capacidades quanto de sua performance: a) estrutura institucional e processo decisório; b) resposta informada e independente ao executivo; e c) ação parlamentar *per se*, com destaque para a legislação iniciada pelo parlamentar. O desafio está em se saber o que medir, como se pode fazê-lo e a que tipo de conclusões, com as medidas eleitas, se pode chegar.

No que diz respeito a este trabalho, em particular, para o qual a constatação usual de que a ALERJ se comporta de modo autônomo/independente do executivo representa motivação primordial, importa aprofundar a análise do processo decisório no parlamento fluminense e de suas respostas à ação do governador, considerando-se sua performance mais que suas capacidades.

Em virtude dos estudos já desenvolvidos (Graça, 2014; Santos, 2001), assume-se como ponto de partida a ideia de que a ALERJ tem alta capacidade produtiva (ideia corroborada por alguns dos dados do segundo capítulo), com uma produção com relativo impacto social, estando dotada de instrumentos decisórios que potencializam um comportamento mais autônomo; mas parte-se de premissa, apoiada no debate acima sintetizado, de que tais características não implicam em que seja efetivamente autônoma na relação com os governos com os quais se relaciona. Do ponto de vista conceitual, portanto, a opção é pela apropriação de duas distinções mobilizadas a certo ponto do debate: autonomia é diferente de proatividade e potencialidade nada tem a ver com performance. Ou seja, a escolha que se faz nas próximas páginas é a de entender a autonomia como um conjunto de ações (e não instrumentos exclusivamente) com impacto na sua relação com o executivo.

Nesse sentido, o volume de produção (mencionado no capítulo 2) e a qualidade da legislação produzida na ALERJ não constituem interesses específicos dos capítulos seguintes. Reconhece-se que a dimensão positiva a que se refere Norton constitui elemento de cuja análise não se deve prescindir na dependência dos diversos interesses de pesquisa, mas que é possível que dela se escape se a intenção é buscar entender o comportamento legislativo sob a chave da autonomia, entendida conforme explicitado acima.

No caso especificamente da ALERJ, em que há indícios de que a produção de origem parlamentar não conflita com os interesses do governo³⁹, à exceção dos casos em que há veto e o veto é derrubado (aspecto, este sim, que merecerá atenção adiante), a decisão teórico-metodológica de dispensar a dimensão positiva do fazer político tem ainda amparo empírico.

O interesse aqui não é verificar a extensão em que o parlamento fluminense se apresenta como instituição produtora de política (nos termos de Norton) ou proativa (nos moldes de Morgenstern), mas qual o seu perfil de relacionamento com o executivo, considerando-se, de um lado, um *input* relativo à performance no processo decisório e, de outro, um *outcome* (decisão pela manutenção ou rejeição de um veto) capaz de expressar as especificidades da influência do executivo.

3.1.2 Conceitos e medidas eleitos para o caso fluminense

Posto que o debate a respeito da força e autonomia política das instituições legislativas envolve, geralmente, análise de aspectos distintos da atividade parlamentar, que expressam de modo mais ou menos eficiente a latência daquelas variáveis, pretende-se discutir especificamente a autonomia da ALERJ, estando tal autonomia entendida, conforme outrora mencionado, como somatório de ações que permitam cultivar expertise política e decidir independentemente de outros poderes, neste caso, do executivo.

A despeito de aqui já se ter recortado o problema, ainda são muitas as possibilidades que se apresentam para seguir naquela direção. O objetivo deste capítulo é avaliar, com maior profundidade, o processo efetivo de construção da decisão coletiva no parlamento fluminense (ação em direção ao cultivo de expertise política) e a dinâmica de sua interação com o executivo em momentos em que as agendas se apresentam como supostamente conflitantes (vetos).

Tendo em vista que as capacidades da ALERJ já foram objeto de pesquisas citadas anteriormente, sua habilidade de cultivar expertise política e de tomar decisões independentes será medida por meio da análise de sua performance, tanto no que diz respeito ao processo de tomada de decisão quanto no que se refere à decisão em si. Sob este ponto de vista, 2 das 3 chaves explicativas antes mencionadas terão lugar na análise seguinte: 1) estrutura institucional e processo decisório, reservando-se menor espaço à primeira, em virtude do fato de que ela expressa apenas potencialidade; e 2) resposta ao Executivo, via análise de atos de interdição,

³⁹ Tomio e Ricci já faziam menção às diferenças de agenda entre o executivo e o legislativo, dado as competências de cada um, e Graça (2014) fez menção à existência, no estado do RJ, de uma divisão de agenda entre executivo e legislativo, tendo a agenda do segundo um perfil complementar à do primeiro.

por parte dos parlamentares, das preferências do governador. As variáveis e medidas eleitas, para tanto, serão objeto de dois subcapítulos que pretendem colocar à prova, respectivamente, as potencialidades da ALERJ em termos de desenho institucional e a independência expressa na rejeição de um veto do governador.

No que diz respeito à análise do processo decisório, importa avaliar a prática institucional da assembleia frente às possibilidades apresentadas pela natureza de seu regramento. Ou seja, a análise pormenorizada das características do regramento institucional cede espaço à avaliação dos efeitos que tal regramento, na prática, produz. Se a ALERJ tem um sistema de comissões complexo e bem estruturado, por exemplo, é razoável observar como este sistema efetivamente opera e contribui para a construção de uma agenda independente tanto quanto de uma resposta informada ao Executivo. O esforço a ser empreendido dialoga com a hipótese 2 apresentada na introdução, qual seja: *a descentralização formal da estrutura decisória da ALERJ, contrariando as expectativas institucionais, não gera um processo decisório efetivamente descentralizado.*

As variáveis a serem mobilizadas neste debate são: sistema de lideranças e sistema de comissões, em virtude do fato de que a inexistência regimental de um colégio de líderes vis a vis a existência de um sistema de comissões bastante institucionalizado vem sendo apontada como expressão de um parlamento descentralizado e autônomo.

Já para análise da resposta ao Executivo é comum que se recorra ao veto, em sua dimensão quantitativa e qualitativa, como fonte fidedigna de tipificação do comportamento do legislativo frente ao poder executivo em geral e, especificamente, dos legisladores estaduais frente aos governadores. A natureza dos projetos vetados pelo governador do estado do RJ, a capacidade de derrubada desses vetos detida pela ALERJ e a quantidade e relevância dos projetos cujos vetos do governador são efetivamente derrubados pela casa já foram objeto de análise de estudos outros dedicados a retratar o comportamento relativamente mais independente do parlamento fluminense. Tais estudos, contudo, supõem que a política é um jogo de soma zero em que se uma das partes perde, outra ganha necessariamente, ao mesmo tempo em que deixam escapar a dinâmica negocial e de interferência de um poder sobre o outro estabelecida antes das tomadas de decisão. Por tal razão, o veto em si e sua derrubada não são aqui variáveis de escolha.

O interesse está em desvendar a dinâmica e o comportamento dos atores por trás dessas derrubadas, nos moldes de Carey et al, com o objetivo de testar a hipótese 1 anteriormente apresentada: *a interdição, por parte da ALERJ, do executivo estadual é uma interdição negociada e este perfil não é pontual/conjuntural.* Nesse sentido, buscar-se-á verificar a

quantidade de vezes em que um veto é enviado à votação e a orientação de lideranças e comissões importantes no momento da votação do veto, em plenário. Espera-se, com isso, retratar a dinâmica de derrubadas de vetos na casa de modo a adicionar contribuição ao debate sobre autonomia, dependência e cooperação.

3.2 Desenho institucional e prática decisória: potencialidades à prova.

3.2.1. Especificidades da arquitetura institucional

Inicialmente, vale novamente destacar que é pressuposto deste trabalho que o regramento institucional tem impacto significativo sobre estratégias e ações individuais e coletivas, tanto quanto sobre resultados efetivos produzidos por uma instituição, mesmo que tal perspectiva, reconhecidamente desdobrada pela teoria (neo)institucionalista, não implique necessariamente na adoção automática de todas as suas premissas e suposições. Essa já seria razão suficiente para análise do desenho e da prática institucionais do parlamento fluminense.

Acrescenta-se, ainda, o fato de que o desempenho legislativo da ALERJ, bem como seu padrão de relacionamento com o poder executivo, ambos, segundo a literatura, condizentes com a ideia de um parlamento mais autônomo, vêm sendo descritos e analisados em associação à ideia de descentralização da estrutura institucional. Para além da consideração de fatores exógenos relativos à competitividade, sistema eleitoral, competências legislativas, entre outros, o desenho do regramento da instituição é variável que assume destaque em alguns dos esquemas explicativos já propostos.

A literatura sobre o assunto é extensa (Polsby, 1968; Clapp, 1962; Krehbiel, 1991; Cox e Mc Cubbins, 1993; Santos, 2002; entre tantos outros) e dialoga com as perspectivas distributivista, informacional e partidária, mencionadas no primeiro capítulo, responsáveis por analisar a estrutura institucional dos legislativos em acordo com as premissas de racionalidade estratégica dos atores: se as estruturas institucionais serviriam mais ou menos ao atendimento às demandas da base, com vistas à reeleição; à especialização do trabalho parlamentar e diminuição da assimetria informacional dentro do parlamento e entre este e o governo federal; e ao fortalecimento da imagem e do programa partidário, respectivamente, embora os dois últimos propósitos não sejam excludentes. Na interseção entre as três subcorrentes, uma avaliação teórica decorrente da premissa geral: a complexificação da estrutura institucional é suposta condição necessária para o fortalecimento do próprio legislativo na sua relação com outras instituições, considerado o processo de institucionalização como aquele em que as

regras, escritas ou consuetudinárias, substituem o casuísmo, criando incentivos de diversas ordens no parlamento e fora dele (o que, em última instância, afeta a própria competição).

São muitos os estudos que tratam do regramento institucional da Câmara dos Deputados, no Brasil, embora poucos os que se dedicam a esta análise nos legislativos estaduais, especialmente quando se trata de superar a avaliação específica dos regimentos internos e, portanto, exclusivamente das regras formais.

Sobre a Câmara dos Deputados, a avaliação predominante e vigente ainda hoje, a despeito das revisões em curso, é a de que a dominância do executivo sobre o legislativo relaciona-se estreitamente com instituições fundamentais de organização do processo decisório, a saber: colégio de líderes, restrição de emendamento (assinatura de 1/10 dos deputados para projetos em regime de urgência ou dos líderes com bancadas que, somadas, atinjam esse tamanho); e encaminhamento de voto pelas lideranças partidárias (Figueiredo e Limongi, 1999; Santos, 2002).

Embora tal avaliação possa ser encontrada em diferentes estudos sobre o tema, Santos a sistematiza em trabalho já citado que busca explicar as diferenças no padrão de relacionamento entre o executivo e o legislativo nos períodos de 46-64 e pós-constituição de 88. Para o autor, a inexistência desses três instrumentos na república de 46 é o que contribui para explicação do padrão diferenciado de atuação legislativa desse primeiro período com relação ao segundo – um padrão fundado em alianças pontuais, garantidas por meio de recursos de patronagem. Depois de 1988, as alianças interinstitucionais teriam se estruturado de modo muito mais consistente, com viés partidário, expresso pela centralização do processo decisório na figura dos líderes e por um perfil particular de atuação partidária das comissões (Figueiredo e Limongi, 1999), geralmente associadas, quando fortes e autônomas, a uma estrutura institucional mais complexa da qual decorre um parlamento mais relativamente independente. Na esteira da perspectiva institucionalista partidária, portanto, as comissões da Câmara têm sido avaliadas como pouco autônomas, porque dependentes das lideranças (responsáveis pela nomeação de seus membros) e, por conseguinte, do próprio executivo federal, dado o padrão brasileiro do presidencialismo de coalizão.

No que diz respeito à ALERJ, a inexistência de um colégio de líderes, a menor restrição ao emendamento em plenário, tendo em vista que as lideranças não controlam a apresentação de emendas (Santos, 2001), e a suposta especialização do sistema de comissões foram institutos igualmente apontados como em parte responsáveis por um padrão (inverso) não dependente de relacionamento com o executivo, embora, neste caso, tais institutos não reforcem, como em 46,

um perfil parlamentar de natureza distributivista e clientelista, mas a própria suposição de independência relativa do parlamento.

Vale lembrar que, assim como nos estudos relativos aos legislativos nacionais, explicações de natureza macroinstitucional também tiveram lugar no debate sobre desempenho dos legislativos estaduais. A discussão, por exemplo, a respeito das prerrogativas constitucionais do governador e do impacto das mesmas sobre a autonomia do próprio parlamento é antiga e o fato de o governador do RJ não dispor de prerrogativa para editar Medidas Provisórias (MPs) foi sempre considerado extremamente relevante até que Tomio e Ricci (2012), ao avaliarem os impactos das prerrogativas constitucionais em 6 estados brasileiros, concluíram que o expediente de edição de MPs era apenas excepcionalmente utilizado, razão pela qual não poderia explicar as variações. Segundo os autores, os recursos institucionais à disposição dos executivos estaduais, já garantiriam, por si só, o eventual controle da agenda legislativa. Ou seja, as variações comportamentais dos legislativos poderiam, de fato, ser eficientemente explicadas, ainda que não exclusivamente, pelas características do desenho institucional.

É esta descentralização da ALERJ, todavia, entendida como condição/ capacidade que potencializa um comportamento mais autônomo, ou, de outro modo, uma das variáveis que dão corpo à ideia de autonomia, que se pretende colocar à prova nas subseções seguintes, por meio da análise da prática institucional e, especificamente, da operação do sistema de lideranças e do sistema de comissões.

Sobre a capacidade de emendamento, instrumento ao qual igualmente se recorre para análise da desconcentração de poder no parlamento fluminense e de sua suposta maior autonomia, restam alguns aspectos pouco avaliados pela literatura, sobre os quais valem algumas rápidas observações que justificam inclusive excluí-lo do esquema explicativo ora proposto.

Os direitos de emendamento previstos no regimento da ALERJ vêm sendo apontados como menos restritivos ao parlamentar comum, ou seja, àquele que não dispõe de prerrogativas decisórias especiais, e de fato o é, em certa medida. Qualquer parlamentar pode ser autor de emendas supressivas, substitutivas, aditivas ou modificativas, no interior das comissões ou em plenário, nas duas fases de discussão dos projetos, ressalvadas algumas situações: a) em regime de urgência, emendas devem ser subscritas por ao menos 3 deputados; b) quando relativas a projetos de plano plurianual, diretrizes orçamentárias e proposta orçamentária anual, sua recepção se dá, exclusivamente, na comissão de orçamento, depois de emitido, em plenário, o parecer da própria comissão. Ademais, o recurso ao substitutivo, texto que propõe alteração

significativa da proposição original, assim como a produção de subemenda (alteração de emenda já proposta), em qualquer situação, são prerrogativas exclusivas das comissões, o que, de certo modo, inclusive, as fortalece frente ao parlamentar, individualmente, e ao plenário.

Na Câmara, há algumas diferenças e semelhanças. A proposição de emendas em plenário por qualquer parlamentar está restrita à primeira fase de discussão do projeto ou a discussões de turno único. Nas discussões de segundo turno, as comissões dividem tal direito com um coletivo que representa 1/10 dos membros da Câmara ou que seja formado por líderes que representem esse mesmo número. Tanto quanto na ALERJ, subemendas e substitutivos são prerrogativas exclusivas das comissões, esses últimos, inclusive, de comissões específicas com competência para análise do mérito dos projetos. Às comissões federais também cabe apresentação de emendas, quando do exercício do seu poder terminativo (análise de projetos em caráter conclusivo) e quando da tramitação de projetos em regime de urgência. Em regime de urgência, só é igualmente possível apresentar emendas em plenário, desde que por iniciativa das comissões ou de 1/5 dos parlamentares, quórum, proporcionalmente, contudo, quase 5 vezes maior que o que se exige no parlamento fluminense. Há restrição ao emendamento de projetos aprovados em caráter conclusivo pelas comissões, bem como de proposições de iniciativa exclusiva do presidente da República ou de outras que organizam serviços administrativos da Câmara, do Senado, dos Tribunais Federais e do Ministério Público, não podendo haver, nestes casos, aumento de despesa. Sobre esse aspecto, o quadro é similar no parlamento fluminense.

Existem, portanto, diferenças entre prerrogativas de emendamento nas duas instituições, mas as semelhanças existentes tornam pouco crível que essas mesmas diferenças, sozinhas, resultem em processos definidores de parlamentos tão distintos conforme avaliações relativas ao seu padrão de relacionamento com o executivo.

Ademais, a assembleia paulista, que, conforme já dito, persiste avaliada como de perfil mais dependente do governador, ainda que apresente mais restrições ao emendamento que a assembleia fluminense, não veda, em absoluto, a atuação dos parlamentares, individualmente, descredenciando análises que façam decorrer dessas restrições o controle da agenda pelas lideranças e pelo governador. Um projeto pode ser emendado na ALESP nas seguintes situações: a) quando estiver em “Pauta” (prazo de 5 sessões após o recebimento do projeto pela Mesa e antes de sua distribuição às comissões e de 3 sessões para projetos urgentes); b) ao ser iniciada a discussão, embora, neste caso, seja necessário o apoio de 1/5 dos membros da assembleia, e ao final dela, antes da votação, desde que a emenda seja aglutinativa e que seja subscrita por 2/3 da casa ou por líderes cujas bancadas somem essa proporção (restrições, estas

sim, não existentes no legislativo fluminense); e c) quando do exame do PL nas comissões, pelos respectivos relatores ou pela maioria de seus membros. Tanto quanto na ALERJ e na Câmara, as subemendas são de autoria exclusiva das comissões. Nos projetos de iniciativa do governo, igualmente, está vedada a apresentação de emenda com aumento de despesa, assim como estão vedadas as emendas aos projetos de emenda constitucional fora da fase de “Pauta”.

Quadro 5. Direitos de emendamento

Legis	Plenário	Comissões	Regime de urgência	Pls de autoria do Governador
ALERJ	Nas duas fases de discussão dos projetos, exceto urgência, por qualquer parlamentar.	Ao longo da tramitação em cada comissão, por qualquer membro. Iniciativa de substitutivos e subemendas.	Subscritas por 3 deputados.	Não podem aumentar despesa.
Câmara	Na primeira fase ou em turno único, por qualquer parlamentar. Na segunda, por 1/10 dos parlamentares e pelas comissões.	Ao longo da tramitação em cada comissão, por qualquer membro. Iniciativa de substitutivos (comissões de mérito) e subemendas.	Subscritas pelas comissões ou por 1/5 dos parlamentares.	Não podem aumentar despesa.
ALESP	Na fase de “Pauta”; no início da discussão por 1/5 dos parlamentares (exceto PEC); no final da discussão por 2/3 (apenas emendas aglutinativas/exceto PEC).	Ao longo da tramitação em cada comissão, por qualquer membro. Iniciativa de subemendas.	Diminuição apenas dos prazos.	Não podem aumentar despesa.

Fonte: Regimentos internos - ALERJ, ALESP, Câmara. Elaboração própria.

Nesse sentido, a permissividade das emendas parece não esclarecer a equação que faz derivar a autonomia do parlamento fluminense de uma estrutura decisória com maior dispersão de poder. A despeito das diferenças e da maior liberalidade da ALERJ em plenário, as prerrogativas de emendamento da Câmara e da ALESP não justificam tal afirmação. Os direitos de produzir emendas na ALERJ, em diferentes fases do projeto, não são condição suficientemente determinante da singularidade do seu comportamento. Ou seja, independentemente dos efeitos gerados por esses direitos, questiona-se a própria força desta potencialidade na explicação da dinâmica de relacionamento da assembleia com o executivo estadual. A concessão do direito à emenda (e, obviamente, não as emendas propriamente produzidas), por razões que não cabe aqui aprofundar, é, comparativamente, um aspecto secundário na avaliação da autonomia legislativa. Esta é a razão pela qual não se pretende sequer investir na avaliação do uso dos direitos ao emendamento elencados na ALERJ. O sistema de lideranças e o sistema de comissões anteriormente citados estarão no centro das investigações.

3.2.2. Sistema de lideranças: desenho X prática efetiva.

O sistema de lideranças da ALERJ é constituído por um conjunto de líderes partidários, cada um dos quais representando a sua bancada, escolhidos pela maioria absoluta dos integrantes da mesma, sendo o mais idoso o responsável por um eventual desempate em caso de bancadas com número par.

Por dever exercer seu papel na exata da medida da satisfação dos seus pares, o líder partidário pode ser destituído a qualquer tempo, desde que nova representação seja eleita no mesmo formato. Cada líder pode indicar vice-líderes na proporção de 1 para 3 deputados ou fração.

Por força regimental, é responsabilidade dos líderes fazer uso da palavra em defesa de uma linha política, pessoalmente ou por intermédio de vice-líderes; encaminhar a votação de qualquer projeto, em plenário, ou designar algum deputado que o faça; indicar, à Mesa, membros da bancada para compor quaisquer comissões e, a qualquer tempo, substituí-los. Ademais, as lideranças têm a prerrogativa de solicitar, quando iniciado o debate, em plenário, a respeito de uma matéria qualquer, que ela permaneça na pauta para recebimento de emendas, pelo prazo de 5 dias, sem que isso encerre a fase propriamente de discussão.

Importante ressaltar que o governador tem a prerrogativa de indicar deputados que exerçam a liderança do governo no legislativo, os quais dispõem dos mesmos direitos seletivos dos líderes partidários e cumprem papel de extrema relevância no parlamento - o de mediadores eficazes da relação interinstitucional e dos interesses do executivo, mesmo em conjunturas adversas ao governador. É bastante expressiva a força da figura desse líder na ALERJ, não associada a quaisquer atributos pessoais específicos, sendo recorrente nos discursos dos parlamentares a referência a este líder como aquele que “informou”, “decidiu”, para quem se vai “solicitar”, com quem se deve “negociar” – o que acaba por resultar em suspeição acerca da efetiva descentralização do processo decisório da instituição, conforme quadro exposto pela literatura atual.

Ao lado do presidente, o líder do governo é reconhecido como figura central na articulação dos atores políticos e nas negociações em torno de proposições, vetos, instalação e nomeação para as comissões, dentre outras atividades.

Quadro 6. Líderes e vice-líderes do Governo

Período	Líder		1º Vice-Líder	
	Nome	Partido	Nome	Partido
2003-2007	Noel de Carvalho	PMDB (PSB em 2003)	André Correa	PPS (sem partido em 2003)
			Paulo Melo (de 2005 em diante)	PMDB
2007-2011	Paulo Melo	PMDB	Nelson Gonçalves	PMDB
2011-2015	André Correa	PSD (sem partido até set/2011)	Chiquinho da Mangueira	PMDB (PMN de dez/2013 em diante)

Fonte: Diários Oficiais do Estado do Rio Janeiro/site da ALERJ. Elaboração própria.

Sobre o funcionamento de um “colégio de líderes”, espaço apontado em análises sobre a Câmara como catalisador e, ao mesmo tempo, expressão de um padrão de comportamento institucional centralizado, a afirmação de sua inexistência no parlamento fluminense não resiste ao monitoramento do efetivo processo de trabalho desta organização.

A despeito do fato de que não há, na instituição, regulação formal desse fórum, como em São Paulo⁴⁰, por exemplo, cuja assembleia é caracterizada como dependente do executivo, os líderes da ALERJ frequentemente se reúnem em colegiado, especialmente quando se trata da discussão de projetos de autoria do poder executivo. A decisão daí resultante, ainda que com eventuais contestações verbais, é indiscriminadamente reconhecida pela maioria do plenário ou no próprio interior das comissões.

O colégio de líderes da ALERJ, que chega inclusive a ser especificamente citado no art. 82 do regimento⁴¹, não detém prerrogativas formais de controle da agenda legislativa (porque não tem sequer desenho e regras de funcionamento definidos no regimento), mas dispõe de poder suficiente para controlá-la, em caso de necessidade, e na dependência dos interesses envolvidos. Na barganha com o executivo, o fórum tem papel destacado, em detrimento das negociações individuais, ainda que estas, marginalmente, sejam levados a cabo em questões pontuais.

Abaixo, alguns exemplos do papel exercido pelo colégio, segundo informações do próprio site da ALERJ.

⁴⁰ O Colégio de Líderes da assembleia legislativa do estado de São Paulo (ALESP) é presidido pelo presidente da assembleia e tem a seguinte composição: líderes dos partidos, do Governo, da Minoria (a minoria na ALESP pode, formalmente, indicar uma liderança) e dos Blocos Parlamentares. Caracteriza-se como instância de organização da Ordem do Dia de sessão ordinária e de consulta sobre temas de interesse da assembleia, reunindo-se por iniciativa do presidente ou dos líderes que representam a maioria da assembleia. Suas decisões são tomadas por consenso ou por maioria absoluta dos votos dos líderes, ponderados pelo tamanho de suas bancadas. Os líderes de Bloco Parlamentar e da Minoria tem assento e voz no Colégio, mas sem direito à voto.

⁴¹ Art. 82 – “A sessão plenária da Assembleia será transformada em comissão-geral, sob a direção de seu Presidente, de ofício ou por proposta do Colégio de Líderes, ou a requerimento da maioria absoluta da Assembleia, para: ...”. ALERJ, Regimento Interno.

- Sobre a discussão a respeito do projeto de lei 2.666/13, que permitia ao Rioprevidência realizar operação, no mercado doméstico ou internacional, de antecipação de receita de royalties e participações especiais de petróleo (18/12/2013): *“Conforme explicou o presidente do Rioprevidência, Gustavo Barbosa, ao Colégio de Líderes da Alerj, em reunião na última segunda-feira (16/12), a transferência de recursos autorizada pela lei de 2011 já está em andamento, com 3,3 dos R\$ 4,5 bilhões já autorizados”*. (espaço de prestação de contas).
- Sobre proposta do governo de incorporar o programa “Nova Escola” ao vencimento-base de todos os servidores da Educação (08/09/2009): *“O texto foi retirado de pauta na última semana pela apresentação de 86 emendas, que serão discutidas pelo Colégio de Líderes da Casa, no dia da votação, às 14h, na Presidência. Os deputados puderam exercer, através de emendas, os seus compromissos com a defesa de cada uma das posições. Na terça, durante a reunião, poderemos discutir as posições da Comissão de Educação e também das emendas individuais dos parlamentares, a fim de que, através dos líderes e de todos os deputados, esta matéria possa ter um encaminhamento”*, disse o presidente da Alerj, deputado Jorge Picciani (PMDB), durante a sessão de votação”. (espaço de negociação).
- Sobre mudanças propostas pelo Governo no plano de carreira do Magistério (02/09/2009): *“A Comissão de Educação da Assembleia Legislativa do Rio pretende incluir na próxima reunião que será realizada pelo Colégio de Líderes, na terça-feira (08/09), às 14h, representantes dos sindicatos dos professores para debater as mudanças propostas pelo Governo ao Plano de Carreira do Magistério através do projeto de lei 2.474/09”*. (espaço de interlocução com a sociedade civil).
- Sobre a pauta na volta do recesso legislativo (30/07/2007): *“Na quinta-feira, a discussão será norteadada por dois projetos de lei. Um deles, o de número 442/07, de autoria do Poder Judiciário, concede aumento de 13,58% aos servidores do Quadro Único de Pessoal da Justiça do Rio. Durante o recesso, o Colégio de Líderes da Alerj fechou um acordo numa reunião extraordinária para a votação desse tema logo após a retomada dos trabalhos, em agosto”*. (espaço de controle de agenda).
- Novamente sobre a pauta na volta do recesso legislativo (04/08/2003): *“O colégio de líderes da Assembleia Legislativa reuniu-se hoje, pela manhã, no gabinete da Presidência da Casa.*

Na pauta do encontro foram discutidos os assuntos que estarão em voga na Casa, neste segundo semestre, entre eles, os pedidos de CPI e de Comissões Especiais e as mensagens enviadas pela governadora Rosinha Garotinho, como a nova lei de Cotas nas universidades públicas, as mudanças do repasse no Fecam de 20% para 5% e o aumento de 150% do ICMS na venda de armas de fogo”. (espaço de controle de agenda).

- Sobre investigação a respeito da Loterj e do Rioprevidência (18/02/2004): *“A reunião de líderes partidários desta quarta-feira (18/02) decidiu que os deputados vão apurar os desvios cometidos na época em que o ex-subchefe de Assuntos Parlamentares do governo federal Waldomiro Diniz era presidente da Loterj”*. (espaço de decisão sobre fiscalização).

O colégio de líderes na prática instalado representa, portanto, importante espaço de negociação e construção de consenso, de controle de agenda, de prestação de contas, de decisão sobre fiscalização, de articulação com o governo do estado e, fundamentalmente, de concentração do poder decisório.

É importante ressaltar, ademais, que se, por um lado, a existência formal de um colégio, conforme exposto pela literatura, centraliza os trabalhos, afetando, negativamente, as condições de participação democrática institucional e facilitando o controle da agenda por parte da maioria governamental, em virtude do aumento de sua capacidade de coordenação e exercício de direitos parlamentares exclusivos; por outro, sua existência apenas factual pode consistir obstáculo ainda maior à descentralização, na medida em que resulta na diminuição dos instrumentos de controle e monitoramento por parte dos demais parlamentares e, subsequentemente, da *accountability* horizontal. É um importante exemplo da prática organizacional a colocar em xeque a avaliação do perfil descentralizado do processo decisório da ALERJ.

3.2.3. Sistema de comissões: desenho X prática efetiva.

Assim como a dispersão do poder decisório é apontada como importante recurso potencializador da autonomia do legislativo, um sistema de comissões forte é igualmente associado ao desenvolvimento de um parlamento mais autônomo e atuante. Ou seja, na esteira do debate neoinstitucionalista sobre o tema, capacidade de cultivar expertise política (variável que integra o conceito de autonomia) por parte dos parlamentos é variável dependente da atuação qualificada, institucionalmente forte e interdependente de comissões, que se dedicam,

estrategicamente, a atender demandas dos agentes políticos, segundo perspectivas distributivista, partidária ou informacional.

De acordo com cada uma dessas 3 vertentes (vide capítulo 1), as comissões facilitam que os agentes políticos cumpram objetivos distintos: transferir recursos para a clientela eleitoral (distributivista); reduzir incertezas inerentes à tomada de decisão sobre políticas públicas (informacional); e facilitar o cumprimento de programas partidários como meio de promoção da imagem dos partidos e, ao mesmo tempo, de ascensão eleitoral individual (partidária).

Embora as 3 vertentes entendam as comissões como espaços importantes de negociação, acomodação e deliberação, ressalta-se que, diferentemente das demais, a partidária não as reconhece como politicamente autônomas, embora admita que assumem papel relevante e que é este papel, inclusive, que as tornam objeto de disputa partidária. Em outros termos, se um estudo é orientado por uma perspectiva partidária, pressupõe-se que há pouca probabilidade de que se encontre, na instância legislativa em questão, um sistema de comissões independente, do ponto de vista político-partidário, tendo em vista que uma ingerência menor dos partidos é requisito que já não se cumpre de antemão.

Isto não significa dizer, é bom ressaltar, que um sistema de comissões orientado partidariamente resulte necessária e diretamente em um parlamento mais dependente sob o ponto de vista de sua relação com o executivo. Na verdade, o debate a respeito da partidarização das comissões remete-se à conjuntura americana de governos divididos, em sistema bicameral, em que a orientação partidária dessas instâncias atendia justamente ao propósito de enfrentar o governo de modo mais consistente e eficiente. Deste modo, o controle partidário não é, em si, questão determinante da dependência ou autonomia, a não ser que tal controle expresse, na verdade, absoluto controle governamental e que não haja qualquer outro instrumento que permita a ação das minorias. Todavia, para que as comissões cumpram a função de atender aos interesses dos partidos, decerto importam menos o *background* parlamentar e os incentivos à especialização. No modelo informacional, especialização/expertise é tratada como objetivo expresso do parlamentar, enquanto no distributivista como consequência não pretendida da autosseleção orientada pelas demandas do eleitorado. Nos dois casos, senioridade e especialização importam e podem resultar em comissões mais fortes, que, por sua vez, favorecem um comportamento legislativo menos dependente do poder executivo. Ou seja, ainda que teoricamente o controle partidário das comissões possa não resultar em comportamento subserviente do parlamento com relação ao chefe do executivo; na prática, a literatura supõe que ele interfere nas condições que poderiam justamente potencializar

comportamento oposto, a despeito do próprio fato de que, teoricamente, as indicações dos partidos não excluam a possibilidade de atenção às prerrogativas de senioridade, expertise e autosseleção (Araújo, 2012).

É preciso, contudo, buscar evidências de que se pode analisar determinada instituição com base em uma teoria ou outra, embora o uso de uma delas não invalide o fato de que há concomitância de elementos de várias no interior de uma mesma instituição. No que diz respeito à ALERJ, como dito no primeiro capítulo, sugere-se que a perspectiva partidária, prioritariamente, é a que melhor explica o funcionamento das comissões, em função de determinados dados apresentados adiante e no capítulo 4.

O sistema de comissões da ALERJ é recorrentemente citado como um sistema complexo e institucionalizado, indicador de um parlamento dispersivo em termos de poder (e, portanto, não controlado por partidos majoritários) e relativamente autônomo. Sem atenção a alguns aspectos relevantes, a operação deste sistema, contudo, não foi objeto de qualquer pesquisa empírica. As seções seguintes objetivam justamente enfrentar tal desafio por meio da análise de variáveis ditas fundamentais para as vertentes distributivista e informacional, na expectativa de aproximar o leitor da possibilidade de uma análise partidarista do parlamento fluminense: relevância e sistemática de funcionamento (vertente informacional) e rotatividade X especialização (distributivista).

3.2.3.1. Sistemática de funcionamento das comissões permanentes: reuniões e audiências públicas

Há atualmente, na ALERJ, 36⁴² comissões permanentes (7 das quais instituídas na primeira legislatura em análise⁴³), as quais se distinguem, na linha de Cox e Mc Cubbins (apud Santos, 2002), por competência e externalidade (capacidade de afetar outros membros dos partidos) – sendo as de ampla competência e alta externalidade as que justamente discutem

⁴² 1) Agricultura, Pecuária, Políticas Rural, Agrária e Pesqueira; 2) Assuntos da Criança, do Adolescente e do Idoso; 3) Assuntos Municipais e de Desenvolvimento Regional; 4) Ciência e Tecnologia; 5) Combate às Discriminações e Preconceitos de Raça, Cor, Etnia, Religião e Procedência Nacional; 6) Constituição e Justiça; 7) Cultura; 8) Defesa Civil; 9) Defesa do Consumidor; 10) Defesa do Meio Ambiente; 11) Defesa dos Direitos da Mulher; 12) Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania; 13) Economia, Indústria e Comércio; 14) Educação; 15) Emendas Constitucionais e Vetos; 16) Esporte e Lazer; 17) Indicações Legislativas; 18) Legislação Constitucional, Complementar e Códigos; 19) Minas e Energia; 20) Normas Internas e Proposições Externas; 21) Obras Públicas; 22) Orçamento, Finanças, Fiscalização Financeira e Controle; 23) Para Prevenir e Combater Pirataria no Estado do Rio de Janeiro; 24) Política Urbana, Habitação e Assuntos Fundiários; 25) Pessoa com Deficiência; 26) Prevenção ao Uso de Drogas e Dependentes Químicos em Geral; 27) Redação; 28) Saneamento Ambiental; 29) Saúde; 30) Segurança Alimentar; 31) Segurança Pública e Assuntos de Polícia; 32) Servidores Públicos; 33) Trabalho, Legislação Social e Seguridade Social; 34) Transportes; 35) Tributação, Controle da Arrecadação Estadual e de Fiscalização dos Tributos Estaduais; e 36) Turismo.

⁴³ Comissões de Defesa da Pessoa com Deficiência; Saneamento Ambiental; Segurança Alimentar; Tributação, Controle da Arrecadação Estadual e de Fiscalização dos Tributos Estaduais; Cultura; Defesa Civil; Comissão Para Prevenir e Combater Pirataria no Estado do Rio de Janeiro.

legislações de maior alcance político-social. No caso da ALERJ, trata-se das comissões de Constituição e Justiça (CCJ), Emendas Constitucionais e Vetos (ECV) e Orçamento que são, ademais, as que detêm maior capacidade de influir no resultado legislativo, sendo possível praticamente antevê-lo, nas demais comissões e/ou em plenário, quando da análise de seus pareceres. A primeira tem a função de determinar a constitucionalidade de toda e qualquer proposição legislativa em tramitação na ALERJ, com direito de arquivamento de projetos considerados inconstitucionais por unanimidade dos membros que a compõe, desde que não haja recurso impetrado e aprovado em plenário. A segunda se dedica a analisar e emitir dois tipos de pareceres distintos, admissibilidade e mérito, acerca de uma proposição de emenda à constituição ou de um veto apostado pelo governador. A terceira, responsável pela tarefa de avaliar projetos que interferem na questão orçamentária do Estado, dispensa maiores apresentações.

Quadro 7. Comissões Permanentes, por legislatura e sessão legislativa.

Legislaturas	Sessão 1	Sessão 2	Sessão 3	Sessão 4
2003-2007	29	33	34	35
2007-2011	36	36	36	36
2011-2015	36	36	36	36

Fonte: Site ALERJ. Elaboração própria.

Assim como na Câmara e na ALESP, para composição das comissões obedece-se, tanto quanto possível, à proporcionalidade partidária⁴⁴, o que, segundo o modelo informacional, favoreceria a aproximação entre as preferências dos medianos das comissões e do plenário e o desempenho de um papel informacional das comissões, sendo os líderes os responsáveis pela indicação de cada membro⁴⁵.

Às comissões cabe discutir e votar projetos de lei de sua competência; realizar audiências públicas; convocar autoridades públicas para prestar esclarecimentos; receber reclamações contra atos ou omissões de autoridades e entidades públicas, dentre outras atividades.

Diferentemente da Câmara e da ALESP, o que de certo modo é surpreendente, as comissões da assembleia fluminense, supostamente contribuintes para um comportamento mais autônomo, não dispõem de poder conclusivo, o que significa que seu parecer não dispensa

⁴⁴ Divide-se o número de membros da assembleia pelo número de membros de cada comissão -quociente partidário; em seguida, o número de deputados de cada partido pelo quociente anterior; o resultado, abandonados os decimais, fornece o número dos representantes de cada partido nas comissões.

⁴⁵ Este tipo de análise dos que trabalham com o modelo informacional é expressão da tentativa de conjugação de diferentes modelos teóricos.

apreciação dos projetos pelo plenário, à exceção da aprovação, por unanimidade dos membros da CCJ, de parecer pela inconstitucionalidade, cabendo, ainda assim, interposição de recurso. Ressalta-se que o poder conclusivo é comumente apontado, pela literatura, como expressão de força de um sistema de comissão.

É condição básica, no entanto, de um sistema de comissões robusto, capaz de reduzir a possibilidade de assimetria e desequilíbrio na relação de forças entre o executivo e o parlamento, que ele cumpra papel efetivo no processo legislativo, contribuindo para que se produza, acumule e faça circular conhecimento no parlamento, de modo a instruir e subsidiar o processo decisório.

No que se refere especificamente à ALERJ e à sua capacidade de interferência sobre a agenda explícita do executivo, que não via rejeição, as comissões, já de antemão, são esvaziadas de parte de seu papel, tendo em vista que a quase totalidade das mensagens enviadas pelo governador tramitam em regime de urgência, sendo debatidas diretamente pelo plenário, sem que tenham contado com o suporte do debate em ambientes de maior especialização. No período em análise, assim tramitaram 592 das 612 mensagens que o executivo encaminhou.

A despeito disso, as comissões cumprem papel central no desenho institucional da casa, com potencial de diminuição, inclusive, da necessidade de recorrência ao executivo e a outros poderes para tomada de posição sobre quaisquer matérias em discussão, inclusive as de iniciativa do próprio parlamento. Todavia, a realização do potencial expresso regimentalmente requer do sistema certa performance, certa atividade. É necessário que as comissões sejam ativas para que tenham eficácia na descentralização e qualificação do processo de decisão.

Não sendo simples definir o meio pelo qual se deve medir o nível de atividade de uma comissão, tarefa que se poderia cumprir, por exemplo, mediante avaliação do número de pareceres que ela emite; opta-se, aqui, pela análise da frequência de suas reuniões, pressupondo-se que os pareceres podem ser emitidos via circulação por gabinetes e que é a construção coletiva a responsável, de fato, pelo acúmulo informacional das comissões. Nesse sentido, equipara-se, nesta seção, “atividade” a encontro formal dos membros da comissão em número suficiente para que se tenha quórum para análise e deliberação. A opção tem, ainda, por fundamento pesquisa de campo⁴⁶ realizada, pela UFMG, em algumas assembleias estaduais (analisada por Mendes, em 2012), em que uma das perguntas solicitava indicação por parte dos deputados das instâncias decisórias mais importantes da casa. Dentre os apontaram as

⁴⁶ A pesquisa “Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em doze unidades da federação” foi realizada pela UFMG a partir de questionários respondidos, nos anos de 2007 e 2008, por 12 assembleias estaduais, dentre as quais a do RJ.

comissões permanentes (somente 17%), a maior parte justificou a resposta com referência à “discussão democrática” e aos “debates” produzidos em seu interior.

Nas 3 legislaturas estudadas, do total de comissões permanentes somente 3 tiveram atividade sistemática: Constituição e Justiça, com uma média de reuniões-ano variando entre 32 e 39; Normas Internas e Proposições Externas, que realizou 29 reuniões na legislatura 2003-2006 e 39, na 2011-2014; e, em menor medida, Orçamento, com uma média de encontros anuais variável entre 18 e 21.

Para além dessas 3 comissões, a de Direitos Humanos, na primeira legislatura em questão e a de Educação, nas duas seguintes, assumiram, secundariamente, posição de destaque em termos de frequência de reunião. A primeira, com uma média de 17 reuniões-ano; e a segunda, com uma média de 18 reuniões anuais, entre 2007 e 2010, e de 20, entre 2011 e 2014.

Já as comissões com menor atividade legislativa foram: Combate às Discriminações e Preconceitos de Raça, Cor, Etnia, Religião e Procedência Nacional, que realizou somente 8 reuniões entre 2003-2006; Comissão Para Prevenir e Combater Pirataria no Estado do Rio de Janeiro, que se reuniu apenas 2 vezes nos quatro anos seguintes; e Comissão de Emendas Constitucionais e Vetos, que, entre 2011 e 2014, teve sua atividade concentrada em apenas 3 reuniões, apesar de ser a única competente para análise dos vetos governamentais. Sobre tal comissão especificamente, vale dizer que, ainda que a sua natureza justifique, em parte, a baixa média de reuniões, é razoável suspeitar, em função do número de vetos analisados a termo no período, 246 (conforme se verá adiante), de que a atividade parlamentar de análise e deliberação não se realize necessária e prioritariamente no interior da comissão.

Tabela 7. Frequência e Média Anual de reuniões ordinárias e extraordinárias (ROE) – Total e comissões com maior e menor atividade na ALERJ

COMISSÕES	2003-2006		2007-2010		2011-2014	
	Total ROE	Média ROE	Total ROE	M-A ROE	Total ROE	Média ROE
Comissões com maior atividade						
Constituição e Justiça	157	39,3	135	33,8	129	32,3
Normas Internas e Proposições Externas	116	29,0	158	39,5	132	33,0
Orçamento, Finanças, Tributação, Fiscalização Financeira e Controle (1 ano na 1ª legislatura)	19	19,0	-	-	-	-
Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania	69	17,3	56	14,0	32	8,0
Educação (1 ano na 1ª legislatura)	6	6,0	72	18,0	82	20,5
Educação e Cultura (3 anos na 1ª legislatura)	33	11,0	-	-	-	-
Comissões com menor atividade						
Emendas Constitucionais e Vetos	56	14,0	25	6,3	3	0,8
Orçamento, Finanças, Fiscalização Financeira e Controle	54	18,0	74	18,5	86	21,5
Para Prevenir e Combater Pirataria no Estado do Rio de Janeiro	-	-	2	0,5	10	2,5
Combate às Discriminações e Preconceitos de Raça, Cor, Etnia, Religião e Procedência Nacional	8	2,0	43	10,8	21	5,3
Total, consideradas todas as comissões (vide anexo)	1397	10,8	1563	10,9	1521	10,6

Obs.: Tabela completa (vide apêndices).

Fonte: Atas e editais das comissões permanentes. Site ALERJ. Elaboração própria.

É importante registrar que, se consideradas todas as comissões, a média de reuniões ano, em cada legislatura, foi menor que 11, uma média bastante baixa frente às expectativas geradas por um sistema de comissões ativo e ainda superestimada pela dinâmica de trabalho das 3 comissões com maior atividade supracitadas (Constituição e Justiça, Normas e Orçamento). Se excluídas as 3, tem-se uma média de reuniões-ano de 8,1; 8,3 e 8,1 nas três legislaturas, respectivamente. A maior parte das comissões não realizou sequer 1 reunião de trabalho, ordinária ou extraordinária, por mês útil⁴⁷. Na legislatura 2003-2007, esse foi o caso de 21 comissões (60); na legislatura seguinte de 17 (47%); e, entre 2011 e 2015, de 20 (56%).

É possível tratar o elevado número de comissões instaladas na assembleia fluminense como justificativa para a baixa média de reuniões observada, na medida em que se comprove que o espectro temático das comissões é mais amplo do que aquele identificado nas proposições legislativas apresentadas. Isto não contraria, todavia, a natureza disfuncional e ineficiente do sistema, podendo inclusive sustentá-la. Ou seja, qualquer uma das hipóteses que justifique o cenário de baixa atividade analítica e deliberativa (a existência de poucos projetos cuja análise seja de competência dessas comissões; a baixa produtividade das mesmas no que diz respeito à

⁴⁷ Desconsiderado o recesso legislativo: janeiro, metade de dezembro e metade de julho.

análise e emissão de parecer; e/ou o próprio número de projetos que tramitam anualmente na casa) sugere que a institucionalização e a complexidade da estrutura do sistema respondem a demandas outras que não a necessidade de informar ao parlamento. Não se pode, com isso, atestar a fragilidade estrutural das comissões enquanto instâncias produtoras e acumuladores de conhecimento; mas pode-se dizer ser este o caso no período em análise, sendo razoável inferir que o formato do sistema cumpre a função de, prioritariamente, atender aos interesses dos deputados frente às suas bases e à sociedade civil organizada e/ou dos partidos frente aos seus programas, a ver.

No que diz respeito à capacidade de as comissões produzirem informação independente, importa também observar a atividade relativa a um tipo específico de reunião, cujo caráter é de consulta e não deliberação: as audiências públicas. Com a finalidade regimental de “instruir matéria legislativa em tramitação” e “tratar de assuntos de interesse público relevantes” (Regimento da ALERJ), tais audiências podem ser solicitadas por quaisquer membros de qualquer comissão e/ou por entidade da sociedade civil que, se credenciada ao Fórum Permanente de Desenvolvimento Estratégico do Estado⁴⁸, tem seu pedido aprovado inclusive de forma automática.

A despeito da facilidade procedimental implicada na sua convocação, não se recorreu com frequência às audiências no período em análise, apesar dos números gerais expressivos que se pode observar nas 3 legislaturas, especialmente nas 2 últimas. Nos primeiros 4 anos em análise, foram realizadas 201 audiências no total; na legislatura seguinte, 598, 144 delas na comissão de Trabalho e 85 na de Educação; e na legislatura 2011-2014, 551, das quais 118 também na comissão de Educação.

**Tabela 8. Frequência e Média Anual de Audiências Públicas –
Total e comissões com mais audiências (tabela completa – vide apêndices)**

COMISSÕES	2003-2006		2007-2010		2011-2014	
	Total AP	Média AP	Total AP	Média AP	Total AP	Média AP
Assuntos Municipais e de Desenvolvimento Regional	27	6,8	24	6,0	15	3,8
Cultura (2 anos na 1ª legislatura)	5	2,5	33	8,3	39	9,8
Defesa dos Direitos da Mulher	18	4,5	46	11,5	36	9,0
Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania	13	3,3	38	9,5	37	9,3
Educação (1 ano na 1ª legislatura)	1	1,0	85	21,3	118	29,5
Educação e Cultura (3 anos na 1ª legislatura)	17	5,7	-	-	-	-
Trabalho, Legislação Social e Seguridade Social	16	4,0	144	36,0	28	7,0
Total, consideradas todas as comissões (vide anexo)	201	1,5*	598	4,2	551	3,8

Fonte: Atas e editais das comissões permanentes. Site ALERJ. Elaboração própria.

⁴⁸ Constituído, por resolução estadual, em 2003, o Fórum é atualmente integrado por 37 organizações governamentais e não governamentais, sendo presidido pelo presidente da ALERJ. Com o objetivo de apoiar a formulação e a produção de políticas públicas no Estado, função esta potencialmente de grande valia no incremento dos recursos informacionais do parlamento, ele tem atividade sistemática e relevante, embora de pouco efeito institucional na atividade parlamentar de modo geral.

O instrumento vem ganhando força no interior do parlamento - cada comissão realizou, em média, cerca de 4 audiências públicas por ano, nos últimos 8 anos, mas tem seu uso praticamente circunscrito a algumas comissões cujas competências requerem maior proximidade com entidades não estatais, quais sejam, educação e trabalho, cultura, direitos humanos e direitos da mulher, exceção à cargo da comissão de assuntos municipais e desenvolvimento regional, que está entre as que mais fizeram uso das audiências entre 2003 e 2006.

É importante mencionar, no entanto, que as comissões supracitadas não são as que concentraram o processo decisório no período em estudo, conforme verificado pela taxa de reuniões, embora se admita que a qualificação produzida numa instância possa ser extensível a outras, produzindo impacto sobre a qualificação da agenda do legislativo e, eventualmente, sobre a própria adoção de um comportamento mais autônomo.

Ademais, as audiências públicas vêm se firmando como fontes de produção de informação pelo próprio legislativo, embora em matérias que, de modo geral, não conformam agenda conflitante com a do executivo. De acordo com Santos e Graça, a ALERJ e o executivo do RJ têm agendas substantivamente distintas, sendo a do executivo dedicada prioritariamente a assuntos econômicos e orçamentários, administrativos e de segurança (2001, 2014). Sobre tais assuntos, as comissões vêm realizando poucas audiências, conforme se pode observar na tabela. A comissão de orçamento, por exemplo, realizou somente 4, 11 e 18 audiências públicas, nos quatro anos das 3 legislaturas, respectivamente (tabela completa vide apêndice 4).

De todo o exposto, pode-se concluir, desconsideradas as várias inferências possíveis, que os dados seguramente nos permitem atestar algo de suma importância para a verificação do estágio de institucionalização do sistema de comissões e, especificamente, de seu caráter descentralizador de fato e não de jure. As atividades da ALERJ são extremamente concentradas nos trabalhos de algumas poucas comissões. Apesar das potencialidades do sistema e do caráter promissor de alguns recursos institucionais, como as audiências, o sistema de comissões é, no geral, pouco eficiente e não opera de modo a garantir efetivo acúmulo de informação e debate de ideais, prerrogativas tidas como essenciais de um comportamento mais independente de outros poderes, quando a razão para tal não se encontra na simples afirmação de oposição.

Sob a perspectiva de atuação das comissões da ALERJ, não é possível reconhecer descentralização efetiva do processo de decisão e, tampouco, que é a descentralização o fator de maior contribuição na adoção de um comportamento mais independente com relação ao executivo. Se posta à prova e refutada a condição de autonomia que se atribuiu à ALERJ, ainda assim, não se sustentaria a associação causal entre sistema de comissões robusto e produção

legislativa dominante e relevante, como é o caso da assembleia. A produção legislativa da ALERJ, em termos de volume e qualidade, não resulta do funcionamento e da atividade de suas comissões, tendo em que vista que estas pouco se reúnem, sendo esta uma condição básica para produção e circulação de informação. A distinção entre capacidades e performance legislativa, portanto, é fundamental para entendimento do parlamento fluminense.

3.2.3.2 Rotatividade e especialização nas comissões permanentes

Uma das características eleitas pela literatura para identificação de um sistema de comissões ativo e forte, capaz de descentralizar o processo de tomada de decisão institucional, é a especialização das comissões. Aqui, todavia, o debate em nada se assemelha ao travado em torno de características da elite política, que incluem variáveis de escolaridade e profissionalização.

A especialização a que se refere é aquela 1) gerada não intencionalmente pela autosseleção, conforme corrente distributivista; 2) resultante de pretensão explícita, de acordo com a corrente informacional; 3) ou decorrente da conjugação da ação de designação do partido e do respeito, ainda que de forma secundária, a regras de senioridade, no caso de parlamentos cuja atividade se assemelha à descrita pela corrente partidária.

Assim como no caso da mensuração do nível de atividade, também são muitos os indicadores que permitiriam uma aproximação à avaliação do grau de especialização⁴⁹ das comissões, optando-se aqui por um específico, que se supõe indispensável e primordial em termos de geração e acúmulo informacional, qual seja: a taxa de permanência do parlamentar em uma mesma comissão, em uma ou mais legislaturas, considerada, neste caso, a possibilidade de recondução do parlamentar, ou seja, atendida a condição de ter havido recandidatura e reeleição⁵⁰.

Para tanto, utilizar-se-á como amostra a análise de 4 comissões, 2 das quais com a maior média de reuniões em todo o período estudado, dentre as de mais ampla externalidade – Constituição e Justiça (35) e Orçamento (19), e 2 outras com a menor, dentre as existentes nos

⁴⁹ Em virtude das dificuldades inerentes ao processo de coleta de dados relativos à formação acadêmica e profissional dos parlamentares, a análise seguinte centrar-se-á na avaliação de requisitos à especialização e não a indicadores de expertise parlamentar.

⁵⁰ Para todos os membros das comissões selecionadas, verificou-se, quando da análise de senioridade superior a 4 anos, se uma eventual não recondução poderia ter sido motivada por não reeleição. A taxa calculada já considera o universo reduzido dos que, reeleitos, representavam um grupo elegível a permanecer nas comissões. Em todos os casos, foram considerados suplentes em exercício.

12 anos em estudo – Comissão para Prevenção ao Uso de Drogas e Dependentes Químicos em Geral (4) e Comissão de Política Urbana, Habitação e Assuntos Fundiários (5).

É importante considerar que o presidente das comissões tem mandato de 2 anos, prazo supostamente orientador da permanência dos demais membros, os quais, todavia, podem ser substituídos a qualquer tempo, por indicação do líder de sua bancada. Nesse sentido, não há qualquer garantia que um parlamentar que inicie a legislatura como membro de uma comissão, nela permaneça ao longo dos anos seguintes, embora, parta-se aqui do pressuposto de que, do ponto de vista do interesse pela especialização, tal permanência consistiria um indicador relevante. Seguem-se os dados.

Na Comissão de Constituição e Justiça, a legislatura 2011-2014 foi aquela em que houve maior percentual de permanência nos 4 anos (40%). Entre 2003-2006, menos de um terço dos membros nela permaneceram ao longo de toda a legislatura; e, entre 2007 e 2010, somente 15%.

Tabela 9. Comissão de Constituição e Justiça. Taxas de permanência intralegislativas

Legislatura	Vagas	Deputados membros	Taxa de permanência			
			1 ano	2 anos	3 anos	4 anos
2003-2006	7	11	18%	27%	27%	27%
2007-2010	7	13	31%	38%	15%	15%
2011-2014	7	10	0%	60%	0%	40%

Obs1. As diferenças na totalização dos percentuais devem-se ao arredondamento.

Fonte: Site da ALERJ. Comissões Permanentes, composição. TRE, eleições.

Para afastar a possibilidade de que os dados acima sejam conjunturais, importa identificar a mesma taxa, considerando-se períodos mais longos para aqueles que, reeleitos, poderiam ter permanecido na comissão por mais que uma legislatura ou retornado a ela depois de alguma breve interrupção. Dos 25 membros indicados para a CCJ nas 3 legislaturas, mais que a metade exerceu 2 ou 3 mandatos, sendo razoável supor, em não havendo óbice por parte do partido e tampouco migração partidária, ser este o universo de elegíveis a permanecer na comissão por pelo menos 8 anos inteiros. O grupo de elegíveis pelos 12 anos da série é de somente 7 deputados, representando 28% do total.

Tabela 10. Comissão de Constituição e Justiça. Taxas de permanência interlegislativas.

Deputados diferentes na comissão	Membros eleitos 2 e 3X	Taxa de permanência dos eleitos por 2 e 3 legislaturas			Membros eleitos 3X	Taxa de permanência dos eleitos por 3 legislaturas			
		Anos				Anos			
		(-) de 4	4 a 7	8 ou +		(-) de 4	4 a 8	9 a 11	12
25	13	54%	23%	23%	7	29%	43%	14%	14%

Obs1. As diferenças na totalização dos percentuais devem-se ao arredondamento.

Fonte: Site da ALERJ. Comissões Permanentes, composição. TRE, eleições.

Dentre os deputados eleitos por 2 ou 3 legislaturas, 54% permaneceram na CCJ por menos que 1 legislatura inteira. Do total de membros que tiveram mandato nas 3, somente 14% permaneceram por todo o período em que eram elegíveis.

É significativa, portanto, a rotatividade no interior da comissão, sendo importante ressaltar que tal fato parece ter pouca relação com eventuais migrações⁵¹ de um partido para outro, na medida em que dos 13 eleitos por 2 e 3 legislaturas, 4 mudaram de partidos, dos quais, contudo, 3 já não haviam permanecido na comissão durante uma única legislatura, antes mesmo que tivesse havido a migração. O quarto membro, eleito por 3 mandatos, ocupou a comissão por apenas 5 anos, embora tenha estado num mesmo partido por 8. Ou seja, embora a composição da comissão seja proporcional à representação partidária, a rotatividade que nela se observa não resulta da alternância dos partidos que a compõem, assim como a permanência em partido que tem nela representação não garante o reaproveitamento do deputado que já a constituiu. Há outros interesses nos partidos que, conforme a literatura prevê, secundarizam a senioridade (vide apêndice 6).

Na Comissão de Orçamento, o cenário não é distinto. À exceção da legislatura 2007-2010, na qual 75% dos membros permaneceram na comissão ao longo das 4 sessões legislativas; nas duas outras, apenas 23% estiveram nesta mesma situação.

Tabela 11. Comissão de Orçamento. Taxas de permanência intralegislativas.

Legislatura	Vagas	Deputados membros	Taxa de permanência - ano			
			1	2	3	4
2003-2006	7	13	31%	38%	8%	23%
2007-2010	7	8	0%	25%	0%	75%
2011-2014	7	13	38%	31%	8%	23%

Obs1. As diferenças na totalização dos percentuais devem-se ao arredondamento.

Fonte: Site da ALERJ. Comissões Permanentes, composição. TRE, eleições.

Dentre os elegíveis (eleitos por 2 e 3 legislaturas), poucos foram os que ocuparam assento por 8 anos (15%), embora mais que a metade tenha permanecido na comissão de 4 a 7 anos, com destaque para o grande número dos que permaneceram apenas 4, o que certamente se justifica pelo alto percentual de reconduzidos na legislatura 2007-2010, sendo esta a grande diferença com relação aos dados da CCJ.

Ademais, nota-se que, dentre os que podiam permanecer 12 anos em atividades relativas ao orçamento, 63% permaneceram de 1 a 2 legislaturas, mas nenhum ficou na comissão por mais de 8 anos. Ou seja, por mais que o tempo de mandato tenha influência no tempo de participação na comissão, há indícios importantes de que as vantagens da maior especialização

⁵¹ Considerados os partidos aos quais pertencem os deputados no momento da eleição.

se submetam aos desígnios dos partidos, responsáveis pelas indicações. De modo semelhante ao observado na CCJ, a migração partidária também não é justificativa para o quadro. Houve 4 trocas de partidos entre os deputados da comissão que cumpriram mandato em mais de 1 legislatura, embora, em todos os casos, quando de sua saída da comissão, estivessem eles no mesmo partido responsável por sua indicação.

Tabela 12. Comissão de Orçamento. Taxas de permanência interlegislaturas.

Deputados diferentes na comissão	Membros eleitos 2 e 3X	Taxa de permanência dos eleitos por 2 e 3 legislaturas (em anos)			Membros eleitos 3X	Taxa de permanência dos eleitos por 3 legislaturas (em anos)			
26	13	(-) de 4	4 a 7	8 ou +	8	(-) de 4	4 a 8	9 a 11	12
		31%	54%	15%		38%	63%	0%	0%

Obs1. As diferenças na totalização dos percentuais devem-se ao arredondamento.

Fonte: Site da ALERJ. Comissões Permanentes, composição. TRE, eleições.

No que se refere às duas comissões em que se verificou menor média de frequência das reuniões entre 2003 e 2014, o que permite supor menor atividade e importância relativa, e, subsequentemente, menor interesse por parte dos parlamentares e partidos, tem-se o seguinte quadro.

Na Comissão de Prevenção ao Uso de Drogas, em cada uma das 3 legislaturas, é mais alta que nas comissões anteriores a taxa de permanência do parlamentar durante 4 sessões legislativas (43%); assim como também é maior o percentual de deputados eleitos por 2 e 3 mandatos⁵² que permaneceu mais de uma legislatura na comissão, precisamente de 4 a 7 anos (63%), embora grande parte deste tenha permanecido apenas 4. Apesar da expressividade do percentual, ressalta-se que os parlamentares que ficaram 4 anos inteiros poderiam, na pior das hipóteses (em caso de 1 reeleição) ter ficado 8 e, na melhor, 12 (em caso de 2 reeleições).

Na comparação com as demais comissões, todavia, é de se notar que parece ter havido menor interesse dos líderes partidários em efetuar um grande número de trocas, o que pode estar relacionado a uma menor disputa pelas vagas da comissão, em função da baixa amplitude dos benefícios por ela gerados. Essa mesma razão, ademais, pode ser justificativa para o fato de que nenhum deputado elegível ficou na comissão por 8 anos ou mais. Ou seja, pode não ter havido razão para a troca de um membro em tempo inferior a 4 anos, mas tampouco para garantia de sua permanência por mais de 4.

Já na Comissão de Política Urbana, Habitação e Assuntos Fundiários, a rotatividade é ainda maior do que a identificada nas comissões citadas anteriormente, com uma proporção de

⁵² Neste caso, todos os membros que passaram pela comissão foram reeleitos.

apenas 20% de deputados indicados que permaneciam como membros quando do fim da legislatura em cada um dos 3 períodos em análise. Dentre os elegíveis a permanecerem na comissão por 8 ou 12 anos, 71% permaneceram menos de 4.

**Tabela 13. Taxas de permanência intralegislativas.
Comissões de Prevenção ao Uso de Drogas.**

Legislatura	Vagas	Deputados membros	Tx permanência a cada ano			
			1	2	3	4
2003-2006	4;5	7	29%	29%	0%	43%
2007-2010	5	7	0%	57%	0%	43%
2011-2014	5	7	0%	57%	0%	43%

Obs1. As diferenças na totalização dos percentuais devem-se ao arredondamento.

Fonte: Site da ALERJ. Comissões Permanentes, composição. TRE, eleições.

**Tabela 14. Taxas de permanência intralegislativas.
Comissões de Política Urbana, Habitação e Assuntos Fundiários.**

Legislatura	Vagas	Deputados membros	Tx permanência a cada ano			
			1	2	3	4
2002-2006	5	10	40%	40%	0%	20%
2007-2010	5	9	22%	56%	0%	22%
2011-2014	5	9	22%	56%	0%	22%

Fonte: Site da ALERJ. Comissões Permanentes, composição. TRE, eleições.

Tabela 15. Comissões de Prevenção ao Uso de Drogas e de Política Urbana, Habitação e Assuntos Fundiários. Taxas de permanência interlegislativas.

Prevenção ao uso de drogas									
Deputados diferentes na comissão	Membros eleitos 2 e 3X	Taxa de permanência dos eleitos por 2 e 3 legislaturas (em anos)			Membros eleitos 3X	Taxa de permanência dos eleitos por 3 legislaturas (em anos)			
19	19	(-) de 4	4 a 7	8 ou +	4	(-) de 4	4 a 8	9 a 11	12
		38%	63%	0%		25%	75%	0%	0%
Política Urbana, Habitação e Assuntos Fundiários									
Deputados diferentes na comissão	Membros eleitos 2 e 3X	Taxa de permanência dos elegíveis por 2 e 3 legislaturas (em anos)			Membros eleitos 3X	Taxa de permanência dos eleitos por 3 legislaturas (em anos)			
25	14	(-) de 4	4 a 7	8 ou +	10	(-) de 4	4 a 8	9 a 11	12
		71%	29%	0%		70%	30%	0%	0%

Obs1. As diferenças na totalização dos percentuais devem-se ao arredondamento.

Fonte: Site da ALERJ. Comissões Permanentes, composição. TRE, eleições.

Em resumo, embora se possa dizer que em algumas das comissões há parlamentares com certa senioridade; de um modo geral e, em especial, nas comissões de maior externalidade - CCJ e Orçamento, não é este o quadro que se afigura.

Considerando-se, pela amostra tratada, que o nível de atividade das comissões não é determinante da permanência de seus membros em todo o período estudado, não há razão para

supor que, para o restante do sistema, o quadro seja distinto. Nesse sentido, se, além do nível de atividade já medido, a especialização for indicativa de um sistema de comissões mais forte e ativo, o sistema de comissões da ALERJ deve ser enquadrado em outra classificação. O fato de não haver (onde e quando possível) manutenção, por longo prazo, da vaga de um parlamentar, que lhe pudesse conferir maior capacidade de intervir no assunto de que trata a comissão (acúmulo de expertise) ou instrumento para manter a distribuição de benefícios concentrados ao seu eleitorado (distributivista), permite que se aponte o interesse do partido como fator prioritariamente incidente sobre a sua composição.

Posto isto, é importante que se faça duas ressalvas. A primeira que diz respeito à estrutura do sistema. Apontar o fato de que as comissões da ALERJ são pouco operantes, com poucos incentivos à especialização, não contraria a ideia de que elas dispõem de uma estrutura institucional bem desenvolvida. Cada uma das comissões é atendida por uma burocracia legislativa que lhe confere dinâmica mínima e conta com o suporte de um quadro permanente de assessores da casa, que embora vinculados aos gabinetes e não às comissões propriamente ditas (o que também reduz, em parte, a possibilidade de especialização), dispõem de recursos e tempo para que atribuam caráter mais profissionalizado, eficiente e qualificado ao sistema, desde que cumprido o requisito de que esteja ele em atividade. Em momentos de operação das comissões, portanto, é possível que as assessorias legislativas minimizem eventuais déficits informacionais dos deputados e favoreçam, na exata medida do interesse dos partidos, uma atuação parlamentar mais consistente e independente.

A segunda ressalva dialoga com o argumento de Pribeiral (1998), que alerta para eventuais equívocos decorrentes da indicação de um único modo de funcionamento de todas as comissões. Há comissões mais estratégicas que outras, que, segundo o autor, podem representar ilhas de institucionalização e merecem ser assim analisadas. É o caso da CCJ, na Câmara, e também dela no parlamento fluminense. A análise do sistema de comissões da ALERJ requer esta atenção.

3.3 O poder de contrabalançar: por trás da derrubada dos vetos

Se o desempenho da ALERJ, sob o ponto de vista da operação dos sistemas que informam a tomada de decisão (lideranças e comissões) é, pelo acima exposto, mais condizente com características que outrora se supôs existentes, confrontantes com um comportamento mais independente; resta avaliar a natureza efetivamente independente deste comportamento. Em outras palavras, se a prática institucional da ALERJ tem perfil centralizado e concentrado não

condizente com as potencialidades geradas por seu regramento formal, é importante avaliar se há comportamento efetivamente autônomo do legislativo que possa ter sido gerado à revelia dessa prática. Trata-se aqui do teste da hipótese 1⁵³.

Conforme mencionado anteriormente, far-se-á tal exercício por meio da análise do perfil dos vetos derrubados e mantidos, sob o ponto de vista de sua recorrência na pauta e, especialmente, das sinalizações de interesses em torno das rejeições e aprovações. Reconhece-se que para análise, em maior escala, da dinâmica de relacionamento entre executivo e legislativo, tal caminho não se faz suficiente⁵⁴, mas que é ele extremamente importante, dado que o volume de vetos (expressão da menor eficiência do executivo em controlar a agenda parlamentar, Moya, 2005), bem como a derrubada deles pelo plenário, vem sendo apontados como fortes indicativos do comportamento autônomo da ALERJ.

3.3.1 Dados introdutórios

Apesar de não alarmante, se comparado aos dados de outras assembleias legislativas no país, o número de vetos apostos pelo governador a projetos que tramitam na ALERJ é considerado expressivo, embora não tanto quanto o número de vetos derrubados pela casa, o que efetivamente transforma a assembleia em um caso de estudo bastante particular.

Ao analisar os vetos apostos pelo governador entre 1983 e 2010, segundo iniciativa do projeto, tipo de veto e classificação por assunto, Graça (2014) identificou aposição de vetos a 34,8% dos 6604 projetos de lei aprovados no período ou a 39% deles, se considerados apenas os de iniciativa parlamentar. Ainda segundo o autor, o número de vetos apresentados foi crescente tanto quanto foi crescente o número de vetos derrubados pelos parlamentares, embora com grande diferença em dois subperíodos, 1983-1997 e 1997-2010. A taxa de vetos rejeitados mostrou-se significativamente maior no último, de aproximadamente 50%, o que se explicaria pela diminuição dos recursos de patronagem do governador e, especificamente, conforme já mencionado em outra seção, pela venda do Banerj e implementação da lei de responsabilidade fiscal.

⁵³ Hipótese 1: *a interdição, por parte da ALERJ, do executivo estadual é uma interdição negociada e este perfil não é pontual/conjuntural.*

⁵⁴ Outras possibilidades de análise da relação executivo-legislativo: identificação das alterações sofridas pelas proposições encaminhadas pelo executivo; da dinâmica de interferência legislativa sobre o orçamento; do exercício do poder de fiscalização do legislativo etc.

No período ora em análise, de 2003 a 2014, foram apostos 974⁵⁵ vetos pelo governador, o que corresponde a 38% das 2542 leis ordinárias e complementares aprovadas nesses 12 anos, segundo relatórios sintéticos produzidos pela mesa diretora da ALERJ ao final de cada sessão legislativa.

Considerando-se, no entanto, que há um montante de 2944 leis, ordinárias e complementares, efetivamente promulgadas entre 2003 e 2014⁵⁶ (ainda que 25 delas tenham tido tramitação legislativa encerrada em final de 2002), vale analisar a proporção de projetos vetados sobre universo distinto: a soma destas leis com o total de vetos totais apresentados no período (664)⁵⁷. O raciocínio implicado na proposta, justificado pela discrepância entre dados dos relatórios mencionados e outros disponibilizados no site, ano a ano, é o de que, tanto quanto os projetos efetivamente vetados, os promulgados representaram possibilidade de veto potencial. Sob esta perspectiva, a proporção de vetos que o governador aposta cai significativamente de 38% para 29%⁵⁸ (bem menos que os 34% encontrados por Graça entre 1983 e 2010), embora não se possa restringir tal simulação aos vetos rejeitados apostos a projetos de iniciativa exclusivamente parlamentar. Dado o formato dos bancos de dados disponíveis, exigir-se-ia, para este empreendimento, esforço não condizente com os objetivos específicos da pesquisa.

Tabela 16. Projetos de lei aprovados por ano e por tipo.

Ano	Projetos de lei aprovados segundo os relatórios			Projetos de lei aprovados – universo construído (leis promulgadas + vetos totais votados, mantidos - VTM)		
	Ordinária	Complementar	Total	Promulgadas	VTM	Somatório
2003	176	2	178	206	29	235
2004	208	1	209	224	51	275
2005	181	2	183	212	28	240
2006	222	5	227	285	57	342
2007	137	3	140	208	31	239
2008	167	5	172	189	46	235
2009	222	5	227	275	35	310
2010	211	0	211	231	18	249
2011	245	0	245	287	33	320
2012	215	0	215	239	17	256
2013	257	0	257	295	22	317
2014	278	0	278	293	17	310
Total	2519	23	2542	2944	384	3328

Fonte: ALERJ (elaboração própria).

⁵⁵ O número diz respeito aos vetos apostos no período de acordo com os resumos dos relatórios de atividades anuais disponibilizados pela ALERJ entre 2003 e 2014. Para os propósitos da pesquisa, o universo de interesse é o de vetos votados, considerando-se que nem todos os vetos apostos no período têm votação realizada e concluída no mesmo intervalo de tempo e que os vetos efetivamente votados podem ter sido apostos em período anterior.

⁵⁶ Vide subcapítulo anterior. Dados coletados ano a ano. Fonte: site da ALERJ.

⁵⁷ A proposta mescla dados de todas as leis promulgadas no período, ano a ano, com dados de oposição de vetos disponíveis nos relatórios sintéticos de fim de legislatura, dos quais se rejeita o número de projetos aprovados, tendo em vista que, para aquele fim, tais relatórios são as fontes sintéticas mais fidedignas com as quais se pode lidar.

⁵⁸ A exclusão dos 25 casos com tramitação legislativa encerrada em 2002 altera minimamente o percentual.

É importante destacar que para os propósitos deste estudo, em que se assume como ponto de partida estudos outros dedicados a demonstrar as especificidades da ALERJ e seu espírito suposta e relativamente mais independentista sob o aspecto quantitativo, importa menos o número de vetos apostos e derrubados e mais a dinâmica de derrubada desses vetos para que se tenha maior clareza do que este indicador pode realmente, ao fim e ao cabo, expressar. Por tal razão, o universo doravante norteador da análise será o de vetos votados e com votação concluída entre 2003 e 2014, e não o de vetos propriamente apostos neste mesmo intervalo de tempo. A diferença entre os dois universos é pequena, mas significativa para a análise a ser empreendida.

De 2003 a 2014, 933 vetos foram votados à termo no plenário da ALERJ, embora 1373 tenham entrado em pauta, em algum momento, para que sobre eles o corpo legislativo tomasse uma decisão. Ou seja, do total de vetos que a ALERJ se propôs a debater no período, apenas 68% (933) tiveram votação efetivamente concluída; enquanto o restante (32%) foi retirado de pauta por acordo entre as várias partes envolvidas.

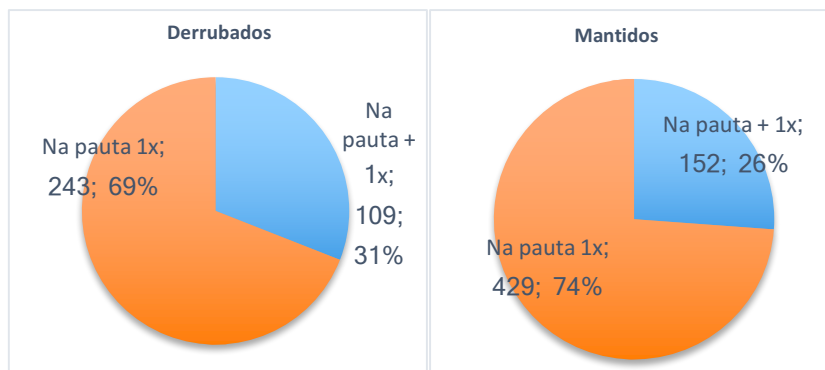
O dado é de extrema relevância, porque, na prática, um veto não votado é um veto mantido⁵⁹ e um veto mantido, ao longo de anos, por inação legislativa (considerado o fato de que dentre os 440 vetos com votação não concluída, há projetos com tramitação iniciada em 1999 e apenas 2 em 2014), é um veto que efetivamente se pretende manter com redução do custo implicado na consumação da votação. Para uma análise mais fidedigna da dinâmica de vetos na ALERJ, é importante que não se perca tal dado de vista.

Com relação aos 933 vetos com votação finalizada, 28% precisaram entrar na pauta mais de 1 vez, sugerindo a existência de uma dinâmica negocial importante de se considerar, embora difícil de precisar - ou o plenário, de início, não se considerava maduro para tomar a decisão (negociação entre parlamentares); e/ou os autores e lideranças buscavam prolongar/postergar a negociação em torno da decisão em atendimento a interesses afeitos aos parlamentares e/ou ao governo (negociação entre parlamentares e entre estes e o governo).

Entre vetos derrubados e mantidos, há uma pequena diferença na proporção daqueles que tiveram que ir à plenário mais de 1 vez e que, supostamente, portanto, exigiram maior habilidade negocial. Dentre aqueles derrubados essa proporção é um pouco maior (31% contra 26%), embora estatisticamente pouco relevante.

⁵⁹ Segundo o art. 172 do regimento da ALERJ o veto deve ser apreciado no prazo de 30 dias a contar do seu recebimento. Esgotado este prazo sem deliberação, ele deverá ser colocado na Ordem do Dia da sessão imediata, com ou sem parecer emitido, sobrestados os demais procedimentos legislativos até a sua votação final. Por esta razão, pode-se dizer que o veto não votado, por anos, é, na prática um veto mantido.

Gráfico 13. Vetos, mantidos e derrubados, segundo o número de vezes que entraram em pauta no plenário.

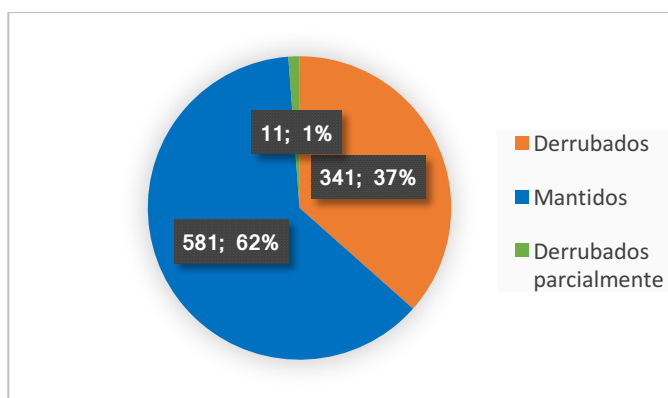


Fonte: Site da ALERJ. Ordem do Dia. Discursos e votações. Elaboração própria.

No que diz respeito, propriamente, à decisão parlamentar sobre os vetos, vale ressaltar que 341 foram derrubados (37%)⁶⁰, 581 mantidos (62%) e 11 (1%) derrubados apenas parcialmente⁶¹, dados que se assemelham aos expostos por Graça no período coincidente das pesquisas, mas bastante diferentes dos anos anteriores a 2002, quando havia uma taxa de derrubada de vetos bem menor.

Assim como observado por Graça de 1983 a 2010, a oposição de vetos totais, entre 2003 e 2014, supera em muito a de parciais (71% contra 29%), relação que se reproduz quando avaliados os vetos mantidos e derrubados em separado, embora entre os últimos a proporção de vetos totais seja expressivamente maior. Apenas 20% dos vetos derrubados no período eram do tipo parcial.

Gráfico 14. Proporção de vetos mantidos, derrubados e parcialmente derrubados.



Fonte: Site da ALERJ. Ordem do Dia. Discursos e votações. (elaboração própria).

⁶⁰ Se considerados os vetos que saíram de pauta no período como na prática mantidos, o percentual de vetos derrubados cairia para 26%. Tal cálculo, contudo, é apenas um exercício para o período, tendo em vista que os vetos referidos, ainda que suas votações estejam regimentalmente fora do prazo, podem ser efetivamente votados e derrubados a qualquer tempo.

⁶¹ Os vetos derrubados parcialmente serão considerados, nas análises seguintes, como vetos derrubados, na medida em que indicam contraposição da ALERJ, ainda que parcial, ao Executivo.

Gráfico 15. Vetos por tipo – total, mantidos e derrubados.



Fonte: Site da ALERJ. Ordem do Dia. Discursos e votações. Elaboração própria.

3.3.2 Aposição, derrubadas e manutenções de vetos no tempo

Quando analisados os dados por ano e legislatura, na expectativa de aprofundamento da análise, é possível notar:

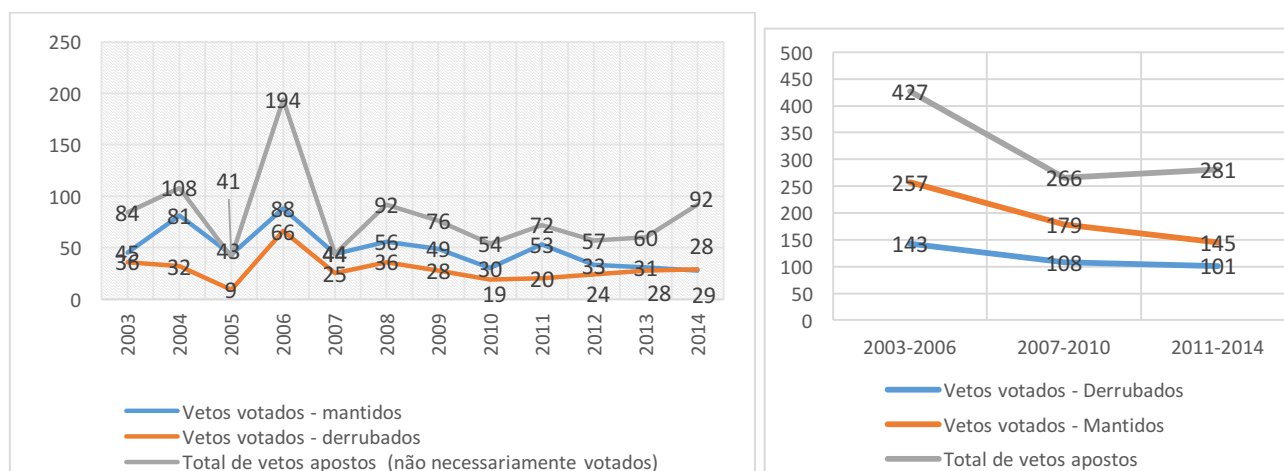
- O número de vetos derrubados é quase sempre menor que o de mantidos; apenas em 2014 ele é superior, em todos os demais é maior o número de vetos que o legislativo opta por manter.
- O número de vetos mantidos e derrubados segue tendência idêntica e proporcional de elevação e declínio até 2010, à exceção do ano de 2004, que é o segundo pico de vetos apostos da legislatura 2003-2006, mas também aquele em que, neste período, o volume de vetos derrubados passa a ser descendente - deve-se destacar que é possível que este tenha sido um ano de ajuste para a base de apoio do governo, em função da mudança de partido da governadora; a queda da proporção de vetos parece sintoma do reposicionamento do PMDB.
- O ano de 2006 foi o ano de maior pico de aposição de veto e também de derrubada dos mesmos, embora muitos dos vetos apostos não tenham sido efetivamente votados (40), o que significa que na prática foram mantidos. Se observada a curva dos vetos votados, mantidos e derrubados, ela é idêntica à quase todo o restante da série. Ou seja, o nível de conflito medido pelas derrubadas dos vetos no governo de Rosinha não é significativamente diferente do que se verifica em anos posteriores, sendo, ao contrário, o segundo governo de Cabral o

tendencialmente mais conflitivo sob esta mesma perspectiva, apesar do menor número de vetos apostos.

- A partir de 2012, há desalinhamento tendencial entre as variáveis: declínio das manutenções dos vetos do governador e crescimento das derrubadas, ou seja, há crescimento da derrubada de vetos justamente no segundo governo de Cabral, eleito com a maior coligação do período, em que todos os partidos tinham assento no parlamento, conforme se verificará no capítulo seguinte.

- Consideradas as 3 legislaturas, nota-se tendência de diminuição do número de vetos apostos pelo governador, embora a primeira esteja enviesada por 2006, mantida a semelhança das curvas de evolução negativa dos vetos aceitos e derrubados, novamente com alguma diferença na legislatura 2011-2014.

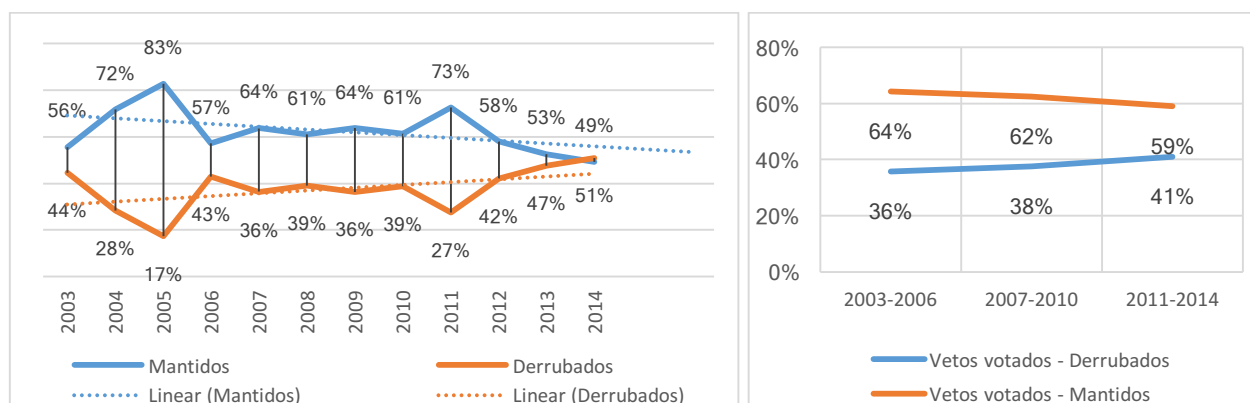
Gráfico 16. Vetos votados (mantidos e derrubados) e vetos apostos - por ano e legislatura.



Fonte: Site da ALERJ. Ordem do Dia. Discursos e votações. Elaboração própria.

A evolução da proporção dos vetos derrubados e mantidos ao longo dos anos e por legislatura ajuda a esclarecer mais o cenário.

Gráfico 17. Evolução da proporção de vetos votados - mantidos e derrubados – por ano e por legislatura.



Fonte: Site da ALERJ. Ordem do Dia. Discursos e votações. (elaboração própria).

Se os dados absolutos indicam declínio da quantidade de vetos apostos pelo governador no período, os relativos demonstram clara tendência, desde que não alteradas as condições vigentes, de inversão de curvas e aumento progressivo dos vetos derrubados. O destaque é a legislatura 2011-2014, embora com números não muito distantes dos anos anteriores. Os governos de Rosinha Garotinho e Sérgio Cabral, sob essa perspectiva, vale novamente ressaltar, pouco se diferenciam. No mandato de Rosinha (2003-2006), há dois anos com grande proporção de vetos mantidos e dois com percentuais de derrubada que não se diferenciam muito dos demais anos, especialmente do segundo mandato de Cabral. Isto, por si só, vai de encontro à tese de que a derrubada dos vetos na legislatura 2003-2006 indica conflito sistemático e recorrente, sendo, inclusive o ano de 2005 aquele em que, proporcionalmente, houve a menor proporção de vetos rejeitados (17%).

De 2011 em diante, depois de uma queda no percentual de vetos que a ALERJ rejeitou, há aumento contínuo dessa proporção, com pico de 51% em 2014 (o maior dentre os 12 anos), justamente quando, de acordo com dados relativos a sucesso de executivo, tempo de tramitação de agenda e tamanho da coligação (ver capítulos anteriores), o governador se via teoricamente em posição mais favorável frente ao legislativo.

Nesse sentido, os dados relativos ao governo de Rosinha permitem tecer críticas a interpretações correntes que o diferenciam demasiadamente dos governos posteriores quando observada a proporção de vetos mantidos e derrubados. Já os dados referentes ao segundo governo de Cabral levantam suspeição sobre a própria suficiência e pertinência do indicador como expressão fidedigna do conflito no legislativo fluminense.

Posto isto, vale analisar a dinâmica dos vetos derrubados e mantidos na casa.

3.3.3 A dinâmica das derrubadas e manutenções: orientação de bancada

Conforme mencionado anteriormente, a análise da dinâmica dos vetos na ALERJ tem por função específica o teste da hipótese 1⁶². Para tanto, fez-se opção pela observação dos encaminhamentos/orientações feitas às bancadas por parte de 3 atores centrais quando da votação dos vetos em plenário – o líder do governo ou preposto (aquele que fala em seu nome⁶³), a comissão de emendas constitucionais e vetos (CECV) e o líder do partido do governador na ALERJ, a partir da leitura crítica das notas taquigráficas referentes a cada votação⁶⁴.

3.3.3.1 O líder do governo

Tendo em vista que o líder do governo assume papel central nas conduções dos trabalhos parlamentares e nas negociações com o poder executivo com relação às agendas legislativa e governamental, causa grande estranhamento o fato de que, tanto no que diz respeito aos vetos mantidos, quanto no que se refere aos derrubados, é extremamente alto o percentual de votações sem qualquer encaminhamento explícito por parte desse ator.

Dos vetos mantidos, 62% o foram sem qualquer orientação da base do governo pelo líder. Dentre os derrubados, esse percentual foi, contraintuitivamente⁶⁵, ainda maior, 65%, indicando que, no caso específico dos vetos, eventuais debates e acordos em torno da manutenção ou derrubada são realizados em outros fóruns anteriormente e não em plenário (colégio de líderes), suposição que ganha crédito frente ao percentual de vetos que se retira da pauta antes da conclusão da votação, conforme já observado anteriormente.

Duas explicações alternativas à proposta acima - 1) a consideração do líder governamental como ator pouco competente na condução de sua tarefa de organização da base aliada; e 2) o desalinhamento do líder com relação às orientações do governo - se estivessem corretas, implicariam que se pudesse observar mudanças frequentes na ocupação do posto da liderança. Não sendo este o caso no período em questão, pode-se realmente supor que o líder

⁶² Hipótese 1: *a interdição, por parte da ALERJ, do executivo estadual é uma interdição negociada e este perfil não é pontual/conjuntural.*

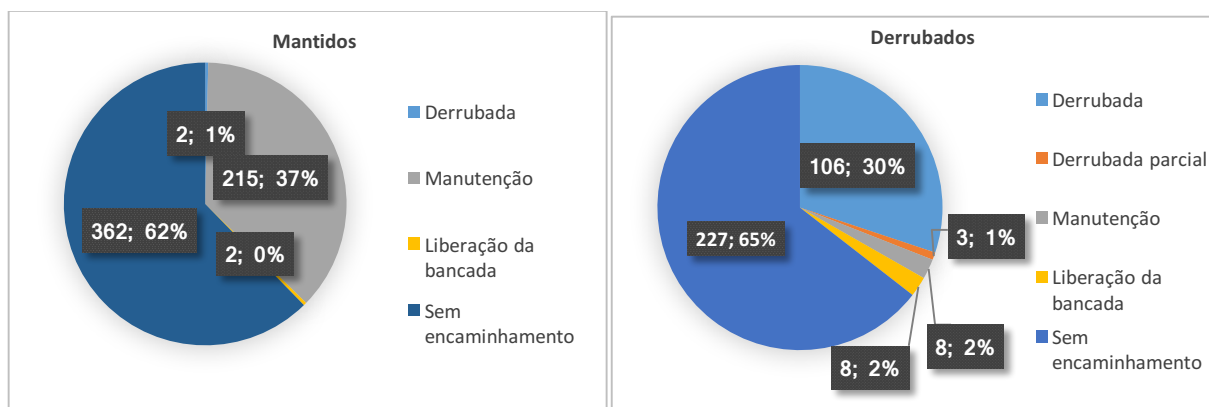
⁶³ Considerou-se como encaminhamento do líder do governo: orientação da bancada feita por ele próprio, antes da votação do veto; parecer da CECV quando emitido pelo próprio líder do governo, sem que tenha ele feito pronunciamento contrário no momento da votação (somente 12 casos); orientação da bancada feita pelo vice-líder do governo; pronunciamento de deputado da base aliada com referência explícita à posição ou acordo firmado junto ao líder do governo.

⁶⁴ Notas taquigráficas disponíveis no site da ALERJ. www.alerj.rj.gov.br/legislaturas/ordem_do_dia/ discursos e votações.

⁶⁵ Parte-se do pressuposto de que se há veto por parte do governador, já tendo, havido, portanto, custo em expor divergência com relação ao legislativo; e que se há percepção do líder de que o plenário rejeitará a posição do governo, caberia, neste caso, o líder defendê-la.

governamental dispensa o encaminhamento da base por já ter se posicionado, via acordos anteriores, e/ou antecipado, sem disposição para o enfrentamento, o resultado da votação.

Gráfico 18. Vetos mantidos e derrubados por tipo de encaminhamento do líder do governo (%).



Fonte: Site da ALERJ. Ordem do Dia. Discursos e votações. Elaboração própria.

Nota-se, ademais, igualmente para os casos de vetos mantidos e derrubados, que, desconsideradas as votações sem encaminhamento (62%), destacam-se os casos em que a orientação do líder do governo, durante a votação, é idêntica ao resultado final.

Conforme gráfico acima, cerca de 37% dos vetos mantidos tiveram orientação explícita do líder pela manutenção. No universo de vetos derrubados, 30%, um percentual bastante expressivo (especialmente se avaliado sob a perspectiva de que 65% desses vetos foram votados sem qualquer orientação do líder em plenário), foi derrubado por indicação do próprio líder. Se somado a esse montante, a quantidade de vetos derrubados em cujas votações houve liberação da bancada do governo por parte do líder governamental, posição esta que, em não havendo divergência entre a liderança do governo e o próprio governo, sinaliza não haver contrariedade do executivo com relação ou à derrubada ou à manutenção, esse percentual sobe ainda para 32%. Com o acréscimo das situações em que há orientação do líder pela derrubada parcial chega a 33%. O percentual é expressivo, tão expressivo quanto aquele que elevou à ALERJ à condição de assembleia mais independente na relação com o executivo, em função do número de oposição de vetos e da média de derrubadas.

Ademais, nota-se que em apenas 2% dos casos a derrubada dos vetos contrariou a orientação explícita da liderança governamental. Uma proporção extremamente pequena que desafia a ideia de conflito entre executivo e legislativo e advoga em favor da tese de que a rejeição dos vetos pode não representar contraposição efetiva de agendas e independência legislativa, por mais contraintuitivo que isto, de início, possa parecer.

É preciso, contudo, identificar, especificamente no que diz respeito à derrubada dos vetos, a atuação da liderança em cada uma das 3 legislaturas em questão. A legislatura 2011-2014, que tem grande proporção de vetos derrubados, é justamente a que se destaca pela grande quantidade de rejeição por orientação do próprio líder. Já no governo de Rosinha o líder não se pronuncia em quase todas as votações (87%)⁶⁶, defendendo a derrubada em apenas 11% delas, embora, deva-se destacar, sofrendo derrotas efetivas em apenas 2% dos casos.

Tabela 17. Vetos derrubados por tipo de encaminhamento do líder do governo (n e %).

Orientação do líder	2003-2006	2007-2010	2011-2014	Total
Pela derrubada total ou parcial	16	36	57	109
Pela manutenção	3	4	1	8
Sem encaminhamento e/ou pela liberação da base	124	68	43	235
Total	143	108	101	352
Pela derrubada total ou parcial	11%	33%	56%	31%
Pela manutenção	2%	4%	1%	2%
Sem encaminhamento e/ou pela liberação da base	87%	63%	43%	67%
Total	100%	100%	100%	100%

Fonte: Site da ALERJ. Ordem do Dia. Discursos e votações. (elaboração própria).

Não estando clara a razão pela qual os líderes governamentais não cumprem seu papel de orientar as bancadas em momentos cruciais do processo legislativo, passa-se à avaliação do papel da CECV na dinâmica de derrubada e manutenção dos vetos, com o objetivo de identificar algum outro ator efetivamente relevante na instrução do voto contra ou a favor do governador.

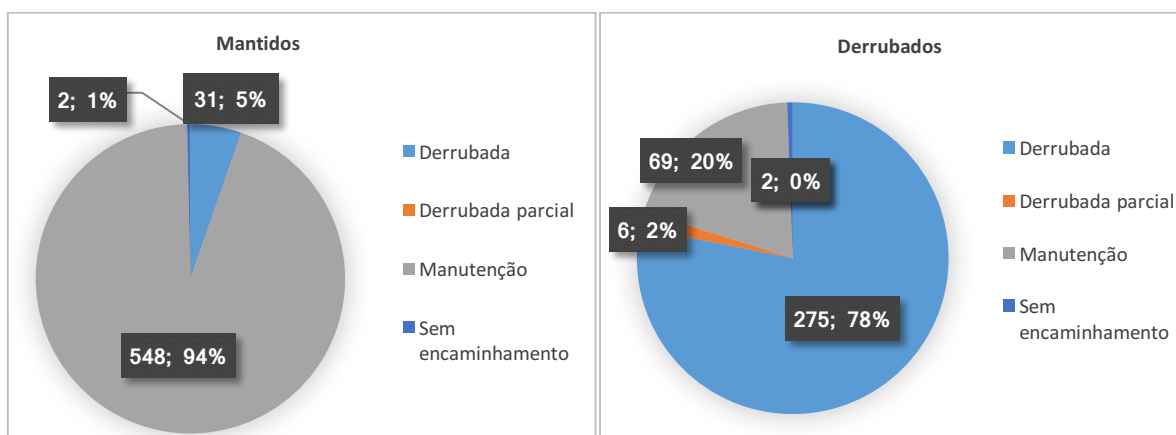
3.3.3.2 A CECV e sua relação com o governo

A despeito de sua baixa média de reuniões (vide seção anterior), justificada, em parte, pela função que lhe cabe⁶⁷, mas também pela prática de decisão no colégio de líderes, a CECV exerce papel substantivo na rejeição ou aprovação dos vetos, assumindo posição de relevância no sistema, assim como o fazem, em outras matérias, as comissões de constituição e justiça e orçamento, as únicas com sistemática de produção e orientação de voto na casa.

⁶⁶ A maior parte das votações em que o líder do governo Rosinha não se pronuncia acontece nos anos de 2003 e 2006, anos de maior proporção de vetos derrubados do período. Em 2003, 25; em 2004, 22; em 2005, 4; em 2006, 63.

⁶⁷ O fato da CECV tratar exclusivamente de Emendas Constitucionais e de vetos, bem como a dinâmica da ALERJ de concentrar votações dos vetos em sessões específicas pode justificar o reduzido número de reuniões realizadas pela Comissão.

Gráfico 19. Vetos mantidos e derrubados por tipo de encaminhamento da CECV (n, %).



Fonte: Site da ALERJ. Ordem do Dia. Discursos e votações. (elaboração própria).

Dos 581 vetos mantidos na ALERJ, a CECV pronunciou-se pela manutenção em 94% deles, o que demonstra aderência massiva do plenário à posição desta comissão. No que se refere aos 352 vetos derrubados, houve decisão pela rejeição em 80% deles (281), considerados também os vetos derrubados parcialmente – bem mais que nos 30% em que houve encaminhamento deste tipo por parte do líder governamental.

Vale ressaltar que nos casos em que os vetos foram derrubados com posicionamento favorável à manutenção por parte da CECV, em 35% houve encaminhamento pela derrubada e em 6% pela liberação da bancada por parte do líder governamental. O dado não contraria a avaliação de que as discussões da comissão são levadas à cabo em altíssima escala em plenário, mas impõe a ressalva de que o (re)posicionamento do líder governamental pode alterar o resultado da votação em direção diferente da proposta pela CECV, inclusive sem contrariedade por parte dos integrantes da mesma.

Tabela 18. Posicionamento do líder do governo nos casos em que os vetos são derrubados (inclui parcialmente derrubados) à revelia do parecer da CECV pela manutenção.

Posicionamento - líder	N	%
Libera a bancada	4	6%
Encaminha pela derrubada	24	35%
Encaminha pela manutenção	7	10%
Não faz encaminhamento	34	49%
Total	69	100%

Fonte: Site da ALERJ. Ordem do Dia. Discursos e votações. (elaboração própria).

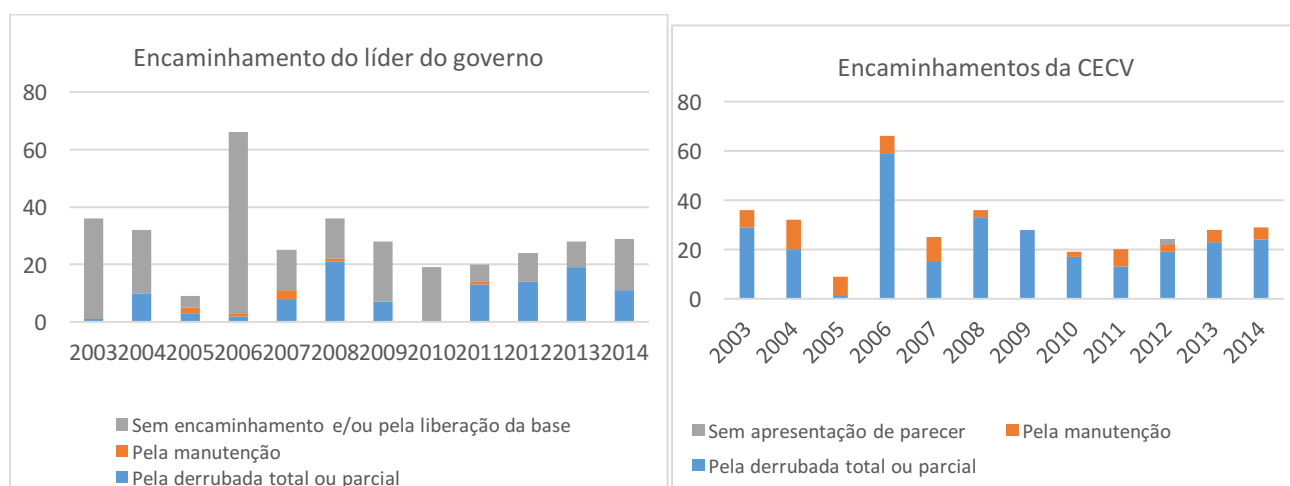
Há um discurso corrente na ALERJ, factível dado a competência da comissão, que a CECV é uma das comissões de eleição do governo e que ele somente não a controla em cenários

de coalizão minoritária e/ou de coalizão pouco coordenada. Excetuados estes casos, poder-se-ia sugerir simetria entre o posicionamento do líder do governo e o da CECV.

De fato, a proporção de votações dos vetos que acabaram derrubados sem qualquer orientação de bancada por parte do líder é tão grande quanto a proporção de orientações pela derrubada por parte da CECV, incitando ao levantamento de duas hipóteses não excludentes:

- grande parte das vezes em que o líder não atuou, em plenário, quando da votação de um veto, tanto por sua manutenção quanto por sua derrubada, não o fez por provável alinhamento com a CECV, cuja função precípua é emitir parecer sobre a questão;
- o conjunto dos parlamentares da casa é ciente desta relação de simetria entre liderança governamental e CECV, estando a primeira, na maior parte dos casos, com o poder decisório central.

Gráfico 20. Vetos derrubados por tipo de encaminhamento do líder do governo e da CECV.



Fonte: Site da ALERJ. Ordem do Dia. Discursos e votações. Elaboração própria.

Afirmar, no entanto, que a CECV é caixa de ressonância do governo, de modo que seu parecer possa dispensar o encaminhamento do líder na orientação do plenário ou, na eventualidade de acordos posteriores à emissão do parecer, ser por ele suplantado, não é tarefa trivial, motivo pelo qual se propõe uma aproximação ao debate por meio de duas perspectivas distintas: análise geral do posicionamento da CECV frente ao posicionamento do líder, visando identificar divergências e convergências que possam sugerir se o posicionamento da CECV tende ou não a espelhar e/ou a substituir a posição da liderança do governo; e ocupação de postos chaves desta comissão por parte de deputados governistas.

No primeiro caso, nota-se que há posicionamento coincidente entre CECV e líder do governo em 33% de todas as votações e, mais significativamente, em 92% de todas as votações em que houve pronunciamento de ambos, independentemente de serem as posições expressas a favor ou contra a derrubada.

Além disso, é bastante baixo o percentual de divergência entre líder e CECV (3%) - 9% se consideradas apenas as votações com pronunciamento dos dois, parte disso, no entanto, já explicada anteriormente pelo reposicionamento da comissão em plenário, especialmente no período 2011-2014.

A análise das legislaturas em separado indica, no entanto, um caso desviante, especialmente se desagregados os dados por resultado da votação. O governo de Rosinha, destacado anteriormente como o de menor expressão do líder na ALERJ, é também aquele em que, quando da manifestação dos dois atores, há, em termo gerais, menor convergência de posicionamento (19%) e, especificamente quando da derrubada de um veto, mais alta divergência (42%), exigindo cautela na aplicação da tese do espelhamento no período. Cabe ressaltar, contudo, que o dado diz respeito apenas à possibilidade de tratar a posição da CECV como posição do governo. A baixa taxa de insucesso do líder quando de sua manifestação explícita na votação de um veto que foi derrubado (2%) indica que, na disputa entre posicionamentos de ambos os atores, a posição do líder é prevalecente, mesmo no governo de Rosinha.

Tabela 19. Posicionamento da CECV X posicionamento do líder em todos os vetos votados (n e %).

Legislatura	Coincidente	Divergente	Sem posicionamento do líder	Sem posicionamento da CECV	Total
2003-2006	77	10	313	0	400
2007-2011	112	6	169	0	287
2011-2014	115	12	117	2	246
Total	304	28	599	2	933
2003-2006	19%	3%	78%	0%	100%
2007-2011	39%	2%	59%	0%	100%
2011-2014	47%	5%	48%	1%	100%
Total	33%	3%	64%	0%	100%

Fonte: Site da ALERJ. Ordem do Dia. Discursos e votações. (elaboração própria).

Tabela 20. Posicionamento da CECV X posicionamento do líder nos vetos derrubados (%).

Legislatura	Posicionamento	
	Coincidente	Divergente
2003-2006	58%	42%
2007-2011	88%	13%
2011-2014	79%	21%
Total	78%	22%

Obs1.: Diferença na totalização dos percentuais é resultado do arredondamento.

Fonte: Site da ALERJ. Ordem do Dia. Discursos e votações. (elaboração própria).

Quanto à avaliação da ocupação da presidência e vice-presidência da CECV por aliados do governo estadual, nota-se o seguinte quadro. No mandato de Rosinha, nos seus 2 primeiros anos, a presidência foi ocupada pelo PV, partido não integrante da coligação eleitoral e, adianta-se aqui, também não da coalizão (ver capítulo 4), estando a vice-presidência nas mãos do PMDB, que, até meados de 2003, também não a integrava. Já nos seus dois últimos anos de mandato, a presidência foi ocupada por partido coligado aliado (PSC), com vice-presidência do partido governista, mais especificamente, do próprio líder do governo, Deputado Noel de Carvalho.

No que se refere aos dois governos de Cabral, o domínio do PMDB é praticamente absoluto. Apenas em 2010, o partido não ocupa a presidência; quem o faz é o PMN, que é um partido coligado e parte importante da coalizão, conforme se verá adiante. Na vice-presidência, igualmente, PMDB e PMN se revezam, com entrada em cena, em 2013 e 2014, do PDT – também parte importante da base aliada de Cabral no período.

Quadro 8. Presidentes e vice-presidentes da CECV.

Legislatura		CECV	
		Presidente	Vice-presidente
2003-2007	1ª	Alessandro Calazans (PV)	Washington Reis (PMDB)
	2ª	Alessandro Calazans (PV)	Paulo Melo (PMDB)
	3ª	Coronel Rodrigues (PSC)	Noel de Carvalho (PMDB)
	4ª	Coronel Rodrigues (PSC)	Noel de Carvalho (PMDB)
2007-2011	1ª	Álvaro Lins (PMDB)	Alessandro Calazans (PMN)
	2ª	Renato de Jesus (PMDB)	Alessandro Calazans (PMN)
	3ª	Renato de Jesus (PMDB)	Alessandro Calazans (PMN)
	4ª	Christino Áureo (PMN)	Alessandro Calazans (PMN)
2011-2015	1ª	André Lazaroni (PMDB)	Sem informação (PMDB)
	2ª	André Lazaroni (PMDB)	Bernardo Rossi (PMDB)
	3ª	Bernardo Rossi (PMDB)	Jânio Mendes (PDT)
	4ª	Bernardo Rossi (PMDB)	Jânio Mendes (PDT)

Fonte: Site da ALERJ. Composição das Comissões (elaboração própria).

Em resumo, o PMDB, partidos dos 3 governadores do período (incluindo-se Rosinha) ocupou a presidência da comissão em 7 das 12 sessões legislativas (58%); nas 5 restantes, ele ocupou a vice-presidência, executando-se o último ano da legislatura 2007-2011, em que o PMN, partido aliado do governador à época, ocupou os dois postos de comando.

O mandato de Rosinha é o único da série que parece não sustentar a tese do espelhamento, tanto em razão do menor controle da CECV por parte do governo, quanto da maior divergência entre CECV e líder quando das votações dos vetos que foram derrubados. A delegação do líder à esta comissão, portanto, não é explicação segura para o quadro de significativa omissão do primeiro.

Com relação às demais legislaturas, há grande probabilidade de a hipótese do espelhamento estar correta. Se somados os casos em que: o líder orientou a bancada do governo a votar pela derrubada do veto, ao longo do mandato de Rosinha; a CECV emitiu parecer pela rejeição⁶⁸ do veto ou sugeriu sua manutenção, com reposicionamento posterior do líder do governo⁶⁹; e o líder do governo Cabral orientou a bancada pela derrubada, sem que a CECV tenha emitido parecer, chega-se ao total de 59% dos vetos derrubados com o consentimento do governo nos 12 anos em análise. O dado é de extrema significância para avaliação da dinâmica de relacionamento entre executivo e legislativo no estado.

Quadro 9. Total de vetos derrubados com o consentimento do governo, considerado o espelhamento das posições entre CECV e líder do governo nos dois mandatos de Cabral.

Líder encaminha pela derrubada - 2003-2006	16
CECV encaminha pela derrubada - 2007-2014	172
CECV encaminha pela manutenção, mas líder reencaminha pela derrubada - 2007-2014	16
Líder encaminha pela derrubada, sem parecer da CECV - 2007-2014	2
Vetos derrubados com consentimento do governo	206
Total de vetos derrubados nos 12 anos	352

Fonte: Site da ALERJ. Ordem do Dia. Discursos e votações. Elaboração própria.

Em oposição à tese do espelhamento é possível que se argumente que o governo antecipa a intransigência do posicionamento divergente do plenário e opta por não sustentar os custos de manutenção do conflito, motivo pelo qual o líder se omite, sem que isto represente consentimento. A aceitação deste argumento, contudo, implicaria em considerar flexível a agenda governamental, o que é bastante razoável, mas também em admitir que o veto do governador não expressa descontentamento efetivo com a posição do legislativo, o que não é factível que se suponha para todos os casos em que o líder não se manifestou diante da possibilidade de derrubada, a não ser que o cálculo da relação com o legislativo inclua o custo de ter o veto rejeitado como possibilidade de obtenção de outros ganhos. Tal aceitação, no entanto, nos leva de volta ao argumento da aposição do veto como barganha e não propriamente como indicativo de conflito insolúvel e sua derrubada de independência. Em outros termos, onde o líder não transfere à CECV a responsabilidade de emitir a posição do governo, como se supõe no governo de Rosinha, sua omissão é eloquente e já expressa menor conflito do que o usualmente suposto; onde o líder se manifesta pela derrubada ou delega essa função à CECV, o conflito é seguramente ainda menor e a independência passa ser objeto de suspeição.

⁶⁸ Total ou parcialmente, conforme metodologia empregada.

⁶⁹ Contabilizados aqui os 24 casos em um veto foi derrubado à revelia do parecer da CECV, com posicionamento posterior pela rejeição por parte do governo e submissão individualmente pelos próprios membros da comissão.

Não se pode com isso responder à pergunta de por que o veto, instrumento tão derradeiro na dinâmica do processo legislativo, é utilizado, pelo governo, como meio essencial de barganha em detrimento de tantos outros instrumentos passíveis de uso para este fim, mas pode-se questionar a afirmação de que a derrubada de vetos na ALERJ é expressão de conflito na sua forma mais acabada e reflexo de uma relação com o governo de caráter independente. Pelos dados expostos, em mais que metade dos casos existentes um veto é derrubado na ALERJ porque há consentimento do governo com relação a essa derrubada. Nas demais situações, a omissão do líder, por si só, é elemento a não se desprezar. Certamente o jogo é de soma positiva.

Por fim, resta avaliar o papel exercido pelo líder do partido do governador na derrubada dos vetos na Casa.

3.3.3.3 O papel do líder do partido do governador

Primeiramente, é importante novamente ressaltar a diferença entre líder do governo e líder do partido do governador. Qualquer organização partidária que ocupa cadeiras no legislativo tem direito a eleger um líder da bancada por um período definido regimentalmente, sendo tal líder responsável por representar formalmente os deputados do partido naquilo que não for obrigação/direito do parlamentar fazê-lo individualmente. Há tantos líderes partidários quanto os partidos representados na casa. O líder do governo tem as mesmas prerrogativas do líder partidário, mas é o líder de alguns líderes; é quem organiza os diversos partidos que se posicionam de forma aliada ao chefe do governo do estado, nem sempre ocupando as mesmas fileiras do partido do governador.

Apesar da certeza de que, no âmbito da base aliada do governo, quem lidera o partido do governador não tem delegação automática do líder do governo para falar em nome do próprio, tendo em vista o fato de que é teoricamente factível e plausível que partidos outros, que não o do governador, assumam posição de destaque na coalizão e, por conseguinte, na administração da base aliada; não é sem sentido supor que, na ausência da liderança governamental formal, o líder partidário do governador assuma relevância na administração do apoio ao chefe do executivo, especialmente se for grande a bancada desse partido no parlamento.

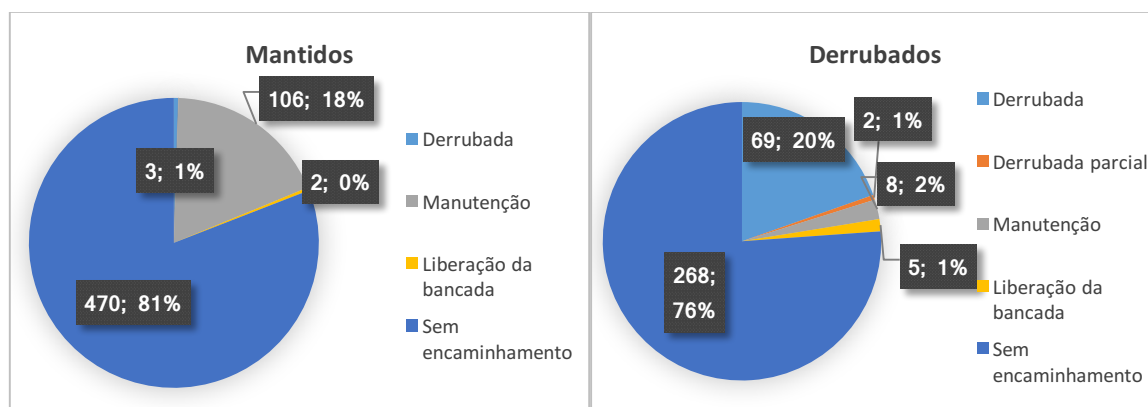
Por tal motivo pretende-se averiguar se o líder do partido do governador foi influente no plenário e na derrubada/manutenção dos vetos que se discute. O interesse neste dado pressupõe, decerto, e novamente, convergência/identidade entre as preferências do líder do partido do governador e as do próprio governo, cuja comprovação requereria análise tanto da

coesão/disciplina partidária no legislativo quanto das eventuais cisões intrapartidárias. Não há razão, contudo, para supor que haja equívoco na suposição feita, observadas as relações na ALERJ ao longo de todo o período em estudo.

De 2003 a 2014, foram líderes do partido do governador na ALERJ os seguintes deputados: Geraldo Moreira (PSB), Paulo Melo (PMDB), Aparecida Gama (PMDB), Bernardo Rossi (PMDB) e Domingos Brazão (PMDB), os dois primeiros no governo Rosinha; Aparecida Gama, no primeiro mandato de Cabral; e os dois últimos no segundo.

De uma forma, geral, o papel que exerceram na votação dos vetos, em termos de orientação da base aliada, não parece relevante. Em 470 (81%) dos 581 vetos mantidos, esses líderes não orientaram sequer a bancada partidária no momento da votação. Do total de vetos derrubados, a prerrogativa de orientação da bancada foi dispensada em 76% dos casos. Nos dois cenários, o líder do partido do governador orientou a bancada (e supostamente a base aliada) menos que o líder do governo e muito menos que a CECV.

Gráfico 21. Vetos mantidos e derrubados por tipo de encaminhamento do líder do partido do governador (n, %).



Fonte: Site da ALERJ. Ordem do Dia. Discursos e votações. Elaboração própria.

A segregação dos dados para identificar o posicionamento do líder do partido do governador especificamente quando da não verbalização, em plenário, das preferências do líder do governo, permite conclusão semelhante. Não houve manifestação dos líderes partidários do chefe do executivo em 84% dos vetos mantidos e em 80% dos vetos derrubados. Ou seja, não há indícios de que o líder do partido do governador fale em nome dos aliados do governo, na ausência da figura do líder da base aliada, o que resulta em três considerações: ou o líder do governo delega a prerrogativa de orientação da base a outro ator, ou não delega esta prerrogativa a ator algum, ou ela está delegada, por excelência, à própria CECV, razão pela qual não se faz

necessário que qualquer outro ator a cumpra, conforme aposta da subseção anterior para grande parte do período em questão.

Tabela 21. Posicionamento do líder do partido do governador, quando do não posicionamento do líder do governo – vetos mantidos e derrubados (n e %).

Orientação do líder do partido do governador	Vetos mantidos		Vetos derrubados	
	N	%	N	%
Derrubada	1	0%	39	17%
Derrubada Parcial	0	0%	0	0%
Manutenção	57	16%	4	2%
Liberação da bancada	1	0%	3	1%
Sem encaminhamento	303	84%	181	80%
Total	362	100%	227	100%

Fonte: Site da ALERJ. Ordem do Dia. Discursos e votações. (elaboração própria).

A título de ilustração, cabe mencionar que das 30 vezes em que o líder do partido do governador encaminhou uma votação pela derrubada do veto, tendo o veto sido efetivamente derrubado sem que tenha havido posicionamento verbalizado do líder do governo, em, ao menos, 16, entre 2003 e 2004, pode-se dizer que a orientação de um não se fez em detrimento da do outro enquanto atores centrais, mas diferentes do processo legislativo. Noel de Carvalho (PSB) e Paulo Melo (PMDB), líder do governo e do partido do governador, respectivamente, responderam pela liderança do governo, no decorrer desses dois anos, de forma conjunta e de modo informal.

3.4. Síntese

Entendido o conceito de autonomia legislativa como somatório de ações⁷⁰ voltadas ao acúmulo de expertise/especialização e de decisões de natureza independente do executivo, optou-se, neste capítulo, por medir o desempenho da ALERJ por meio da análise da força do sistema de liderança, de comissões e da dinâmica de derrubada dos vetos.

Retratada pela atuação não regimental de um colégio de líderes que se configura como espaço de articulação, negociação e controle da agenda; pela pouca especificidade das regras de emendamento em comparação a outras de outros legislativos de comportamento reconhecidamente menos autônomo; e por um sistema de comissões caracterizado por ausência de poder conclusivo, baixíssima taxa de reunião, com concentração das atividades em apenas 3

⁷⁰ Note-se que o conceito utilizado diz respeito a ações que redundem em acúmulo e não a incentivos exclusivamente decorrentes de desenhos institucionais (vide seção 3.1).

comissões, e, de modo geral, baixa taxa de permanência dos deputados, no longo prazo, em uma mesma comissão; a prática institucional da ALERJ não sustenta a avaliação de que o regramento formalmente instituído e a estrutura desenvolvida sejam, por ora, os responsáveis pela peculiaridade dos *outcomes* da ALERJ com relação à Câmara e a outras assembleias estaduais.

Ademais, a abertura dos vetos por tipo de orientação da liderança do governo e da CECV permite notar que do total de votações dos vetos que acabam derrubados no plenário há uma enorme fatia (65%) em que o governo se omite na orientação do voto da base governamental. Em cerca de um terço, o líder do governo, ele próprio, defende a rejeição e em apenas 2% ele expressa posicionamento contrário ao que se obteve ao final da votação.

Se observadas as diferentes legislaturas, em termos proporcionais, o governo de Rosinha desponta como o de maior omissão da liderança governamental e menor derrubada de vetos por indicação do líder, embora deva ser ressaltado que nos 2004 e 2005 houve altíssima proporção de vetos propostos pela governadora e mantidos pelo parlamento. Nos dois governos de Cabral, é maior a proporção de vetos derrubados por orientação do próprio líder, com destaque para o segundo, em que este percentual atingiu 56%.

Sendo o líder responsável por papel fundamental no processo de trabalho e negocial da ALERJ; há fortes indícios de que sua omissão nas votações dos vetos, ao menos nos dois mandatos de Cabral, se justifica pela “transferência” da responsabilidade de orientação da votação para a CECV em razão de seu parecer refletir a posição do governo ou a ela se submeter, quando necessário. O fato de em cerca de 60% das votações em que houve rejeição de um veto, em todo o período, ter havido orientação pela derrubada por parte do governo, seja por meio de seu líder ou da CECV, reforça, em muito, a ideia de que o governo informa à ALERJ que aceita o custo de ter seu veto rejeitado antes que ele efetivamente o seja. Na hipótese de não haver espelhamento (ou possibilidade segura de espelhamento) entre CECV e líder governamental, como no governo de Rosinha, a razão da omissão do último em etapas cruciais do processo legislativo permanece obscura, sendo novamente objeto de investigação no capítulo seguinte, embora a omissão, por si só, sustente a avaliação de que o uso exclusivo dos vetos como indicador de conflito reduz o debate em torno das relações executivo-legislativo no estado.

Os dados expostos, portanto, contrariam, em parte, as teses que consideram a descentralização e a derrubada dos vetos causa e sintoma de um desempenho mais viçoso da assembleia fluminense e do desenvolvimento, por sua parte, de uma relação com o executivo de natureza mais independente. Parte das características elencadas por Abrucio, que permitiram

incluir a ALERJ no rol dos legislativos subnacionais de caráter menos atuante e com maior ingerência do governo naquilo que efetivamente lhe interessava, mantém-se ativa na instituição e outras, supostas nos estudos recentes como indicativo de um desempenho contraintuitivo, não resistem à análise da ação cotidiana da instituição.

A suposta descentralização do processo decisório é, em realidade, quase uma artificialidade institucional diante do fato de que os líderes dispõem e se utilizam de mecanismos e fóruns de controle substantivo da agenda e de que as comissões permanentes da casa, parte delas controlada pelos governos, pouco se reúnem para acumular expertise e habilidade de tomar decisão independente. A derrubada de vetos pela assembleia fluminense não é fato certamente a se desprezar, porque eleva à ALERJ, no mínimo, à condição de parlamento que negocia, mas não é suficiente para indicar situações de efetivo confronto e contraposição, quando do “enfretamento” dos parlamentares com o governo.

4. COALIZÕES GOVERNAMENTAIS E SEU IMPACTO NA ALERJ

Se os dados até então expostos contrariam a tese de que a ALERJ é um parlamento que decide de forma descentralizada, sem grandes interferências do executivo/governo, faz-se importante verificar se há relação deste quadro com a eventual formação de coalizões.

No intuito de testar a terceira hipótese levantada neste trabalho⁷¹, relativa à importância das coalizões para explicação do comportamento e dos resultados do legislativo fluminense, o capítulo que se segue está dividido em 5 seções: a primeira dedicada a tratar dos limites do conceito de autonomia quando da existência de governos de coalizão; a segunda centrada no enquadramento conceitual do termo coalizão e em rápida revisão da literatura sobre o assunto; a terceira dedicada a explicitar escolhas e métodos de pesquisa empregados no caso da ALERJ; a quarta e a quinta dedicadas especificamente às coalizões governamentais fluminenses e aos seus impactos nos governos de Rosinha Garotinho e Sérgio Cabral, em termos de produção legislativa, vetos derrubados e controle de instâncias decisórias; e a última, como nos demais capítulos, dedicada à síntese das conclusões de todas as seções.

4.1 Limites do conceito de autonomia: partidos e governos de coalizão

Nos capítulos anteriores, as análises a respeito do funcionamento da ALERJ e de sua relação com o executivo foram orientadas pela ideia de autonomia, em virtude do interesse da literatura especializada em verificar o potencial dedutivo da tese de Abrucio sobre o ultrapresidencialismo estadual e o caráter homologatório de assembleias legislativas no Brasil, bem como da difusão do próprio conceito (autonomia) como um “dever-ser” característico de sistemas democráticos presidenciais.

Sob a chave da “autonomia”, a análise das assembleias contribuiu para identificação de uma série de componentes do processo e da atividade legislativos, capazes de fazer avançar no entendimento do papel cumprido por tais instâncias, mas, fundamentalmente, de inseri-las no rol de instituições decisórias relevantes na política estadual.

Sob essa perspectiva, ou seja, na tentativa de testar a funcionalidade e a independência dos parlamentos estaduais e de identificar eventuais dificuldades e constrangimentos a eles impostos no caminho de uma maior autonomização, foi possível identificar competências, caracterizar sistemas de comissões, observar quantidade de vetos apostos e derrubados, analisar

⁷¹ Hipótese 3: “as coalizões governamentais têm importante influência na configuração do comportamento da ALERJ de maior ou menor autonomia em relação ao Executivo Estadual”

a qualidade da produção legislativa, verificar a ingerência dos partidos sobre o processo legislativo, entre outras tarefas. É importante ressaltar, todavia, que a observação da atuação do legislativo e de sua relação com o executivo pode ser feita por meio de perspectivas interpretativas diferentes e que mesmo a análise fundada na ideia de autonomia não implica aceitar como válida a tese de que parlamentos pouco autônomos são parlamentos completamente disfuncionais.

Em diálogo com a teoria de Montesquieu acerca da imperatividade da separação entre poderes em sistemas presidenciais (sistema este extensível às esferas subnacionais no Brasil), o conceito de autonomia está fundado na ideia de inevitabilidade do conflito (cujo veto é a expressão final), deixando escapar e/ou interpretando de modo impreciso características próprias dos governos de coalizão, que se aproximam dos parlamentaristas em termos de dinâmica política geral e de política legislativa.

Em outros termos, se o uso do conceito de autonomia legislativa permite, por um lado, mensurar a força de cada poder em comparação a outro, cumprindo objetivo não apenas acadêmico, mas também político, no sentido de trazer ao debate instâncias decisórias outrora relegadas à nulidade; por outro, esconde dinâmicas próprias de um jogo político em que executivo e legislativo abrigam maiorias governantes comuns, induzindo a interpretações que não distinguem subserviência de cooperação. Autonomia exclui delegação; exclui partilha de poder; e desvia a atenção da existência da coalizão.

O alerta aqui não é inédito, tendo sido feito por diversos autores, dentre os quais King (1976), que, sem preocupação específica com parlamentos mais ou menos independentes, já anunciava, na década de 70, as limitações inerentes aos estudos que não tomavam executivo e legislativo como atores coletivos permeados por interesses e preferências partidários distintos e comuns. Para King, a introdução da variável “partidos” nos esquemas explicativos das relações executivo-legislativo seria suficiente para desvelar uma série de relações políticas, com estruturas e dinâmicas de poder próprias, mascaradas, grande parte das vezes, pelo contraste de dois corpos usualmente supostos unitários.

No plano nacional, Figueiredo e Limongi (1995) e Freitas (2016) seguiram na mesma direção. Os primeiros, ao substituírem o conceito de agenda do executivo por agenda da maioria, diziam: a maioria é quem governa e tal maioria se faz presente tanto no executivo, quanto no legislativo. Na mesma linha, Freitas afirma que as coalizões diminuem a distância entre executivo e legislativo e acrescenta, amparada por Strom & Muller (apud Freitas, 2016), que um governo de coalizão implica divisão de responsabilidades acerca da produção de políticas, em contraposição à afirmação usual de que representam exclusivamente um meio de

distribuição de *pork* aos partidos. Nas palavras da autora: “*Ao longo da tramitação das matérias, (...), políticas são conformadas pela coalizão*” (Freitas, 2016, p.18, grifo meu).

É importante ressaltar que a ideia do conflito, que está na gênese do conceito de autonomia, tem por base a literatura, referida no primeiro capítulo, que considera inviável, em sistemas presidenciais semelhantes aos do Brasil, a formação de coalizões (ou a formação de coalizões estáveis), em função dos desincentivos à cooperação gerados pela combinação dos sistemas eleitoral e multipartidário.

De Linz a Mainwaring, que concluíam pela instabilidade gerada ou por distritos eleitorais distintos para eleição do presidente e dos parlamentares (o primeiro) ou pela fragilidade do sistema partidário (o segundo); a Shugart/Carey e Cox e Morgenstein, entre outros, para os quais a instabilidade dos sistemas presidenciais era fruto da extensão dos poderes legislativos do presidente e de sua força institucional frente à natureza dos legislativos, respectivamente; quase toda obra que se propôs a pensar o presidencialismo, assumiu o conflito como característica estrutural (Freitas, 2016). Ou seja, embora muitas das teses fundadas nessa concepção tenham sido empiricamente negadas, conforme já visto anteriormente, Freitas alerta, com razão, para o fato de que a suposição do conflito, ou seja, dos desincentivos à cooperação, permaneceu como ideia estruturante de grande parte das explicações sobre relações políticas nos sistemas presidenciais e especificamente no Brasil.

Em estudos de âmbito estadual, alguns autores, dentre os quais destacam-se Pereira (2001, 2004) e Nunes (2005), também já alertavam, pela natureza de suas propostas investigativas, sem qualquer intenção de proceder a um debate conceitual, para o fato de que a avaliação da relação entre executivo e legislativo sob a perspectiva do conflito, bem como de uma maior ou menor autonomia, carrega limitações de natureza metodológica e cognitiva. Na obra de Pereira, a questão central é se saber se os legisladores estaduais são cooptados ou se delegam autoridade ao governador. Na obra de Nunes, as coalizões são consideradas elementos de grande impacto na relação entre executivos e legislativos subnacionais, não sendo indicativas, ainda que majoritárias, homogêneas e estáveis, de subserviência dos últimos com relação aos primeiros.

A observação da relação entre executivo e legislativo, portanto, em quaisquer esferas, pode ser orientada por esquemas explicativos distintos, devendo-se ressaltar que a identificação de governos de coalizão prescinde da consideração do conflito como elemento estruturante desta relação. A existência de governos de coalizão retira importância dos sistemas classificatórios díades que opõem parlamentos autônomos a outros dependentes das preferências e interesses governamentais, ao mesmo tempo em que obriga a não tomar

executivo e legislativo como atores unitários, permitindo revelar uma dinâmica política diferente da suposta quando ambos os poderes são vistos em oposição.

Nesse sentido, se a ALERJ é aqui identificada como um parlamento pouco autônomo, do ponto de vista da performance de seu sistema comissional e da ingerência do governo sobre os vetos derrubados no parlamento, e se isto importa para fazer compreender, numa determinada chave interpretativa, como realmente opera o parlamento; tal cenário não indica um legislativo conceitualmente subserviente e com função marginal na realização da política estadual, na dependência das coalizões observadas no período em análise.

Um sistema de comissões pouco operante, de fato, dificulta a construção de conhecimento que permita enfrentamento e contraposição ao governo; mas não é impeditivo de oposição programática, caso necessário e desejável pelos partidos, especialmente quando, no caso da ALERJ, considera-se a estrutura de suporte por trás das comissões e o fato de que o espectro temático da agenda efetivamente em disputa entre executivo e legislativo (ou entre governo e oposição) é relativamente pequeno, exigindo, pouco atividade do sistema. Já a derrubada dos vetos pelo plenário da ALERJ com a aquiescência indireta do governador pode ser expressão dos ajustes impostos pela coalizão e não de um governismo decorrente da supremacia estrutural do executivo frente ao corpo parlamentar.

A análise dos resultados da ALERJ, sob o ponto de vista da existência e extensão das coalizões, nesse sentido, permite uma releitura do quadro até então suposto e uma eventual reavaliação da posição deste parlamento na política estadual. É preciso verificar, contudo, se os resultados do legislativo fluminense são condizentes com as coalizões eventualmente montadas ao longo dos 12 anos aqui em análise. As seções seguintes cumprem justamente esta função.

4.2 As coalizões e os partidos segundo a literatura

Coalizões são alianças entre pessoas ou instituições que objetivam alcançar benefícios que sem elas não se poderia alcançar. Próprias dos sistemas parlamentaristas, objeto das primeiras teorias a respeito do tema, as coalizões são frequentes também em sistemas presidenciais, não sendo uma característica singular e tampouco disfuncional do presidencialismo brasileiro nos âmbitos federal e estadual.

De acordo com Laver e Schofield (1990), as políticas de coalizão são desenvolvidas quando nenhum partido se faz majoritário no legislativo, dado a premissa de que governos visam produzir políticas e de que, para tanto, não podem prescindir do apoio do parlamento em todos os sistemas, presidenciais, parlamentares ou mistos.

Classificadas, usualmente, em três tipos, as coalizões podem ser: eleitorais, quando há aliança entre partidos exclusivamente para fins de participação em eleição; legislativas, quando partidos com preferências políticas semelhantes aliam-se, de forma *ad hoc*, e votam juntos, independentemente do executivo e, por vezes, em acordo com o próprio; e governamentais, quando o presidente oferece cargos a diferentes partidos, em troca do apoio legislativo necessário à governabilidade.

Um governo não majoritário (e, por vezes, inclusive este) não formará uma coalizão governamental somente se tiver a expectativa de ser sustentado, espontaneamente, por coalizões legislativas. Tais coalizões explicam (especialmente quando considerada, como no caso brasileiro, a força do veto presidencial) não apenas a sobrevivência, mas o êxito de governos minoritários - dos chamados governos viáveis (Laver; Schofield, 1990), montados de modo racional a despeito da possibilidade de formação de uma coalizão governamental mais ampla.

As coalizões, portanto, são um meio de produção e manutenção de governabilidade, cuja formação está estritamente relacionada à alocação de poderes legislativos entre o parlamento e o presidente; à posição da política do *status quo* e à distância político-ideológica entre o presidente e o partido que mais dele se aproxima (Cheibub *et al*, 2003). Em termos operacionais, os cálculos que precedem a formação da coalizão tratam dos benefícios e custos do seu tamanho, considerada a distribuição de cadeiras no legislativo; da divisão de poder necessária e suficiente para sua sustentação; e da amplitude de seu espectro ideológico, o que já permite afirmar a possibilidade teórica (e empiricamente usual) de existência de coalizões ideologicamente heterogêneas.

As coalizões não conectadas ideologicamente resultam geralmente de alguns cenários específicos, em que a governabilidade e o êxito da agenda governamental (geralmente uma agenda que requer quórum qualificado para aprovação), dependem da formação de um governo majoritário ou supermajoritário. Nestes casos, um presidente só não se aproxima de um partido com posição ideológica mais distante se as preferências políticas de outros partidos se aproximarem da sua a ponto de permitir a constituição ou de um governo minoritário com apoio de coalizões legislativas *ad hoc* ou de uma coalizão majoritária mais ideologicamente homogênea.

Nesse sentido, a aliança com partidos ideologicamente distantes é, em geral, fruto da expectativa de que alguns partidos podem se juntar a outros cujas preferências são ainda mais distantes do ponto ideal do governo; é um meio de comprometer partidos potencialmente capazes de se reunir em uma *policy coalition* contra o presidente, na dependência da extensão dos poderes legislativos que lhe tenham sido constitucionalmente atribuídos. De forma inversa,

quando há pequena distância ideológica entre presidente e partidos parlamentares a constituição de um governo minoritário, sem coalizão, justifica-se.

É importante mencionar que, segundo Cheibub *et al*, os cálculos do presidente são sempre orientados pela percepção de que os atores políticos são motivados por cargos, como fins ou meios, votos e *policy*. Mesmo uma coalizão ideologicamente heterogênea pode resultar de qualquer uma dessas motivações e das três, simultaneamente. Nem todos os estudos, contudo, partem de premissa semelhante.

Desde a década de 50, tem havido intenso debate em torno dos elementos motivadores dos atores políticos reunidos na coalizão. Os primeiros estudos sobre o tema, que tinham por base a teoria dos jogos, tomavam os partidos como atores unitários interessados exclusivamente em cargos (*office-seeking*⁷²), tendo tal premissa implicação direta no tipo de coalizão que se podia esperar montar: uma coalizão mínima vencedora, composta pelo menor número de partidos possível (Riker, 1962 apud Pereira, 2001), tendo em vista que quanto maior esse número, menor seria o benefício em termos de controle de cargos; e, mais tarde, uma coalizão mínima vencedora ideologicamente conectada (Axrold, 1970, apud Pereira, 2001).

Com o avanço dos estudos concretos e a subsequente constatação da existência ou de coalizões minoritárias (Strom, 1990, entre outros) ou de coalizões com número de partidos excedentes ao mínimo previsto, as premissas iniciais foram revistas. Era preciso considerar que os partidos também fossem motivados por políticas, embora nem todos tenham aderido a esta revisão. Por esta razão, inclusive, é bom dizer que é esta a concepção que orienta este capítulo, sendo ela também sustentada por autores diversos (Strom, 1990; Laver e Schofield, 1990; Figueiredo e Limongi, 1995 e 1999; Freitas, 2016, dentre outros).

Motivados por cargos e *policy*, os partidos são eixo estruturante das coalizões, devendo-se considerar, que embora não sejam atores unitários (Laver e Schofield, 1998), tal como já mencionado anteriormente, podem assim se comportar, na dependência de sua capacidade de coordenar a ação dos parlamentares que os compõem.

É a possibilidade de que se comportem como ator coletivo coordenado que incentiva a formação de governos de coalizão, devendo-se notar que a própria participação na coalizão pode ela própria ser razão suficiente para a reversão do quadro e fracionamento da posição partidária. Ou seja, partidos podem se comportar como atores unitários, mas não devem, a todo tempo, ser tomados como tal. Caso se comportem como unidade, ainda assim, conferem caráter transitório a toda cooperação. É factível que mudem de comportamento, por quaisquer razões,

⁷² Na linha de Downs (1957).

sendo certo que, em algum momento, de fato mudarão, na tentativa de participar da próxima competição eleitoral diferenciando-se dos demais partidos da coalizão. Espera-se, nesse sentido, que nos momentos anteriores a uma eleição haja maior dificuldade de coordenação das coalizões governamentais e que haja menor apoio ao governo, excluídos os casos em que o governismo, por si próprio, é considerado vantagem comparativa na busca da reeleição (Amorim Neto; Santos, 2001).

Desconsiderados, contudo, os momentos específicos em que a diferenciação se faz necessária e outros de dissidência *ad hoc*, prediz-se que as coalizões têm certa estabilidade, ainda que seja ela dependente da delicada coordenação da ação intra e interpartidária. Na direção da maximização desta estabilidade, a distribuição de cargos, entendida aqui como meio, mas também como instrumento de divisão de poder com vistas à produção de política pública, cumpre papel fundamental, porque confere materialidade à coalizão.

Tal distribuição estará no centro das análises relativas às coalizões governamentais que impactam a ALERJ. Na próxima seção, seguem algumas observações sobre os métodos, para tanto, empregados.

4.3 Identificação das coalizões governamentais fluminenses: escolhas de pesquisa

Para que se possa analisar o impacto das coalizões governamentais montadas sobre os resultados e o comportamento do legislativo fluminense, é necessário, inicialmente, identificar a existência e a composição dessas coalizões, por meio da distribuição de cargos do executivo a partidos políticos com cadeiras no parlamento. A premissa assumida é de que tais partidos compõem a base formal de apoio ao governo, garantindo o trânsito de sua agenda com maior facilidade e êxito e responsabilizando-se pelas negociações em torno deste objetivo.

A tarefa não é simples. Tal qual alertado por Laver e Schofield (1998), Figueiredo (2012), Amorim Neto (2000) e outros, não é fácil distinguir se um partido ocupa um cargo no governo por decisão unânime partidária; se esta ocupação representa apenas o partido parcialmente; ou se é, ainda, resultado de mera aceitação individual a um convite de ordem técnica e/ou pessoal, a despeito da eventual filiação partidária do ocupante. Para Laver e Schofield, observar o momento de entrada e saída de um partido do governo e sua disciplina em plenário é fundamental na avaliação de comportamento efetivamente unitário e passo necessário no processo de identificação das coalizões.

Não é igualmente simples a tarefa de definir, *a priori*, a extensão em que a distribuição dos cargos será capaz de fazer o partido se sentir representado no governo. Um partido pode

não estar no comando de qualquer secretariado, mas partilhar das decisões sobre os rumos do governo em cargos de segundo e terceiro escalões (Lopez, 2005). Para Pereira (2014), esses são alguns dos *side payments* que o governo pode mobilizar para a constituição de bases majoritárias no legislativo, motivo pelo qual a atenção à sua existência permitiria descrição mais perfeita da coalizão. No caso da ALERJ, tais cargos não serão objeto de análise. A decisão tem relação com o que a literatura prioriza, mas também com a dificuldade de acesso a dados primários e secundários relativos ao assunto. Sabe-se que a exclusão da análise dos cargos de segundo e terceiro escalões pode resultar em erros no que diz respeito ao tamanho das coalizões identificadas, mas também que estes erros são, na maior parte das vezes, marginais.

Sendo assim, foram considerados parte das coalizões governamentais fluminenses todos os partidos que estiveram no controle de secretarias estaduais, ressalvando-se que coligados eleitorais, que eventualmente não comandaram pastas, foram excluídos da coalizão, mas mantidos como referência para identificação de uma base aliada, que aqui se convencionou chamar de “base ampliada”, desde que houvesse indício público do apoio do partido ao governo ou de que não houvesse qualquer indício de rompimento que pudesse justificar sua desconsideração. Ou seja, mantida a premissa conceitual de que coalizão implica distribuição de cargo; consideradas as eventuais falhas decorrentes da exclusão de cargos de mais baixo escalão do cálculo da coalizão; e visando não desprezar o fato de que, para além da coalizão, há incentivos de outra natureza que justificam aproximação ao governo, fez-se um exercício de contabilizar, em separado, uma base aliada mais ampla, constituída pela soma dos partidos da coalizão e dos coligados eleitorais fiéis ao governador⁷³.

⁷³ Para identificação dos partidos coligados que não controlaram secretarias estaduais, mas que se mantiveram fiéis ao governo, procedeu-se à pesquisa, via palavra-chave, sobre posicionamento dos líderes partidários e dos partidos frente ao governo em sites da ALERJ e de jornais. Quase todos os partidos coligados foram mantidos contabilizados na base aliada a partir deste procedimento. As decisões relativas ao assunto são listadas a seguir. No governo de Rosinha Garotinho, o PPB que não ocupou qualquer pasta estadual, foi considerado aliado em atenção aos discursos do líder partidário, em 2006, enaltecendo a aliança com o governo desde 2003. O PSC foi considerado aliado no período da última coalizão por ter participado do governo em todo o restante do tempo e por ter deixado o comando de secretarias apenas em abril do último ano do mandato, sem qualquer rompimento público. No primeiro governo de Cabral, PTB, PL e PRONA (PR logo após as eleições) e PAN foram considerados aliados durante todo o mandato. O PTC, apesar de coligado, foi excluído do cálculo da base aliada porque o partido perdeu a única cadeira de que dispunha, em 2008, em função da cassação da deputada Jane Cozzolino. Apesar do conflito, à época, entre o ex-governador Anthony Garotinho e o governador Sérgio Cabral, o PR foi mantido na base, mesmo a partir de 2009 (data da entrada de Garotinho no partido), em função da divisão intrapartidária com relação ao posicionamento frente ao governo. Tal divisão se evidencia, anos mais tarde, em 2011, quando da eleição da Mesa Diretora, em que Clarissa Garotinho foi a única do partido a votar contra Paulo Melo, candidato do governador. Sobre o PTB, mantido na base de apoio, vale ressaltar as críticas públicas de José Nader, líder até 2008, ao governo de Cabral. O partido, contudo, foi mantido na base porque os líderes seguintes, quando do licenciamento de Nader, entre outras situações, tinham relação próxima com o governador, de acordo com os discursos encontrados. No segundo mandato de Cabral, todos os partidos coligados foram incluídos na base de apoio ao governo, à exceção do PC do B, a partir de início de 2014, em função da ruptura com o governo, no final de 2013, para lançamento da candidatura de Jandira Feghalli ao governo estadual; e do PRP, que foi tirado do cálculo da base a partir de setembro de 2011, em função do fato de que, a esta altura, o partido já não dispunha de cadeiras na ALERJ. Neste segundo mandato de Cabral, a cadeira ocupada por André Correa, do PPS, partido de oposição ao governo, foi contabilizada na base aliada até final de 2011, quando ele migra para o PSD. André Correa, a

A distinção entre partidos coligados e não coligados eleitoralmente dentro da base aliada e a atenção inicial ao tamanho da coligação, vale dizer, permitem, ainda, retratar a dimensão do esforço de constituição de maioria por parte dos governadores, dado o ponto de partida de cada um e a premissa de que a coligação eleitoral é elemento fundamental no cálculo a respeito da amplitude e natureza ideológica da coalizão possível ou desejável. É bom destacar que secretários filiados que comandaram pastas estaduais sem que o partido tivesse cadeira no parlamento⁷⁴ não foram considerados integrantes da coalizão, não havendo razão teórica que justifique tal inclusão. O objetivo da coalizão é justamente constituir maioria no parlamento.

Para identificar os partidos dos secretários estaduais de cada coalizão nos 3 governos em análise, recorreu-se a dados diversos, com prioridade para os bancos de dados sobre filiados disponibilizados pelo TSE, bem como para os bancos da Câmara, do Senado e da ALERJ, que cumpriram bem a função de permitir a identificação partidária dos que ocuparam cargos eletivos ou se candidataram a tal⁷⁵. Para os demais não localizados nestes bancos, recorreu-se a dados do CPDOC/FGV, bem como a notícias dos jornais O Globo, O Dia e o JB nos momentos antecedentes ou imediatamente posteriores à nomeação.

Todos os secretários que não foram localizados nas fontes citadas foram considerados não filiados a partidos políticos. Também foram considerados não filiados aqueles que mantiveram vínculos partidários posteriormente ao exercício do cargo, sobre os quais não foi possível obter dados confiáveis a respeito de sua filiação no momento em que comandavam alguma secretaria. Nesta situação, encontram-se somente 6 de um total de 205 registros, referentes a 5 nomes de secretários (um deles comandou mais de 1 pasta), 2 deles no governo de Rosinha Garotinho e 3 no período 2011-2014. Ou seja, os dados de secretários filiados a partidos políticos podem estar subestimados em escala pouco relevante para análise aqui proposta.

Para identificação do tamanho da base de apoio do governo na ALERJ, utilizou-se como referência os partidos pelos quais os deputados estaduais foram eleitos. As únicas migrações partidárias consideradas, no período, foram as relativas à criação de novos partidos - PSD

despite de seu partido ser opositor, foi o líder do governo no período. É importante destacar que não houve dupla contagem. Um partido coligado, quando no comando de alguma secretaria, foi contabilizado na coalizão, já estando considerado na base de apoio (coalizão + coligados em cargo) por esta via.

⁷⁴ Estes foram os casos do PP e do PCO no governo de Rosinha Garotinho e do PRP (a partir de final de 2011) e do PSB (até abril de 2014) no segundo governo de Cabral.

⁷⁵ Quando da descoberta de homônimos filiados ao mesmo partido ou partidos distintos, fez-se o esforço de buscar diferenciação a partir de dados complementares, como origem, carreira etc., com atenção ao cenário político da época. Não tendo sido possível identificar o filiado que ocupou o cargo de secretário, deixou-se em aberto sua filiação, o que significa que, na prática, ele não foi contabilizado como secretário político. Eventuais erros não solucionados no banco de dados constituído podem resultar da existência de um homônimo ao secretário que seja filiado a um partido enquanto o secretário não. Acredita-se, contudo, que, se existentes, são marginais estes casos, pela própria especificidade de grande parte dos nomes pesquisados.

(2011), Solidariedade e PROS (2013) e a observada especificamente em outubro⁷⁶ de 2013 para outros partidos que não somente o PROS, única e exclusivamente em função do decorrente reposicionamento do recém criado PSD⁷⁷. As demais migrações por discriminação pessoal ou mudança de programa do partido não estão, portanto, incluídas na análise, assim como também não está o exercício do mandato por suplentes de partidos diferentes do deputado licenciado, cassado ou que tenha renunciado. Ambos os casos - migrações para partidos já existentes e representação de partidos novos e/ou aumento da participação dos antigos via exercício da suplência – são marginais (embora o segundo maior que o primeiro), motivo pelo qual acredita-se não terem gerado impacto significativo no tamanho e nas características das coalizões.

Posto isto, ainda não se pode dizer superada a dificuldade anunciada por Laver e Schofield sobre o caráter realmente partidário de uma indicação para o comando de uma secretaria estadual, lembrando-se que os secretários cujos partidos não dispunham de cadeiras legislativas foram de antemão considerados não políticos (ou seja, indicados por decisão técnica e/ou pessoal). Quanto aos demais, em procedimento semelhante ao adotado para identificação de partidos coligados fiéis, partiu-se da suposição da adesão institucional, exceto quando, por meio de pesquisas sobre discursos dos líderes partidários em sites da ALERJ e de diversos jornais, notou-se posicionamento partidário contrário e explícito ao governo. Este foi o caso do PSDB no primeiro governo de Cabral e em grande parte do segundo. A despeito de haver secretário filiado ao partido, no período, a decisão pelo comando da pasta foi de ordem individual, cabendo, num caso específico, inclusive, sanção do próprio partido, conforme se verificará adiante.

Além disso, novamente em atenção aos autores supracitados, cabe esclarecer que, avaliada a dinâmica de atuação dos partidos no legislativo do estado do RJ, é realmente possível sugerir conformação de governos de coalizão. A coordenação partidária, imprescindível como incentivo à existência e sobrevivência da coalizão, é requisito que se cumpre na ALERJ, que tem por característica líderes cujos poderes são capazes de gerar comportamento disciplinado (Figueiredo e Limongi, 1999). Dado, no entanto, o esforço do capítulo anterior de distinguir capacidades de performance, vale dizer que eles orientam suas bancadas de forma realmente eficaz. Embora não se tenha medido expressamente o grau de disciplina dos partidos, a avaliação qualitativa da coesão partidária quando da votação de cada um dos vetos descritos na seção anterior permite seguir nessa direção.

⁷⁶ Prazo limite de filiação para candidatura nas eleições seguintes, conforme legislação eleitoral.

⁷⁷ As mudanças ocorridas no final dos anos de 2011 e 2013 foram consideradas nas sessões legislativas seguintes.

Por fim, resta mencionar, tal qual análise empreendida por Freitas (2016) com base no legislativo nacional, que não se pretende analisar as coalizões do ponto de vista das razões pelas quais foram montadas ou desfeitas. O interesse que orienta as seções seguintes é o de verificar seu impacto, sua operação na ALERJ.

Nos moldes de Figueiredo (2012), considera-se que uma coalizão se inicia ou tem fim no momento da eleição, quando um novo partido passa a integrá-la ou quando um partido que já a integrava perde todos os seus cargos.

A seguir, a análise dos dados relativos às coalizões dos governos de Rosinha Garotinho e de Sérgio Cabral, ressaltado o fato de que o último renunciou ao cargo em 03 de abril de 2014, com uma aprovação popular de apenas 20% (Datafolha, 03/04/2014), assolado por críticas e denúncias de corrupção, tendo o mandato sido assumido por Luiz Fernando Pezão, seu vice, também do PMDB. O ex-governador Sérgio Cabral foi preso em final de 2016 e permanece em prisão no momento em que esta tese é escrita.

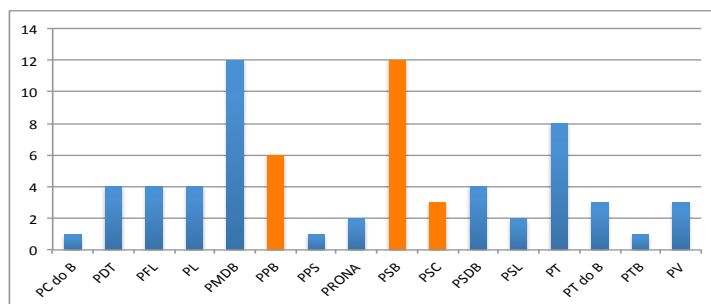
4.4 Perfil do secretariado, coligações e coalizões governamentais

4.4.1 O tempo de Rosinha

Em 2002, Rosinha Garotinho (PSB) foi eleita, em primeiro turno, pela coligação Rio Esperança, que reunia 8 partidos - PSB, PPB, PST, PTC, PSC, PRP, PSD⁷⁸ e PGT, dos quais apenas 3 conquistaram assentos na ALERJ: PSB, PPB e PSC, totalizando 21 deputados. Na partida, portanto, a governadora dispunha, ao menos potencialmente, do apoio de somente 30% da assembleia; 70% dos deputados poderiam constituir oposição ao seu governo, ser por ele cooptados, ou com ele colaborar de forma sustentável ou volátil e intermitente. É a única coligação vitoriosa do período que não envolveu o PMDB, que saiu das 3 eleições em análise como o partido com maior bancada da ALERJ (17%, 24% e 17%, respectivamente).

⁷⁸ O PSD foi incorporado ao PTB em 2004. Em 2011, a sigla deu novamente vida a um partido independente.

Gráfico 22. Composição partidária – ALERJ 2003 – indicação de partidos coligados em laranja



Fonte: TSE. Elaboração própria. Partidos coligados com assento legislativo em laranja.

Com 31 secretarias instaladas⁷⁹ na maior parte de seu mandato e um aumento de 15% das pastas entre o primeiro e o último ano de seu governo, Rosinha contou com um gabinete majoritariamente político em todos os anos, quadro evidenciado pelo grande percentual de filiados partidários em exercício dos cargos de primeiro escalão – perto de 60% em 2003 e nos últimos dois anos, chegando a 73% em 2004.

Cerca de 30% de seu secretariado, em todo o mandato, já havia exercido cargo eletivo anteriormente à composição do governo, bem como uma proporção ainda maior – entre 46% e 55% - optou pela carreira política nos anos seguintes⁸⁰, ainda que nem todos tenham conseguido se eleger.

Tabela 22. Nº. de secretarias e perfil dos secretários, por ano - governo de Rosinha Garotinho (% de filiados a partidos políticos e dos que ocuparam cargos eletivos antes ou depois de seus mandatos)

Anos	Nº de secretarias	Secretários						
		Total	Filiados a partidos		Exerceram cargo eletivo (CE) antes ou quando do convite para o cargo		Exerceram CE ou lançaram candidatura após comando da secretaria	
			(n)	(%)	(n)	(%)	(n)	(%)
2003	27	34	19	56%	10	29%	16	47%
2004	31	40	29	73%	13	33%	22	55%
2005	31	40	26	65%	12	30%	19	48%
2006	31	46	27	59%	13	28%	21	46%

Fonte: DOER/Capa; TRE; O Globo, JB, O Dia; Site ALERJ; CPDOC; Congresso Nacional. Elaboração própria.

Obs.1: Para dois secretários não foi possível confirmar dados de filiação e de exercício de cargo eletivo anterior. Constatam como não filiados e sem cargo.

Obs.2: Para 5 secretários, não foi possível obter dados sobre candidatura posterior ao exercício do cargo.

Ao longo de todo o mandato, o partido da governadora concentrou a maior parte das pastas comandadas por políticos - lugar que, em 2003, coube ao PSB (42%) e, nos anos seguintes, ao PMDB (de 46% a 52%), que já participava do governo desde o início do ano de

⁷⁹ Foram excluídos Gabinete Civil (mantido a Chefia de Gabinete da Governadoria, pasta ocupada pelo PDT), a Defensoria Pública e a Procuradoria do Estado.

⁸⁰ Dados consultados até o ano de 2015.

2003 (26%). A mudança produzida foi, portanto, de escala e não de representação político-partidária *strictu sensu*.

Da coligação eleitoral vitoriosa, apenas PSB e PSC exerceram cargo de primeiro escalão. Outros 6 partidos coligados não participaram do governo e também não tiveram assentos na ALERJ, à exceção do PPB, já mencionado. Os demais cargos ocupados por filiados foram distribuídos ao PDT, PTB, PCO e PV, dentre os quais destaca-se apenas o primeiro, que figurou com o terceiro partido mais bem representado no governo ao longo das 4 sessões legislativas.

Ressalta-se que, dentre os 3 partidos que, em 2002, conquistaram maior número de cadeiras na ALERJ, apenas o PT, segundo colocado na eleição majoritária estadual, não comandou qualquer secretaria. O partido dispunha de 11% das cadeiras legislativas e sustentou oposição sistemática ao governo nos 4 anos.

Tabela 23. Partidos que comandaram secretarias no governo, n. de secretários de cada partido, por ano - governo de Rosinha Garotinho – 2003-2006.

Partidos	Secretarias							
	N				(%)			
	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006
PCO	0	0	1	0	0%	0%	4%	0%
PDT	3	4	4	5	16%	14%	15%	19%
PMDB	5	15	12	14	26%	52%	46%	52%
PSB	8	6	7	6	42%	21%	27%	22%
PSC	1	2	1	1	5%	7%	4%	4%
PTB	1	0	0	0	5%	0%	0%	0%
PV	0	1	0	0	0%	3%	0%	0%
PP	1	1	1	1	5%	3%	4%	4%
Total	19	29	26	27	100%	100%	100%	100%

Fonte: DOER/Capa; TRE; O Globo, JB, O Dia; Site ALERJ; CPDOC; Congresso Nacional. Elaboração própria.

A despeita da importância contextual desses dados, principalmente porque os resultados legislativos são apresentados anualmente, as dificuldades enfrentadas pelo governo e o poder de que dispunha (ou optou por dispor) para constituição de maioria parlamentar são mais facilmente identificados por meio da análise das coalizões, segundo critérios sugeridos por Figueiredo, apontados na seção 4.3.

Foram 5 as coalizões governamentais existentes ao longo do mandato de Rosinha, duas das quais no seu primeiro ano de governo, a primeira delas com duração inferior a 4 meses. Durante os 4 anos, apenas 3 partidos mantiveram-se, sem interrupção, nas coalizões montadas: PDT, PMDB e PSB, devendo-se, ainda, destacar o PSC, que esteve ausente apenas da última, que foi também a de menor amplitude conforme sugere a literatura para casos de ano eleitoral. PV e PTB foram os partidos de adesão menos sistemática ao governo.

Quadro 10. Coalizões governamentais – governo de Rosinha Garotinho, 2003-2006.

Coalizão/ Rosinha	Data da Coalizão		Partidos	Evento inicial	Cadeiras da coalizão		Base aliada ampliada	
	Início	Fim			N	%	N	%
Rosinha 1	01/01/03	28/04/03	PDT; PMDB; PSB; PSC; PTB	Eleição	32	46%	38	54%
Rosinha 2	29/04/03	01/07/04	PDT; PMDB; PSB; PSC	Sai PTB	31	44%	37	53%
Rosinha 3	02/07/04	13/01/05	PDT; PMDB; PSB; PSC; PV	Entra PV	34	49%	40	57%
Rosinha 4	14/01/05	02/04/06	PDT; PMDB; PSB; PSC	Sai PV	31	44%	37	53%
Rosinha 5	03/04/06	31/12/06	PDT; PMDB; PSB	Sai PSC	28	40%	37	53%

Obs.1: Base aliada ampliada: coalizão + partidos coligados sem comando de secretarias, mantido seu apoio ao governo.

Fonte: DOER/Capa; TRE; O Globo, JB, O Dia; Site ALERJ; CPDOC; Congresso Nacional. Elaboração própria.

Nenhuma das coalizões, apesar de sua heterogeneidade, foi majoritária, no período, sendo a terceira a mais confortável em termos quantitativos (49%), como decorrência justamente da entrada do PV. É importante ressaltar que o ano de 2004, quando montada esta terceira coalizão, embora com baixa proporção de vetos derrubados, foi também o de menor envio de mensagens do executivo ao parlamento; o de menor sucesso legislativo do executivo; e o de maior morosidade na aprovação de sua agenda, conforme observado no capítulo 2. Neste ano, o governo de Rosinha precisou, em média, de quase 80 dias para aprovar um projeto seu - mais que o dobro se considerados os anos de 2003 e 2006. O incremento da participação partidária no comando das pastas estaduais pode ser lido como resposta a este cenário.

Ainda assim, em nenhuma das 5 coalizões a amplitude aproximou-se do necessário à aprovação de uma agenda de reforma constitucional, que requer aprovação por 3/5 da casa. Mais que isso, de acordo com os dados, a aprovação da agenda do governo, qualquer que tenha sido ela, dependeu, durante todo o período, da montagem paralela de coalizões legislativas *ad hoc* ou de *side payments*.

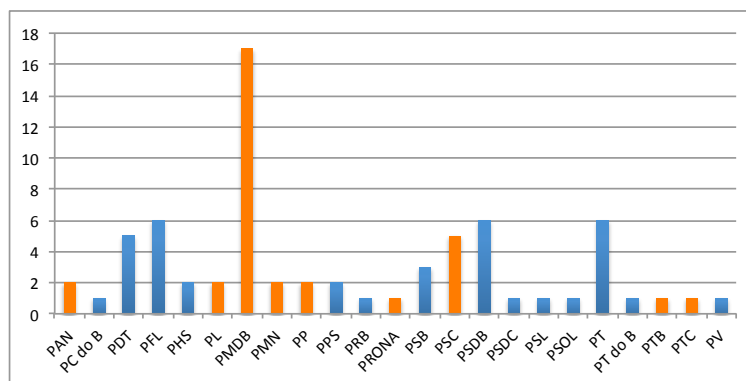
Se incluídos no cálculo da base aliada do governo os partidos coligados com indícios públicos de fidelidade, o cenário é um pouco melhor. Neste caso, o governo conta com maioria parlamentar em todos os anos, mas mantém pequena margem de segurança e enorme desconforto para aprovação de emendas constitucionais.

4.4.2 Os tempos de Cabral

Em 2006, a coligação que elegeu o Governador Sérgio Cabral (PMDB), com praticamente o mesmo tamanho da que elegeu Rosinha, a coligação Unidos Pelo Rio, reuniu 9 partidos - PMDB, PP, PTB, PL, PSC, PMN, PAN, PRONA e PTC, todos eles, no entanto, com assento no legislativo. Eleito em segundo turno contra Denise Frossard (PPS), tendo obtido 68% dos votos válidos, Cabral contou com uma base inicial de apoio de 33 deputados,

correspondente a 47% da casa (17 p.p mais que a de Rosinha), podendo-se supor maior conforto do governador para composição de uma bancada consistentemente majoritária.

Gráfico 23. Composição partidária – ALERJ 2007 – indicação de partidos coligados em laranja



Fonte: TSE. Elaboração própria. Obs.: Partidos coligados com assento legislativo em laranja.

Com 19 secretarias estaduais, 12 menos que as existentes no governo anterior⁸¹, o mandato de Cabral também contou com um secretariado majoritariamente filiado a partido político, em patamar médio semelhante ao observado no governo de Rosinha, embora com distribuição anual mais uniforme, já tendo partido de uma proporção de secretários filiados de quase 70%.

Tabela 24. N°. de secretarias e perfil dos secretários, por ano – 1º governo de Sérgio Cabral
(% de filiados a partidos políticos e dos que ocuparam cargos eletivos antes ou depois de seus mandatos)

Anos	Nº de secretarias	Secretários						
		Total	Filiados a partidos (FP)		Exerceram cargo eletivo (CE) antes ou quando do convite para o cargo		Exerceram CE ou lançaram candidatura após comando da secretaria	
			(n)	(%)	(n)	(%)	(n)	(%)
2007	19	21	14	67%	11	52%	11	52%
2008	19	23	14	61%	10	43%	11	48%
2009	19	19	11	58%	7	37%	8	42%
2010	19	34	22	65%	11	32%	13	38%

Fonte: DOER/Capa; TRE; O Globo, JB, O Dia; Site ALERJ; CPDOC; Congresso Nacional. Elaboração própria. Obs.2: Para 1 secretário não foi possível obter dados sobre candidatura anterior e posterior ao exercício do cargo.

Dos partidos representados no governo, novamente o PMDB, partido do governador, bem como o de maior bancada legislativa, foi quem esteve à frente de um maior número de pastas ou quem esteve à frente delas um maior número de vezes, embora não tenha chegado a representar mais que a metade dos secretários em nenhum ano. Sob esta perspectiva, destacam-

⁸¹ Resposta de Cabral a uma de suas promessas de campanha e início de mandato.

se, em seguida, PSDB e PT no segundo ano (devendo-se aqui ressaltar que o PSDB não por decisão partidária⁸²); PT e PSC no terceiro; e PMN; PP e PSB no quarto.

Tabela 25. Partidos que comandaram secretarias no governo, n. de secretários de cada partido, por ano - 1º governo de Sérgio Cabral – 2007-2010.

Partidos	Secretarias							
	N				(%)			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
PMDB	6	6	5	10	43%	43%	45%	45%
PMN	1	1	1	3	7%	7%	9%	14%
PP	1	1	1	3	7%	7%	9%	14%
PSB	1	1	1	3	7%	7%	9%	14%
PSC	1	2	1	1	7%	14%	9%	5%
PSDB	2	1	1	1	14%	7%	9%	5%
PT	2	2	1	1	14%	14%	9%	5%
Total	14	14	11	22	100%	100%	100%	100%

Fonte: DOER/Capa; TRE; O Globo, JB, O Dia; Site ALERJ; CPDOC; Congresso Nacional.
Elaboração própria.

Dos partidos coligados, PTB, PTC, PAN e PR (que correspondia ao PRONA e ao PL à época da eleição) não controlaram secretarias estaduais, apesar de todos terem conquistado assento na ALERJ. De acordo com os dados, o número de secretários filiados a cada partido manteve-se estável nos 3 primeiros anos, com incremento dos filiados ao PMN, PP e PSB em 2010. Vejamos, contudo, as coalizões.

Quadro 11. Coalizões governamentais - 1º governo de Sérgio Cabral, 2007-2010.

Coalizão/ Cabral 1	Data da Coalizão		Partidos	Evento inicial	Cadeiras da coalizão		Base aliada ampliada	
	Início	Fim			N	%	N	%
Cabral 1 - 1	01/01/07	30/03/10	PMDB; PMN; PP; PSB; PSC; PT	Eleição	35	50%	41	59%
Cabral 2 - 1	31/03/10	31/12/10	PMDB; PMN; PP; PSB; PSC	Sai PT	29	41%	41	59%

Fonte: DOER/Capa; TRE; O Globo, JB, O Dia; Site ALERJ; CPDOC; Congresso Nacional.
Elaboração própria.

Apenas uma coalizão governamental foi estabelecida no período, diga-se de passagem também heterogênea, se desconsiderada a segunda exposta na tabela acima, cujo evento inicial foi a perda, pelo PT, do último posto de primeiro escalão ocupado, em função da saída de Benedita Souza da Silva Sampaio da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos. O

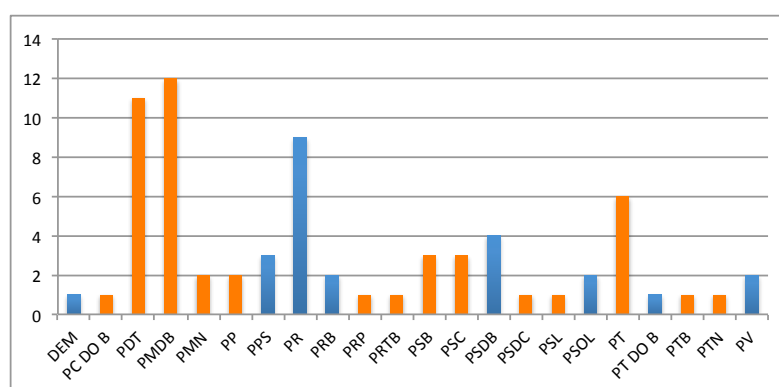
⁸² A participação de filiados ao PSDB no primeiro governo de Cabral não resultou de decisão de apoio por parte do partido. Os dois secretários filiados, segundo dados do TSE, Eduardo Paes (Turismo, Esporte e Lazer) e Sérgio Ruy Barbosa Guerra Martins (Planejamento e Gestão) foram indicados em função de suas relações com o governador. O primeiro, com trajetória política evidente, chegou a sofrer sanção do partido; o segundo, sem vínculo com o partido, sequer tem sua filiação conhecida ou divulgada por correligionários do partido e/ou pela mídia. Por tais razões, conforme já mencionado anteriormente, o partido foi retirado das coalizões.

motivo da saída, contudo, foi única e exclusivamente o lançamento de sua candidatura à Câmara dos Deputados, depois de ter perdido, dentro do partido, a possibilidade de competir por uma vaga no Senado. O apoio do partido foi publicamente mantido ao governo e ao governador, motivo pelo qual, inclusive, manteve-se a base aliada ampliada, apontada acima, em tamanho idêntico nas duas coalizões.

De forma semelhante ao governo de Rosinha, ainda que neste caso, com uma coalizão mais estável e de amplitude um pouco maior, o primeiro governo de Cabral não dispôs de maioria suficiente para aprovação de emendas constitucionais, tendo exigido esforço, por parte do governador, a manutenção de uma base coesa e a conquista de votos excedentes em caso de deserção de um partido integrante do governo ou da coligação. O apoio de partidos coligados era o que elevava a base de apoio ao governo a 60% das cadeiras do parlamento.

No segundo mandato, a eleição de Sérgio Cabral já não foi sequer a segundo turno. Em disputa nada acirrada, Cabral contou com expressivos 66% dos votos válidos, para os quais contribuiu o suporte da mais ampla coligação do período – a coligação “Juntos pelo Rio” - composta por 16 partidos, a saber: PP, PDT, PT, PTB, PMDB, PSL, PTN, PSC, PSDC, PRTB, PHS, PMN, PTC, PSB, PRP e PC do B. Destes, apenas 2 não conquistaram cadeiras na ALERJ, o PHS e o PTC. Os demais garantiram a formação de uma bancada de apoio inicial majoritária que já reunia 66% dos votos da casa, a maior obtida por um governador em início de mandato, entre 2003 e 2014.

Gráfico 24. Composição partidária – ALERJ 2011 – indicação de partidos coligados em laranja



Fonte: TSE. Elaboração própria. Obs.: Partidos coligados com assento legislativo em laranja.

Vale observar que, de uma eleição para outra, Cabral perdeu o apoio de apenas um partido (PR⁸³) e ganhou de outros 10, incluídos aí partidos de espectro ideológico mais à esquerda, como PT, PC do B e PDT. Embora o PT tenha constituído o governo no mandato anterior, não integrava a coligação eleitoral. Essa opção por uma coligação mais ampla e heterogênea certamente impacta positivamente a constituição da base inicial de apoio ao governo, embora também traga maiores desafios do ponto de vista da formação dos gabinetes e da manutenção de partidos fiéis com uso de instrumentos que não impliquem necessariamente partilha do ato de governar.

Com mais pastas estaduais à disposição, tendo este número chegado a 25 no seu último ano de mandato, Cabral chegou a contar, entre 2011 e 2014, com 72% de secretários filiados politicamente, grande parte deles com história pregressa de ocupação de cargo eletivo e de candidatura eleitoral posterior.

Tabela 26. N°. de secretarias e perfil dos secretários, por ano - 2º governo de Sérgio Cabral
(% de filiados a partidos políticos e dos que ocuparam cargos eletivos antes ou depois de seus mandatos)

Anos	Nº de secretarias	Secretários						
		Total	Filiados a partidos		Exerceram cargo eletivo (CE) antes ou quando do convite para o cargo		Exerceram CE ou lançaram candidatura após comando da secretaria	
			(n)	(%)	(n)	(%)	(n)	(%)
2011	22	24	16	67%	9	38%	11	46%
2012	22	30	21	70%	11	37%	13	43%
2013	25	29	21	72%	13	45%	15	52%
2014	25	48	32	67%	17	35%	21	44%

Fonte: DOER/Capa; TRE; O Globo, JB, O Dia; Site ALERJ; CPDOC; Congresso Nacional. Elaboração própria.
Obs.1: Para 1 secretários não foi possível confirmar dados de filiação. Para dois secretários não foi possível obter dados sobre candidatura anterior ou posterior ao exercício do cargo.

É importante ressaltar a maior rotatividade do ano de 2014, justificada pela renúncia de Cabral e montagem de um novo gabinete por parte de Luiz Fernando Pezão. Dos 48 secretários que passaram pelo governo neste ano, 29 o fizeram já sob a gestão do vice-governador.

Assim como nos anos anteriores, os partidos com mais cadeiras na ALERJ foram aqueles de maior representação no governo - PMDB, PDT, PT e, posteriormente, PSD, embora tenha havido, no período, uma distribuição de cargos menos concentrada, como já se podia esperar em virtude do tamanho da coligação. Dos 16 partidos coligados, 9 assumiram cargos de primeiro escalão.

Constituído, nos 4 anos, por 13 partidos diferentes, os gabinetes de Cabral e Pezão atraíram 4 partidos não coligados, dois deles criados posteriormente às eleições - PSD e SD,

⁸³ O PR não consta formalmente na coligação de 2002, porque PRONA e PL ainda não haviam se fundido. Os dois partidos é que estavam representados.

além do PR e do PSDB, este último novamente por decisão individual até 2014, quando há efetiva aproximação institucional ao governo de Pezão⁸⁴.

Tabela 27. Partidos que comandaram secretarias no governo, n. de secretarias de cada partido, por ano - 2º governo de Sérgio Cabral – 2011-2014.

Partidos	Secretarias							
	N				(%)			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
PDT	3	3	2	3	19%	14%	10%	9%
PMDB	6	5	6	8	38%	24%	29%	25%
PMN	1	2	0	1	6%	10%	0%	3%
PP	1	1	1	1	6%	5%	5%	3%
PSB	1	2	1	1	6%	10%	5%	3%
PSC	1	1	2	2	6%	5%	10%	6%
PT	2	3	2	3	13%	14%	10%	9%
PSD	0	3	5	4	0%	14%	24%	13%
PTB	0	0	1	1	0%	0%	5%	3%
PR	0	0	0	1	0%	0%	0%	3%
PSDB	1	1	1	4	6%	5%	5%	13%
PTN	0	0	0	1	0%	0%	0%	3%
SD	0	0	0	2	0%	0%	0%	6%
Total	16	21	21	32	100%	100%	100%	100%

Fonte: DOER/Capa; TRE; O Globo, JB, O Dia; Site ALERJ; CPDOC; Congresso Nacional. Elaboração própria.

O período de 2011 a 2014 foi aquele em que houve maior número de coalizões governativas (5 na gestão de Cabral e 2 na de Pezão) e de coalizões governativas amplas, devendo-se lembrar que estes também foram os anos em que esteve representado um maior número de partidos na casa, a despeito da alteração marginal do NEP (vide capítulo 2) e em que o PMDB obteve o menor número de cadeiras da série.

A proporção de cadeiras das coalizões desse mandato de Cabral foi a maior dentre os 3 governos, só não atingindo o patamar de quórum qualificado no primeiro ano e num curto período imediatamente anterior e posterior à renúncia do governador. O apoio das coalizões ao governo foi superior a 65% em mais que a metade do mandato.

Quadro 12. Coalizões governamentais - 2º governo de Sérgio Cabral - 2011-2014.

Coalizão/ Cabral 2	Data da Coalizão		Partidos	Evento inicial	Cadeiras coalizão		Base ampliada	
	Início	Fim			N	%	N	%
Cabral 2 - 1	01/01/11	26/09/11	PDT; PMDB; PMN; PP; PSB; PSC; PT	Eleição	39	56%	46	66%
Cabral 2 - 2	27/09/11	11/12/12	PDT; PMDB; PMN; PP; PSB; PSC; PT; PSD	Entra PSD	47	67%	53	76%
Cabral 2 - 3	12/12/12	07/01/13	PDT; PMDB; PP; PSB; PSC; PT; PSD	Sai PMN	45	64%	53	76%

⁸⁴ A adesão do PSDB ao mandato de Pezão pode ser ilustrada pelo movimento lançado pelo partido no estado, denominado “Aezão, de apoio às candidaturas de Aécio Neves, em âmbito nacional, e de Pezão, em estadual.

continua

Coalizão/ Cabral 2	Data da Coalizão		Partidos	Evento inicial	Cadeiras coalizão		Base ampliada	
Cabral 2 - 4	08/01/13	31/01/14	PDT; PMDB; PP; PSB; PSC; PT; PSD; PTB	Entra PTB	46	66%	53	76%
Cabral 2 - 5	04/02/14	03/04/14	PDT; PMDB; PP; PSB (perde cadeiras na ALERJ); PSC; PSD; PTB; SD	Sai PT; entra SD	35	50%	42	60%
Pezão - 1	3-10/04/2014	15/07/14	PDT; PMDB; PMN; PSC; PSD; PTB; SD; PTN; PSDB	Sai Cabral; entram PTN e PSDB*, volta PMN; saem PP e PSB	40	57%	45	64%
Pezão -2	16/07/14	31/12/14	PDT; PMDB; PMN; PSC; PSD; PTB; SD; PTN; PSDB; PR	Entra PR	47	67%	52	74%

(*) PSDB considerado na coalizão em virtude do apoio público do partido ao governo Pezão, o que se evidencia, inclusive no movimento do partido no estado denominado “Aezão”, em alusão ao apoio das candidaturas de Aécio à presidência e de Pezão ao governo do estado.

Fonte: DOER/Capa; TRE; O Globo, JB, O Dia; Site ALERJ; CPDOC; Congresso Nacional. Elaboração própria.

Além disso, considerando-se a base ampliada, a proporção do apoio chegou, em alguns períodos, a 76%, não sendo nunca inferior a 60%, ou seja, às 42 cadeiras necessárias à aprovação de qualquer emenda à constituição. Na gestão de Pezão, essa proporção fica entre 64% e 74%. Nos dois casos, o cenário é indubitavelmente mais favorável ao governo que nos mandatos anteriores, numa clara associação entre tamanho da coalizão e sucesso legislativo governamental.

4.4.3 Resultados legislativos à luz das coalizões

Descritas as coalizões do período, resta analisar sua relação com os resultados apresentados nos capítulos 2 e 3.

No primeiro governo de Cabral, a taxa de sucesso do governo (81%) foi maior que no mandato de Rosinha (73%) - que dispunha de uma base de apoio um pouco menor - mas ainda não tão elevada quanto na legislatura 2011-2014 (87%), quando assistiu-se à montagem da maior base aliada ao governo do período. Esta foi a legislatura, inclusive, em que agenda governamental tramitou de forma mais célere, em menos de 1 mês, à exceção do ano de 2013, em que o tempo médio de tramitação das mensagens do executivo foi de 43 dias (vide capítulo 2).

Ademais, o próprio aumento gradativo da taxa de sucesso do legislativo ao longo das 3 legislaturas⁸⁵ pode responder à ampliação do apoio ao governo de uma legislatura para outra.

⁸⁵ Ver capítulo 2. Aumento da taxa de 20% para 25%. Apesar de o governo de Rosinha ter sido o de maior dominância do legislativo, a taxa de sucesso dos parlamentares foi menor neste período.

Se um maior número de partidos faz parte do governo ou o apoia, um maior número de partidos tem agenda (se não comum) ao menos negociada, sendo ela, portanto, menos suscetível à interdição. Isto atualiza o debate feito sob a perspectiva da autonomia na direção da hipótese 3, apresentada na introdução, qual seja, a de que *“as coalizões governamentais têm importante influência na configuração do comportamento da ALERJ de maior ou menor autonomia em relação ao Executivo Estadual”*. Na verdade, para tratamento desta hipótese, para além do até então já exposto, é preciso recuperar alguns elementos.

Os argumentos descritos nos capítulos anteriores respondem à literatura recente, que analisa as relações executivo-legislativo na ALERJ com base na ideia de conflito, e tece algumas críticas às interpretações sobre seu comportamento, no sentido de demonstrar que o legislativo fluminense, sob a perspectiva desse esquema explicativo, é menos autônomo do que se supõe. A leitura do mesmo cenário sob a perspectiva da existência de governos de coalizão exige atualização da hipótese supramencionada. Exige abandono da díade autonomia-dependência e naturalização do fato de que quanto mais amplas e coesas as coalizões, mais próximo será o comportamento do legislativo das preferências do governo, visto serem estas, na verdade, as preferências da maioria.

Mas se a análise da taxa de sucesso legislativo do governo atribui crédito à hipótese 3, o que dizer do fato de que justamente no governo de coalizão mais ampla (Cabral 2), sem indícios de problemas de coordenação, dado o próprio êxito da agenda do governo, tem-se a maior proporção de vetos derrubados do período? Ou dos governos com coalizões mais restritas e menor base aliada, como o de Rosinha, que experimentaram anos de grande oposição de vetos, mas baixíssimas taxas de derrubada? Um governo com maior apoio legislativo é justamente aquele em que o próprio legislativo busca impor maior derrota ao governo?

A tese aqui defendida é a de que as coalizões não geram esse efeito perverso e tampouco o legislativo não cede à dinâmica das coalizões. A simples descrição da quantidade de vetos derrubados vis a vis a de mantidos é que não revela as idiossincrasias do relacionamento entre executivo e legislativo/ maioria e oposição. O fato de não haver, nos 12 anos da pesquisa, grande diferença na quantidade de vetos apostos (exceto 2006) e na proporção de derrubados em cada governo é indício do acerto da afirmação.

A justificativa para a aparente discrepância entre ampla coalizão e comportamento menos favorável ao governo não é a vivacidade da independência de um poder frente ao outro, mas o argumento crítico de que a resposta da ALERJ, expressa na derrubada de um veto, não desfavorece o governo tanto assim. Ou seja, é a negação da autonomia, via deslocamento da ideia de conflito, que permite dizer que a ALERJ não se comporta contraintuitivamente em

situações de ampla coalizão e grande derrubada de vetos; que permite que a hipótese 3, aparentemente óbvia, se realize na prática como já não se podia supor, dado o aludido “espírito independentista institucional” e a diminuição dos recursos do governador. O indicador que permite chegar a esta conclusão: o posicionamento do líder do governo frente ao veto, incluídas a manifestação de suas preferências e sua omissão.

Os dados abaixo são ilustrativos da função cumprida pelas derrubadas de vetos com o apoio do líder nas 3 legislaturas. No segundo governo de Cabral, 72% dos casos de vetos derrubados com orientação expressa do líder pela rejeição⁸⁶ referia-se a projetos de autoria de partidos da base aliada. Fica claro que o líder advoga prioritariamente em favor de aliados e que os vetos derrubados atendem às necessidades de ajuste no interior da coalizão. Já no governo de Rosinha, uma proporção menor (50%) dos vetos derrubados por decisão do líder atende à base governamental, dado que é condizente com a formação de uma base de apoio também menor, tornando consistente a hipótese de necessidade de maior diálogo com a oposição⁸⁷. A grande omissão do líder em cerca de 90% das votações do veto no governo de Rosinha, vale dizer, permitiria apostar na aquiescência do governo com as derrubadas não fossem as características e a capacidade de influência da coalizão.

Tabela 28. Vetos derrubados com encaminhamento do líder do governo pela derrubada, por autoria do PL

Partido-autor dos PIs	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2003-2006	2007-2010	2011-2014
Base aliada	8	20	41	50%	56%	72%
Bloco neutro ou de oposição	5	6	14	31%	17%	25%
Outros	3	10	2	19%	28%	4%
Total	16	36	57	100%	100%	100%

Obs. 1: Base aliada = partidos da coalizão + partidos coligados eleitorais fiéis.

Obs. 2: “Outros” inclui projetos de autoria do Judiciário e de autoria coletiva, quando se somam partidos aliados e da oposição.

Obs. 3: Os dados foram obtidos com base na identificação dos partidos que controlaram secretarias ano-a-ano, tendo por filtro a data de entrada e saída dos partidos da coalizão e da base aliada ampliada.

Fonte: Discurso e notas taquigráficas. Site da ALERJ (elaboração própria).

Nos dois casos supracitados, os vetos são instrumentos de barganha e sua derrubada não expressa comportamento mais ou menos autônomo do parlamento, mas responde às necessidades do governo (perante à sua base ou à oposição), bem como ao tamanho das

⁸⁶ Considerados apenas os casos de orientação direta, ou seja, excluídos aqueles em que a CECV emitiu parecer pela derrubada, sem que o líder do governo tivesse orientado a bancada em plenário.

⁸⁷ É bom registrar que é a base menor de apoio ao governo, somada ao menor controle por parte do governo, da CECV que permite ler a omissão do líder como expressão das tensões entre governo e oposição. Em cenários de coalizão mais ampliada e controle governamental da CECV, como no segundo mandato de Cabral, a omissão do líder pode significar exatamente como o contrário, ou seja, que a coalizão não se ressentia das preferências do plenário, mas as endossava.

coalizões. Ou seja, qualquer explicação sobre os vetos deve estar mediada pela observação das coalizões e de sua relação com a totalidade do plenário, sintetizada na ação do líder e na reação por ela provocada. É a operação das coalizões que permite identificar legislaturas mais ou menos cooperativas com o governo. Não há “independência” ou “dependência” à priori.

Cabe ressaltar que a atribuição de tamanho poder às coalizões tem por pressuposto um sistema de comissões que não faz frente ao governo; que não acumula informação de modo que este que acúmulo seja, ele próprio, responsável pela restrição da agenda governamental. É este o caso da ALERJ, de acordo com dados expostos no capítulo 3, os quais indicam um sistema pouco atuante e pouco especializado, a despeito da estrutura de suporte existente.

Além disso, a dominância do governo na disposição dos membros das comissões e na determinação de seu perfil é apontada pela literatura como indício de maior fraqueza do sistema, quiçá subserviência às preferências governamentais. Uma rápida análise sobre as presidências das comissões da ALERJ revela crescente controle por parte dos partidos da coalizão (sem considerar coligados fiéis) ao longo das 3 legislaturas, mesmo considerando-se as tensões políticas e a deserção de partidos governistas em 2014, às vésperas da renúncia de Cabral. Ou seja, o governo tem grau de ingerência sobre as comissões proporcional à amplitude das coalizões montadas, com a ressalva de que as 3 principais estiveram quase sempre sob seu comando, a despeito de uma base governista maior ou menor. A CCJ, a CECV e a comissão de Orçamento foram controladas por partidos da coalizão em todos os anos, à exceção dos dois primeiros do mandato de Rosinha⁸⁸. Tal nível de controle pode estar relacionado, inclusive, à baixa taxa de atividade do sistema, tendo em vista que comissões menos governistas, dado o suporte técnico de que as comissões da ALERJ dispõem, talvez tivessem maior atuação.

Tabela 29. Posição dos presidentes das comissões frente ao governo.

Partidos	2003-2006		2007-2011		2011-2014 (até Cabral)		2014 (Pezão)	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Coalizão	52	40%	61	42%	83	58%	21	58%
Neutros e/ou de oposição	79	60%	83	58%	61	42%	15	42%
Total	131	100%	144	100%	144	100%	36	100%

Obs.1: Considerados os partidos que ocuparam secretarias estaduais ano a ano (excluídos coligados fiéis), dado a não coincidência entre a data de início/fim das coalizões e de instalação das comissões. Risco: um partido ter controlado secretaria por prazo menor que 1 ano completo e permanecer contabilizado como parte do governo dentro da comissão ou ingressar na coalizão com o ano legislativo em andamento, passando a ser contabilizado como base de apoio apenas no ano legislativo seguinte, se ainda for integrante da coalizão. Para minimizar este efeito, as saídas de partidos das coalizões foram consideradas como filtro. Se um partido ficou a maior parte do ano na coalizão, foi mantido como governista no ano legislativo. Se passou a maior parte fora, foi excluído da base de apoio.

Fonte: Comissões Permanentes, Atas/editais. Site da ALERJ. TSE (partidos).

⁸⁸ Em 2003, a CCJ estava nas mãos do PMDB; e, em 2003 e 2004, a CECV foi presidida pelo PV, quando ele ainda não era parte da coalizão.

Ainda do ponto de vista da ingerência governamental sobre instâncias decisórias, cabe destacar que a mesa diretora, instância que, em pesquisa da UFMG já citada, foi apontada pela maioria dos deputados entrevistados como de maior importância no processo, foi composta majoritariamente, nas 3 legislaturas, por partidos das coalizões, além de terem sido presididas em grande parte do tempo pelo PMDB, como visto no segundo capítulo.

De forma idêntica ao controle das comissões, o controle da mesa cresce com o aumento da participação dos partidos nos governos. No mandato de Rosinha, o governo controlava 54% da Mesa e, no segundo de Cabral, 74%.

Tabela 30. Proporção de partidos da coalizão na Mesa Diretora por legislatura.

2003-2006	2007-2010	2011-2014
54%	65%	74%

Obs.1: Considerados os seguintes membros: 1 presidente, 4 vice-presidentes e 4 secretários. Excluídos os suplentes.

Obs.2: Dos 432 nomes que compuseram a mesa nos 12 anos, não há informação sobre partidos para 5 registros.

Obs.3.: Para construção do dado, utilizou-se critério semelhante descrito na tabela anterior.

Fonte: Composição da Mesa Diretora. DOERJ, início de cada sessão legislativa (elaboração própria).

É bom registrar que o dado acima exclui os partidos coligados, fiéis ao governo, sem pastas no executivo, o que significa que, a despeito da pequena margem de erro decorrente da não coincidência entre o período das coalizões e as sessões legislativas, pode estar ele subestimado.

A título de ilustração, cabe citar a dissertação de Centurione (2012), que, com base na análise de dados relativos a 20 assembleias estaduais, discute os limites entre cooperação/delegação e controle/dependência na relação entre executivo e legislativo, considerados especificamente os instrumentos de fiscalização e controle.

Para sustentação de sua tese, que se assemelha à aqui proposta, a de que as coalizões e o tamanho da bancada governista impactam a dimensão fiscalizatória do executivo, o autor identifica a proporção dos partidos da base do governo na composição das mesas diretoras, embora o faça a partir de procedimento distinto do ora utilizado: consulta a diários oficiais e questionário encaminhados por ofício às assembleias, entre elas a do RJ. Segundo este critério, 82,3% das cadeiras da Mesa haviam sido ocupadas por partidos governistas entre 2007 e 2011. Em 85% da amostra autor, o quadro era similar.

Nesse sentido, ainda que, por outros critérios, os governos em questão tenham controlado, via aliados, mais postos de comando do que o observado nas tabelas acima, os partidos da coalizão têm grande ingerência sobre diferentes etapas do processo decisório,

confirmando a perspectiva institucionalista partidária como adequada à compreensão do funcionamento desse legislativo estadual. São os partidos, dentro e fora da coalizão, observada a força desta diante do plenário, os responsáveis pelas eventuais interdições e ajustes das agendas governamentais. O comportamento do legislativo responde às maiorias constituídas.

4.5 Síntese

Com base na crítica à ideia de conflito entre os poderes (e à expectativa de autonomia daí decorrente) como fundamento da explicação das relações executivo-legislativo, o presente capítulo propôs análise conjugada dos resultados, da organização do legislativo fluminense e das coalizões montadas no período, entendidas as coalizões como agrupamentos de partidos que se propuseram a dividir o poder e o ato de governar.

Por meio da identificação de secretários políticos, ou seja, daqueles que eram filiados a partidos políticos e indicados pelos próprios quando do exercício do cargo de secretários, com atenção aos momentos de sua entrada e saída do governo, foram descritas as coalizões montadas nos governos de Rosinha, Cabral e Luiz Fernando Pezão, no intuito de medir o tamanho desses governos dentro do legislativo.

Todas as coalizões estabelecidas no período foram heterogêneas e poucas majoritárias. O governo de Rosinha caracterizou-se por base de apoio na ALERJ menor que a dos demais, inclusive quando considerados, na aliança, os partidos coligados que não assumiram pastas estaduais. O primeiro governo de Cabral chegou a contar com 50% de apoio no parlamento, contabilizados os partidos da coalizão, e com uma base aliada ampliada de 60% da casa. Já o segundo, que reuniu o maior número de partidos integrantes das coalizões, contou com um número de cadeiras superior ao quórum para aprovação de emendas constitucionais em todas as sessões legislativas. A base governista de Cabral, entre 2011 e 2014, chegou a corresponder a quase 80% do ALERJ, se incluídos nela os partidos coligados fiéis ao governador.

Os resultados do legislativo referentes tanto à dimensão positiva da política (produção), quanto à sua dimensão reativa (vetos) respondem às dinâmicas das coalizões, sendo fundamental para este entendimento, especificamente, no segundo caso, a análise do posicionamento do líder do governo frente às rejeições dos vetos. A identificação do papel cumprido pelos líderes vis a vis a observação do tamanho das coalizões e de seu impacto nas estruturas decisórias permite entender governos supermajoritários e elevada derrubada de vetos, como o segundo de Cabral; assim como os minoritários ou limítrofes, em que as derrubadas de

vetos representam ora ajuste com a oposição ora derrota efetiva do governo, como no caso de Rosinha.

É importante não se perder de vista, no entanto, que a proporção de vetos derrubados na ALERJ, nas duas primeiras legislaturas, é bastante semelhante, só crescendo mais significativamente na terceira em função também do aumento da proporção de vetos derrubados com o consentimento do governo. O período mais dificultoso em termos de relação entre governo e oposição também foi aquele que abrigou mais sessões legislativas com menor proporção de vetos derrubados. Ou seja, por mais difícil que tenha sido garantir o apoio do parlamento, há um limite de perdas para o governo constituído, que tem relação com a natureza da sua agenda, obviamente, mas também com a operação do jogo político por dentro e por fora das coalizões.

Por fim, resta dizer que, na tentativa de explicar porque um legislativo se comporta de modo aparentemente mais ou menos favorável/independente do governo, considerados os limites impostos por suas prerrogativas constitucionais, conclui-se que a correlação de forças partidárias exerce papel fundamental.

O caso da ALERJ permite que se argumente em favor da plausibilidade da hipótese 3, observadas as implicações mencionados na introdução (correlação positiva entre governos majoritários e comportamento mais “dependente”/associado; correlação positiva entre governos minoritários e atuação legislativa aparentemente mais autônoma ou, na releitura, menos cooperativa; e não sobreposição das regras do processo decisório e incentivos daí recorrentes à dinâmica do jogo político-partidário), contribuindo para a construção de referenciais na análise do funcionamento deste e de outros legislativos estaduais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ALERJ é um caso *sui generis* frente às demais assembleias estaduais em termos de tipificação. Dentre os estudos dedicados à avaliação do comportamento deste parlamento, há divergências sobre sua performance na produção e no enfrentamento ao governo. Do enquadramento na regra do governismo, em decorrência do ultrapresidencialismo estadual, ao enaltecimento da autonomia frente ao executivo e da qualidade da produção de origem parlamentar (a despeito dos períodos em que tal produção foi considerada, em grande parte, irrelevante socialmente), as diferentes avaliações sobre a ALERJ, com recortes temporais distintos, retratam, no mínimo, uma assembleia de comportamento pouco estático e inquietante.

Nos últimos anos, contudo, tem prevalecido a tese de seu caráter atuante e independente, com base, respectivamente, na análise detalhada da legislação aprovada e da quantidade de vetos derrubados, assumindo-se, em parte dos estudos, que tal comportamento é favorecido por uma estrutura institucional complexa e desenvolvida e por um processo decisório suposto descentralizado.

Diante deste cenário, ou melhor, da inquietude gerada pela confrontação dos resultados que o sustentam com características institucionais mais condizentes com a regra do governismo outrora aludida, escolheu-se a ALERJ como caso de estudo que pudesse contribuir para o desvelamento das relações executivo-legislativo nos estados.

Por meio de aproximações sucessivas ao objeto, procedeu-se à investigação da ALERJ em termos de dinâmica de processo decisório e, especificamente, de derrubada de vetos, com atenção ao perfil da instituição e dos parlamentares que a compuseram entre 2003 e 2014. O objetivo consistia em testar a efetividade da descentralização reconhecida e da autonomia apontada frente ao executivo estadual, em parte decorrente desta própria descentralização. Cabe dizer que a descentralização decisória não é a única explicação que supõe nexos causais nos estudos sobre a ALERJ, embora seja a única que credita as especificidades de seus resultados a fatores endógenos à instituição. Há outras explicações mobilizadas, tais como natureza da competição eleitoral e diminuição dos recursos do governador, que atribuem a fatores externos a natureza do comportamento do parlamento fluminense, tendo se optado, neste trabalho (visto que esses fatores, especialmente a restrição orçamentária do governador, incidem igualmente sobre outras assembleias), lidar com o que endogenamente a ALERJ pode produzir. Fez-se isto, no entanto, a partir de perspectiva distinta.

No presente estudo, descentralização não é variável independente geradora de um comportamento mais autônomo; é parte da descrição deste próprio comportamento, na medida em que se entende o conceito de autonomia como ação conjugada que envolve resposta independente ao governo e acúmulo de expertise pela instituição; e o acúmulo de expertise institucional como expressão da robustez do sistema de comissões, para o qual a descentralização efetiva é fator fundamental.

Nesse sentido, buscou-se descrever autonomia por meio da ação do colégio de líderes; da frequência das reuniões das comissões permanentes, da rotatividade dos membros destas comissões (ação em prol de maior expertise/processo); bem como da ação dos líderes governamentais ou seus prepostos frente à possibilidade de derrubada de um veto (ação do governo em momentos de maior conflito/resultado), entendendo-se que tais fatores - duas faces de uma mesma moeda - retratam a performance da ALERJ na direção de um comportamento mais ou menos orientado pelos governos.

Na contramão de algumas das conclusões expostas em estudos sobre a ALERJ, os resultados com base nos indicadores analisados revelaram: de um lado, um legislativo com processo decisório centralizado na figura do líder (especialmente do líder governamental), com um sistema de comissões pouquíssimo atuante (guardadas algumas poucas comissões *veto players* com atuação mais sistemática), caracterizado por grande rotatividade entre seus membros e significativa ingerência governamental, a despeito das altas taxas de reeleição na casa; e, de outro, um legislativo que interdita cerca de um terço dos vetos apostos pelo governador, mas cuja interdição é, resultado, em grande medida, do consentimento por parte do próprio governo, com exceção da legislatura 2003-2006 – diferença esta creditável à natureza das coalizões. Entre 2003 e 2014, 65% dos vetos que foram derrubados não contaram com qualquer manifestação contra ou favor da derrubada por parte do líder governamental quando da votação; em mais de 30%, o líder orientou pela rejeição e somente em 2% dos casos ele foi contrariado. Se considerada a tese de espelhamento entre posições do líder e da CECV, nos períodos em que isto se faz possível, chega-se a uma proporção de cerca de 60% de vetos derrubados, no período, por orientação da própria liderança do governo.

Tais resultados, no entanto, é bom ressaltar, não implicam retorno irrestrito à tese de Abrucio a respeito da dependência de certo modo estrutural ao governo e do caráter distributivista do comportamento legislativo estadual, incluindo-se, obviamente, as comissões. O que garante singularidade com relação à tese do autor é justamente o cenário identificado por meio do segundo viés de análise adotado no trabalho. Se o primeiro tinha por base o conceito de autonomia, o segundo prioriza a ideia de coalizão. Ou seja, enfrentado o desafio posto pela

literatura de identificar um maior ou menor grau de autonomia do legislativo fluminense, cujo processo permitiu revelar características institucionais que, ao fim e ao cabo, retrataram um legislativo menos autônomo do que o suposto; buscou-se, num segundo momento, priorizar esquema explicativo distinto, que permitisse reavaliar tal comportamento sob a perspectiva das coalizões.

Ao invés de encontrar maiorias pouco orgânicas, que pouco interferiam na agenda política estadual, pactuadas com o governo via cooptação, tal qual sugerido por Abrucio; o que se observa na ALERJ são partidos coesos, comissões pouco atuantes, mas controladas partidariamente, com probabilidade, inclusive, de que sua pouca função seja fruto deste controle; e coalizões governamentais estruturadas, comandadas pelos líderes governamentais. Não há inorganicidade na maioria governante e os sucessos do governador respondem ao tamanho das coalizões. Há espaço para a produção legislativa socialmente relevante, nos moldes de Santos e Graça, mas isto não eleva o legislativo à condição de instituição que sobrepõe as preferências dos parlamentares à dinâmica político-partidária estadual. Se o governador é majoritário, as preferências da maioria estão refletidas na ALERJ e o comportamento do legislativo pode-se dizer, sob a perspectiva do conflito (e da expectativa de autonomia) menos independente e, sob a chave das coalizões, mais cooperativo.

No período em análise, demonstrou-se que o governo de Rosinha contou com coalizões governamentais de menor amplitude que os demais, o que condiz com a menor taxa de sucesso governamental observada (apesar da maior dominância do legislativo) e com um maior número de casos de vetos derrubados sem orientação pela derrubada por parte do líder governamental ou de algum preposto, dentre eles a CECV. Nos dois governos de Cabral, as coalizões foram mais amplas, especialmente no segundo, estando tal quadro refletido na maior taxa de sucesso do governo, na maior taxa de sucesso do próprio legislativo e no maior número de vetos derrubados com o consentimento do governador. O segundo governo de Cabral é eloquente na afirmação de que a derrubada dos vetos depende, em grande medida, de acordo com o governo, já que em quase 60% dos casos houve orientação expressa do líder pela rejeição, desconsiderados ainda aqui os casos em que o líder se omitiu por transferir a responsabilidade da orientação da base à CECV.

É importante destacar que é a mudança de percepção acerca do veto que permite explicar o comportamento do legislativo fluminense à luz das coalizões e que esta mudança só se faz possível quando observadas a orientação do líder do governo e a reação que ela provoca, no plenário, em cada votação do veto do governador. A abertura da “caixa-preta” da derrubada dos vetos, com a identificação das preferências do governo no momento da decisão sobre sua

manutenção ou rejeição, revela o uso dos vetos como instrumento de barganha em jogos de soma positiva que envolvem maioria e oposição, mas, fundamentalmente, como recurso de ajuste das preferências da própria coalizão. Não sendo este o caso em todos os governos, como se observa no governo de Rosinha, a natureza das coalizões consiste igualmente em explicação. O diálogo mais profícuo com a oposição e não com o grupo governante responde a um governo com menor base de apoio parlamentar, embora se deva ressaltar que mesmo, neste governo, a proporção de vetos derrubados não se distinguiu muito dos demais anos estudados, sendo, inclusive, por vezes, menor. Um governo quase majoritário também governa, embora com dificuldade adicional.

É interessante observar, especificamente para o caso da ALERJ, que o entendimento do veto como indicador de divergência de agenda entre executivo e legislativo e de sua derrubada como expressão da decisão pelo enfrentamento e exacerbação do conflito por parte do legislativo, desconsidera, por completo, o fato de que há coalizões majoritárias que agem no legislativo fluminense em quase todo o período em análise e que há controle partidário do processo decisório em benefício das coalizões, as quais reúnem, grande parte das vezes, os maiores partidos. Um desempenho autônomo do parlamento teria que se realizar à revelia deste quadro, exigindo um desenvolvimento e uma especialização institucionais realmente singulares.

Os tipos de coalizão governativa existentes, acredita-se, pelos dados expostos, serem explicativos da dinâmica comportamental da ALERJ, assim como já defendido por Nunes a respeito das assembleias de MG e ES. A diferença com relação às conclusões do autor, no entanto, é que, no caso da ALERJ, diferentemente dessas duas outras, o nível de desenvolvimento institucional não desponta como fator explicativo paralelo, apesar do fato de ser institucionalmente bem desenvolvido o parlamento fluminense.

No período em análise, a instituição não transforma sua potência em ação, o que não significa que o caso o fizesse o cenário seria muito distinto. Estruturas institucionais desenvolvidas e instâncias decisórias fortalecidas, incluindo a especialização de seus membros, geram impacto positivo sobre a relação com o executivo ou qualquer outro poder, na ALERJ e em qualquer outra instituição. Pretende-se tão somente aqui frisar que, em governos de coalizão, os benefícios gerados podem ser traduzidos menos em termos de resultados que contrastam a força de uma instituição frente à outra e mais em termos de complexificação dos processos de negociação.

Será preciso analisar a assembleia pelos próximos anos para que se tenha clareza das razões pelas quais o desenho institucional não gerou comportamento condizente com a proposta nele subjacente, para além da captura do processo legislativo pelos partidos. O domínio das

instâncias legislativas por espécies de cartéis partidários não implica necessariamente esmaecimento dessas instâncias; ao contrário, quanto mais elas funcionam, mais os partidos tendem a disputá-las.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. (1988). *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 31, n.1, 1988.
- ABRUCIO, F. *Os Barões da Federação. Os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec/Departamento de Ciência Política, USP, 1998.
- ABRUCIO (FGV-EAESP), F. L.; MASSONETTO, P. *As bases do ultrapresidencialismo estadual: o poder dos governadores na Região Sudeste (1994-2010)*. In: 8º Encontro da ABCP, Gramado, 2012.
- ALMEIDA, A. *A política da Mudança Institucional*. Processo legislativo no Brasil pós-1988. In: 40º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu (MG), 2016.
- AMES, B. *The Deadlock of Democracy in Brazil: Interests, Identities, and Institutions in Comparative Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.
- AMORIM NETO, O. Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, 2000.
- AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. The Inefficient Secret Revisited: The Legislative Input and Output of Brazilian Deputies. *Legislative Studies Quarterly*, Iowa, vol. 28, n. 3, 2003.
- _____. A Conexão Presidencial: Facções Pró e Antigoverno e Disciplina Partidária no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n.2, 2001.
- AMORIM Neto, O.; Cox, G.; McCubbins, M. Agenda Power in Brazil/s Câmara dos Deputados 1989-98. *World Politics*, 55, 2003.
- ANASTÁSIA, F. *Transformando o Legislativo: a experiência da Assembléia Legislativa de Minas Gerais*. In: Santos, F. (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. 1ª. ed. Rio de Janeiro, 2001, cap. 1, p. 23-83.
- ARAÚJO, P. M. Perfil parlamentar e composição das comissões no Senado Federal. In: 8º Encontro da ABCP, Gramado, 2012.
- ARNOLD, D. *The Logic of Congressional Action*, New Haven, Yale University, 1990.
- ARTER, D. Introduction: Comparing the legislative performance of legislatures. *The Journal of Legislative Studies*, 2006, 12:3-4, 245-257, DOI: 10.1080/13572330600875423.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Disponível em: <http://www.alerj.rj.gov.br>. Acesso de: 01/02/2016 a 31/03/2017.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Regimento Interno, 2015.

- BARKAN, J. Emerging legislature or rubber stamp? The south african national assembly after ten years of democracy. *Democracy in Africa Research Unit. Centre for Social Science Research. Working Paper n. 134*, 2005.
- BARRETO, A. Reeleição parlamentar: reflexões metodológicas e análise do caso da Câmara de Vereadores de Pelotas (1976-2004). *Opinião Pública*, vol.14, nº.1. Campinas, 2008.
- BERNICK, E. M.; Bernick, E. L. After the Veto: North Carolina Legislators' Perceptions of Executive-Legislative Relations. *State & Local Government Review*, v. 33, n. 3, p.166-172, 2001. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/4355291> Accessed: 18-04-2017 16:53 UTC.
- CAREY, J. M.; Formanek, Frantisek; Karpowicz, Ewa. Legislative Autonomy in New Regimes: The Czech and Polish Cases. Washington University. *Legislative Studies Quarterly*, v. 24, n. 4, 1999.
- CAREY, J. M.; SHUGART, M. Poder de Decreto. Chamando os tanques ou usando a caneta? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 13, n. 37, 1998.
- CHEIBUB, J. A.; Przeworski, Adam; Saiegh, Sebastian. Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, n. 34, p. 565-87, 2004.
- CHEIBUB, J. A.; ELKINS, Z. A Hibridização de Formas Constitucionais: a Constituição Brasileira de 1988 em uma Perspectiva Histórica (Tradução: Mariana Escosteguy Cardoso). In: Inácio, M.; Rennó, L. *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. (Org.): Belo Horizonte, Editora UFMG, 2009.
- CHEIBUB, J. A.; Figueiredo, Argelina; Limongi, F. Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 52, n.2, 2009.
- COX, G. e MCCUBBINS, M. D. (1993), *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley, University of California Press.
- COX, G.; Morgenstern, S. Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. *Comparative Politics*, University of New York, v. 33, n. 2, p. 171-189, 2001.
- DAHL, R. *Um prefácio a teoria democrática*. Rio de Janeiro: Zahar, 1989.
- DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Biblioteca ALERJ; Biblioteca Nacional. Acesso a arquivos referentes ao período da pesquisa.
- FIGUEIREDO, A. C. Coalizões governamentais na democracia brasileira. *Primeiros Estudos*, São Paulo, n. 3, 2012.
- FIGUEIREDO, A. C. *Um Estado para aparelhar*. O chamado loteamento de cargos é o exercício do governo partidário, seja petista ou tucano. Que mal há nisso? Insight, 2012.

- FIGUEIREDO, A. C. Instituições e Política no Controle do Executivo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, 2003.
- FIGUEIREDO, A. C.; CANELLO, J.; MARTINS, M. *Governos Minoritários no presidencialismo latino-americano: determinantes políticos e institucionais*. *Dados*, v. 55, n. 4, 2012.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. *Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo*. *Dados*, v. 48, nº 4, p. 737-776, 2005.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Reforma da Previdência e Instituições Políticas. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 51, 1998.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 10, nº 29, pp. 175-200, 1995.
- FREITAS, A. *O presidencialismo da coalizão*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.
- GRAÇA, L. F. G. Produção Legislativa e Vetos no Estado do Rio de Janeiro. In: 8º Encontro da ABCP, Gramado, 2012.
- GRAÇA, L. F. G.; SANTOS, F. Uma análise da produção legislativa durante os dois primeiros anos do Governo Sérgio Cabral: Indicadores Quantitativos e Qualitativos em uma Perspectiva Comparada. In: *Coletânea I Prêmio. Finanças Públicas, Desenvolvimento Econômico*. Sefaz-SEDEIS, 2009, p. 188-228.
- GRAÇA, L. F. G. *Independência ou irrelevância? produção legislativa e vetos na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (1983-2010)*. 2014. 230f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2014.
- CARREIRÃO, Y. S.; Perondi, E. Disciplina e coalizões partidárias na assembleia legislativa de Santa Catarina. *RBCS*, v. 24, n.71, 2009.
- INÁCIO, M.; RENNÓ, L. Estudos Legislativos no Brasil. In: Inácio, M.; Rennó, L. (org.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2009.
- KING, A. *Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany*. *Legislative Studies Quarterly*, Washington University, v. 1, n. 1., p. 11-36, 1976.
- KREHBIEL, K. *Information and Legislative Organization*. Yale: Yale University Press, 1991.

- LAAKSO, M.; TEEGAPER, R. Effective number of parties: a measure with applications to West Europe. *Comparative political studies*, v. 12, n.1, 1979.
- LAVER, M. Models of Government Formation. *Annual Review of Political Science*, 1998.
- LAVER, M; SCHOFIELD, N. *Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1990.
- LIMA Jr, O. B. (org.). *O sistema partidário brasileiro. Diversidade e Tendências*. 1982-1994. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997.
- LIMONGI, F.: *A democracia no Brasil*. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos*, CEBRAP, n. 76, São Paulo, 2006.
- _____. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In: Inácio, M.; Rennó, L. (org.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2009.
- LOPEZ, F. *A política do espólio dos deputados estaduais do Rio de Janeiro: estudo sobre as indicações para cargos de confiança*. (2005). 198f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia – PPGSA – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005.
- MEZEY, M. Comparative Legislative Studies Newsletter. *Legislative Studies Quarterly*, Wahington University, v. 1, n. 1, p. 129-141, 1976.
- MAINWARRING, S. Democracia Presidencialista Multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28/29, 1993.
- MAINWARING, S.; SHUGART, M. *Presidentialism and democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 1997.
- MELO, C. R. Partidos e Migração Partidária na Câmara dos Deputados. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 207-239, 2000.
- MORGENSTERN, S.; Negri, J. Metas e Desafios do Estudo Comparativo de Legislativos. (Tradução: Mariana Escosteguy Cardoso). In: Inácio, M.; Rennó, L (org.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2009.
- MORGENSTERN, S. Towards a Model of Latin American Legislatures. In: Morgenstern, S.; Nacif, B. (eds.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge University Press, 2002.
- MOYA, M. A. Executivo versus Legislativo: os vetos presidenciais no Brasil (1988-2000). 2005. 169f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2005.
- MOTTA, M. S. da. *Mania de Estado: o chaguismo e a estadualização da Guanabara*. *História Oral*, São Paulo, n. 3, p.91-108, 2000.

- MULLER, G. *Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: Um estudo sobre os Padrões Partidários de Recrutamento para as Comissões Permanentes. Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n.1, 2005.
- MULLER, G. Representação política. Neoinstitucionalismo em perspectiva comparada. *RBCS*, v. 24, n.69, 2009.
- NORTON, P.; Bandejas, C. L. *Parliamentary institutions. Basic concepts. Project Technical Series: Parliamentary Affairs. Viet nam, ONA-UNDP 2005. Relatório técnico.*
- NUNES, F. *Convergência partidária e base parlamentar: o comportamento dos partidos na Assembleia Legislativa de Minas Gerais entre 1995 e 2005. Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte: Ed. da ALMG, 2008.
- NUNES, F. Governos de Coalizão e resultados de soma positiva em MG e no RS, 1999-2006. 2009. 124f. (Dissertação). Mestrado em Ciência Política. Departamento de Ciência Política – Universidade Federal de Minas Gerais, 2009.
- NUNES, F. Os determinantes dos resultados de soma positiva em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul. *Revista de Sociologia e Política*, v.21, n.47, 2013.
- PALERMO, V. *Como se governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo. Dados*, Rio de Janeiro, v. 43. n.3, 2000.
- PEREIRA, A. R. *Sob a ótica da delegação: governadores e assembleias no Brasil pós- 1989.* In: Santos, F. (org.). *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência.* 1ª ed. Rio de Janeiro, p. 248 – 287, 2001.
- PEREIRA, A. R. *Por Baixo dos Panos: governadores e assembleias no Brasil contemporâneo.* EDUFES, Vitória, 2014.
- PEREIRA, C.; Mueller, B. *Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento. Dados*, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 2, p. 265 a 301, 2002.
- PERISSINOTO, R.; Miriade, A. *Caminhos para o Parlamento: Candidatos e Eleitos nas Eleições para Deputado Federal em 2006. Dados*, Rio de Janeiro, v. 52, n.2, p. 301-333, 2009.
- POWER, T.; Zucco, C. J (orgs). *O Congresso por ele mesmo. Autopercepções da classe política brasileira.* Belo Horizonte, Editora UFMG, 2011.
- PRIBEIRAL, T. Comissão de Constituição e Justiça: uma ilha de institucionalização no Congresso Nacional. *Revista do Legislativo da ALMG*, 24, p. 66-82, 1998.
- REBELLO, M. M. *A fragmentação partidária no Brasil: visões e tendências.* In: 36º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 2012.
- ROCHA, M. M. da; Costa, A. Percepções dos deputados estaduais sobre o sistema de comissões das assembleias estaduais brasileiras. *Opinião Pública*, Campinas, v. 18, n.2, 2012.

- ROSENTHAL, A. Legislative Behavior and Legislative Oversight. *Legislative Studies Quarterly*, v. 6, n. 1, 1981.
- SABINO, M. J. C.; SALES LIMA, P. V. P. Igualdade de Gênero no exercício do poder. *Estudos Feministas*, Florianópolis, 23, p. 713-734, 2015.
- SANTOS, F.; Almeida, A. *Fundamentos Informacionais do Presidencialismo de Coalizão*. Curitiba: Editora Appris, 2011.
- _____. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n.4, 2005.
- SANTOS, F. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte -Rio de Janeiro: Editora UFMG - IUPERJ, 2003.
- _____. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. *Dados*, vol.45, n.2, Rio de Janeiro, 2002.
- _____. A dinâmica Legislativa no Estado do Rio de Janeiro: análise de uma legislatura. In: Santos, F. (org.). *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. 1ª. ed. Rio de Janeiro, p. 163-188, 2001.
- _____. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v.42, n.1, 1999.
- _____. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n.3, 1997.
- SANTOS, M. L. Teoria e Método nos Estudos sobre o Legislativo Brasileiro. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, BIB*, n. 66, p.65-90, 2008. In: 1º Encontro Internacional Legislativos em America Latina. Belo Horizonte, 2011.
- STROM, K. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- SILVA, S.P. da R. O Rio de Janeiro e a Guanabara nos anos 1970. *Mneme – Revista de Humanidades*, v.11, n. 28, 2010.
- TOMIO, F. R. de L.; Ricci, P. *O Governo Estadual na Experiência Política Brasileira: Os Desempenhos Legislativos das Assembleias Estaduais*. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v.21, n. 41, p. 193-217, 2012.
- _____. *O processo legislativo estadual sob dois regimes constitucionais: processo decisório e as relações executivo/legislativo nos estados na transição democrática e após 1988 (1970-2010)*. In: 35º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 2011.

APÊNDICE 1

NÚMERO E PERCENTUAIS DE CADEIRAS CONQUISTADOS PELOS PARTIDOS NAS ELEIÇÕES DE 2002, 2006 E 2010.

Eleições 2002			Eleições 2006			Eleições 2010		
Partido	N.	(%)	Partido	N.	(%)	Partido	N.	(%)
PC do B	1	1%	PAN	2	3%	DEM	1	1%
PDT	4	6%	PC do B	1	1%	PC DO B	1	1%
PFL	4	6%	PDT	5	7%	PDT	11	16%
PL	4	6%	PFL	6	9%	PMDB	12	17%
PMDB	12	17%	PHS	2	3%	PMN	2	3%
PPB	6	9%	PL	2	3%	PP	2	3%
PPS	1	1%	PMDB	17	24%	PPS	3	4%
PRONA	2	3%	PMN	2	3%	PR	9	13%
PSB	12	17%	PP	2	3%	PRB	2	3%
PSC	3	4%	PPS	2	3%	PRP	1	1%
PSDB	4	6%	PRB	1	1%	PRTB	1	1%
PSL	2	3%	PRONA	1	1%	PSB	3	4%
PT	8	11%	PSB	3	4%	PSC	3	4%
PT do B	3	4%	PSC	5	7%	PSDB	4	6%
PTB	1	1%	PSDB	6	9%	PSDC	1	1%
PV	3	4%	PSDC	1	1%	PSL	1	1%
Total	70	100%	PSL	1	1%	PSOL	2	3%
			PSOL	1	1%	PT	6	9%
			PT	6	9%	PT DO B	1	1%
			PT do B	1	1%	PTB	1	1%
			PTB	1	1%	PTN	1	1%
			PTC	1	1%	PV	2	3%
			PV	1	1%	Total	70	100%
			Total	70	100%			

Fonte: TSE.

APÊNDICE 2

BANCADA ELEITA E NÚMERO DE LEIS APROVADAS POR PARTIDO NAS 3 LEGISLATURAS.

Legislatura 2003-2006			Legislatura 2007-2010			Legislatura 2011-2014		
Governo de Rosinha Garotinho			Governo de Sérgio Cabral			Governo de Sérgio Cabral		
Partidos	Bancada eleita	Leis aprovadas	Partidos	Bancada eleita	Leis aprovadas	Partidos	Bancada eleita	Leis aprovadas
DEM	0	0	DEM	0	8	DEM	0	0
PAN	0	1	PAN	2	5	PAN	0	0
PC do B	1	11	PC do B	1	7	PC do B	1	4
PDT	4	41	PDT	5	70	PDT	7	94
PEN	0	0	PFL	6	49	PEN	1	4
PFL	4	25	PHS	2	8	PMDB	10	119
PHS	0	0	PL	2	5	PMN	1	10
PL	4	33	PMDB	17	133	PP	2	36
PMDB	12	235	PMN	2	15	PPS	2	35
PMN	0	3	PP	2	16	PR	4	26
PP	0	23	PPS	2	20	PRB	2	22
PPB	6	0	PR	0	14	PRONA	0	1
PPS	1	12	PRB	1	12	PRTB	1	11
PR	0	0	PRONA	1	0	PSB	3	18
PRB	0	2	PRTB	0	0	PSC	3	40
PRONA	2	10	PSB	3	29	PSD	13	104
PSB	12	25	PSC	5	65	PSDB	3	26
PSC	3	66	PSDB	6	48	PSDC	1	1
PSD	0	0	PSDC	1	3	PSL	1	29
PSDB	4	78	PSL	1	18	PSOL	2	17
PSDC	0	0	PSOL	1	5	PT	6	93
PSL	2	3	PT	6	83	PT do B	1	1
PSOL	0	1	PT do B	1	4	PTB	1	6
PT	8	97	PTB	1	16	PTC	0	0
PT do B	3	8	PTC	1	4	PTN	1	1
PTB	1	2	PV	1	7	PV	2	11
PTC	0	0	Total	70	644	SD	2	3
PTN	0	0				Total	70	712
PV	3	12						
Total	70	688						

Fonte: Leis aprovadas anualmente. Site ALERJ. TSE. Elaboração própria.

APÊNDICE 3

PROPORÇÃO DE LEIS APROVADAS POR INICIATIVA PARTIDÁRIA E ANO.

Partido	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Autoria coletiva	1%	4%	3%	7%	4%	4%	6%	6%	12%	12%	9%	11%	7%
DEM	-	-	-	-	-	-	-	5%	-	-	-	-	0%
PAN	-	-	-	0%	1%	2%	0%	-	-	-	-	-	0%
PC do B	1%	2%	1%	2%	-	2%	0%	2%	-	1%	1%	0%	1%
PDT	3%	3%	11%	6%	5%	14%	10%	13%	10%	15%	12%	11%	9%
PEN	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1%	-	1%	0%
PFL	1%	4%	5%	4%	11%	9%	9%	-	-	-	-	-	3%
PHS	-	-	-	-	-	2%	1%	1%	-	-	-	-	0%
PL	2%	6%	5%	4%	2%	2%	-	-	-	-	-	-	2%
PMDB	35%	33%	28%	34%	23%	20%	18%	17%	20%	15%	13%	12%	22%
PMN	-	-	-	1%	5%	3%	1%	1%	2%	-	3%	0%	1%
PP	4%	3%	4%	2%	3%	2%	1%	5%	6%	2%	6%	4%	3%
PPS	1%	2%	2%	1%	4%	3%	3%	2%	3%	2%	5%	7%	3%
PRONA	1%	1%	3%	1%	-	-	-	-	-	-	0%	-	1%
PR	-	-	-	-	1%	1%	3%	3%	5%	4%	1%	3%	2%
PRB	-	-	-	1%	3%	2%	1%	2%	-	1%	5%	4%	2%
PRTB	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1%	1%	3%	1%
PSB	15%	2%	1%	-	1%	2%	5%	8%	4%	3%	1%	1%	3%
PSC	6%	7%	9%	13%	6%	7%	12%	12%	11%	5%	4%	0%	8%
PSD	-	-	-	-	-	-	-	-	3%	20%	17%	13%	5%
PSDB	12%	16%	9%	7%	8%	10%	8%	3%	4%	3%	3%	3%	7%
PSDC	-	-	-	-	1%	-	0%	1%	1%	-	-	-	0%
PSL	-	-	1%	0%	1%	1%	4%	4%	4%	4%	3%	4%	2%
PSOL	-	-	-	0%	-	1%	1%	1%	-	1%	2%	5%	1%
PT	14%	14%	13%	13%	16%	9%	11%	13%	16%	9%	9%	12%	12%
PT do B	2%	1%	1%	1%	-	-	1%	1%	-	-	0%	-	1%
PTB	-	1%	1%	-	3%	3%	2%	2%	-	1%	1%	1%	1%
PTC	-	-	-	-	1%	2%	-	-	-	-	-	-	0%
PTN	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0%	-	0%
PV	3%	1%	1%	2%	2%	2%	1%	-	-	1%	1%	3%	1%
SDD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1%	0%	0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Leis aprovadas anualmente. Site ALERJ. Elaboração própria.

APÊNDICE 4

FREQUÊNCIA E MÉDIA ANUAL DE REUNIÕES, ORDINÁRIAS E EXTRAORDINÁRIAS, E DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS, POR COMISSÕES PERMANENTES, NAS 3 LEGISLATURAS.

COMISSÕES	2003-2006				2007-2010				2011-2014			
	ROE	AP	M-A ROE	M-A AP	ROE	AP	M-A ROE	M-A AP	ROE	AP	M-A ROE	M-A AP
Agricultura, Pecuária, Políticas Rural Agrária e Pesca	37	1	9,3	0,3	51	15	12,8	3,8	19	5	4,8	1,3
Assuntos da Criança, do Adolescente e do Idoso	32	9	8,0	2,3	28	5	7,0	1,3	49	29	12,3	7,3
Assuntos Municipais e de Desenvolvimento Regional	49	27	12,3	6,8	53	24	13,3	6,0	38	15	9,5	3,8
Ciência e Tecnologia	41	7	10,3	1,8	17	6	4,3	1,5	17	3	4,3	0,8
Combate às Discriminações e Preconceitos de Raça, Cor, Etnia, Religião e Procedência Nacional	8	1	2,0	0,3	43	20	10,8	5,0	21	6	5,3	1,5
Constituição e Justiça	157	2	39,3	0,5	135	2	33,8	0,5	129	1	32,3	0,3
Cultura (2 anos na 1ª legislatura)	8	5	4,0	2,5	40	33	10,0	8,3	44	39	11,0	9,8
Defesa Civil (1 ano na 1ª legislatura)	3	0	3,0	0,0	31	2	7,8	0,5	47	7	11,8	1,8
Defesa da Pessoa Portadora de Deficiência (3 anos na 1ª legislatura)	34	13	11,3	4,3	24	17	6,0	4,3	42	24	10,5	6,0
Defesa do Consumidor	30	2	7,5	0,5	18	0	4,5	0,0	33	3	8,3	0,8
Defesa do Meio Ambiente	32	5	8,0	1,3	43	25	10,8	6,3	30	10	7,5	2,5
Defesa dos Direitos da Mulher	40	18	10,0	4,5	47	46	11,8	11,5	45	36	11,3	9,0
Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania	69	13	17,3	3,3	56	38	14,0	9,5	32	37	8,0	9,3
Economia, Indústria e Comércio	34	0	8,5	0,0	37	7	9,3	1,8	34	4	8,5	1,0
Educação (1 ano na 1ª legislatura)	6	1	6,0	1,0	72	85	18,0	21,3	82	118	20,5	29,5
Educação e Cultura (3 anos na 1ª legislatura)	33	17	11,0	5,7	-	-	-	-	-	-	-	-
Emendas Constitucionais e Vetos	56	0	14,0	0,0	25	0	6,3	0,0	3	0	0,8	0,0
Esporte e Lazer	29	2	7,3	0,5	37	6	9,3	1,5	24	5	6,0	1,3
Indicações Legislativas	40	0	10,0	0,0	57	1	14,3	0,3	70	0	17,5	0,0
Legislação Constitucional Complementar e Códigos	28	0	7,0	0,0	27	0	6,8	0,0	20	0	5,0	0,0
Minas e Energia	26	12	6,5	3,0	21	6	5,3	1,5	14	2	3,5	0,5
Normas Internas e Proposições Externas	116	0	29,0	0,0	158	0	39,5	0,0	132	0	33,0	0,0
Obras Públicas	40	7	10,0	1,8	13	0	3,3	0,0	24	13	6,0	3,3
Orçamento, Finanças, Tributação, Fiscalização Financeira e Controle (1 ano na 1ª legislatura)	19	2	19,0	2,0	-	-	-	-	-	-	-	-
Orçamento, Finanças, Fiscalização Financeira e Controle	54	4	18,0	1,3	74	11	18,5	2,8	86	18	21,5	4,5
Para Prevenir e Combater Pirataria no Estado do Rio de Janeiro	-	-	-	-	2	0	0,5	0,0	10	1	2,5	0,3
Política Urbana, Habitação e Assuntos Fundiários	18	0	4,5	0,0	13	3	3,3	0,8	27	13	6,8	3,3
Prevenção ao Uso de Drogas e Dependentes Químicos em Geral	17	2	4,3	0,5	12	4	3,0	1,0	19	9	4,8	2,3
Redação	44	0	11,0	0,0	43	0	10,8	0,0	40	0	10,0	0,0
Saneamento Ambiental (3 anos na 1ª legislatura)	9	1	3,0	0,3	33	13	8,3	3,3	55	25	13,8	6,3
Saúde	59	20	14,8	5,0	52	27	13,0	6,8	64	17	16,0	4,3
Segurança Alimentar (3 anos na 1ª legislatura)	21	4	7,0	1,3	24	6	6,0	1,5	36	5	9,0	1,3
Segurança Pública e Assuntos de Polícia	53	0	13,3	0,0	66	12	16,5	3,0	51	29	12,8	7,3
Servidores Públicos	38	3	9,5	0,8	43	8	10,8	2,0	33	1	8,3	0,3
Trabalho, Legislação Social e Seguridade Social	37	16	9,3	4,0	44	144	11,0	36,0	50	28	12,5	7,0
Transportes	28	2	7,0	0,5	45	18	11,3	4,5	44	21	11,0	5,3
Tributação, Controle da arrecadação Estadual e de Fiscalização dos Tributos Estaduais (3 anos na 1ª legislatura)	27	0	9,0	0,0	46	5	11,5	1,3	33	16	8,3	4,0
Turismo	25	5	6,3	1,3	33	9	8,3	2,3	24	11	6,0	2,8
Total	1397	201	10,8*	1,5*	1563	598	10,9	4,2	1521	551	10,6	3,8

ROE – Reuniões Ordinárias e Extraordinárias; AP – Audiências Públicas; M-A– Média Anual.

* (consideradas as 29, 33, 34 e 35 comissões em cada ano da primeira legislatura, respectivamente)

Fonte: Atas e editais das comissões permanentes. Site ALERJ. Elaboração própria

APÊNDICE 5

CONCENTRAÇÃO DE PARTIDOS NAS PRESIDÊNCIAS DAS COMISSÕES

Partidos	2003		2004		2005		2006	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
PAN	0	0%	0	0%	1	3%	1	3%
PC do B	1	3%	1	3%	1	3%	1	3%
PDT	2	7%	2	6%	2	6%	2	6%
PFL	2	7%	2	6%	1	3%	1	3%
PL	1	3%	2	6%	2	6%	2	6%
PMDB	5	17%	9	27%	6	18%	6	17%
PMN	0	0%	0	0%	1	3%	1	3%
PP	1	3%	1	3%	1	3%	1	3%
PPS	2	7%	3	9%	3	9%	3	9%
PRONA	0	0%	0	0%	1	3%	1	3%
PSB	2	7%	2	6%	0	0%	0	0%
PSC	2	7%	2	6%	4	12%	5	14%
PSDB	2	7%	2	6%	4	12%	4	11%
PSL	0	0%	0	0%	1	3%	1	3%
PT	6	21%	6	18%	4	12%	4	11%
PTC	0	0%	0	0%	1	3%	1	3%
PV	2	7%	1	3%	1	3%	1	3%
Sem Partido	1	3%	0	0%	0	0%	0	0%
Total	29	100%	33	100%	34	100%	35	100%

Partidos	2007		2008		2009		2010	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
DEM	4	11%	4	11%	3	8%	1	3%
PC do B	1	3%	1	3%	1	3%	1	3%
PDT	4	11%	4	11%	3	8%	3	8%
PHS	2	6%	2	6%	1	3%	1	3%
PMDB	7	19%	7	19%	5	14%	6	17%
PMN	1	3%	1	3%	1	3%	2	6%
PP	2	6%	2	6%	2	6%	2	6%
PPS	2	6%	2	6%	2	6%	2	6%
PR	0	0%	0	0%	2	6%	2	6%
PRB	1	3%	1	3%	1	3%	1	3%
PSB	1	3%	1	3%	3	8%	2	6%
PSC	0	0%	0	0%	0	0%	1	3%
PSDB	3	8%	4	11%	4	11%	3	8%
PSL	1	3%	1	3%	1	3%	1	3%
PSOL	0	0%	0	0%	1	3%	1	3%
PT	4	11%	4	11%	3	8%	4	11%
PT do B	0	0%	0	0%	0	0%	1	3%
PTB	1	3%	1	3%	1	3%	1	3%
PTC	1	3%	0	0%	0	0%	0	0%
PTN	0	0%	0	0%	1	3%	1	3%
PV	1	3%	1	3%	1	3%	0	0%
Total	36	100%	36	100%	36	100%	36	100%

Partidos	(continuação)							
	2011		2012		2013		2014	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
PDT	6	17%	5	14%	5	14%	4	11%
PEN	0	0%	0	0%	1	3%	1	3%
PMDB	5	14%	4	11%	6	17%	7	19%
PMN	1	3%	1	3%	1	3%	1	3%
PP	1	3%	1	3%	2	6%	2	6%
PPS	1	3%	2	6%	1	3%	1	3%
PR	4	11%	4	11%	3	8%	2	6%
PRB	1	3%	1	3%	1	3%	1	3%
PSB	2	6%	2	6%	0	0%	0	0%
PSC	2	6%	2	6%	2	6%	2	6%
PSD	2	6%	4	11%	4	11%	3	8%
PSDB	3	8%	2	6%	2	6%	2	6%
PSDC	0	0%	0	0%	1	3%	1	3%
PSL	1	3%	1	3%	1	3%	1	3%
PSOL	1	3%	1	3%	1	3%	2	6%
PT	3	8%	3	8%	3	8%	4	11%
PT do B	0	0%	0	0%	1	3%	1	3%
PTB	1	3%	1	3%	0	0%	0	0%
PV	2	6%	2	6%	1	3%	1	3%
	36	100%	36	100%	36	100%	36	100%

Fonte: Atas e editais das comissões permanentes. Site ALERJ. Elaboração própria.

APÊNDICE 6

PRESIDENTES DA CCJ, CECV E COMISSÃO DE ORÇAMENTO

Comissões Permanentes	Legislatura	Sessão Legislativa	Presidente	Partido do Presidente da Comissão
Constituição e Justiça	8ª	1ª	Paulo Melo	PMDB
	8ª	2ª	Paulo Melo	PMDB
	8ª	3ª	Paulo Melo	PMDB
	8ª	4ª	Paulo Melo	PMDB
	9ª	1ª	Paulo Melo	PMDB
	9ª	2ª	Paulo Melo	PMDB
	9ª	3ª	Paulo Melo	PMDB
	9ª	4ª	Paulo Melo	PMDB
	10ª	1ª	Rafael Picciani/ Bernardo Rossi	PMDB
	10ª	2ª	Bernardo Rossi	PMDB
	10ª	3ª	Domingos Brazão	PMDB
	10ª	4ª	Domingos Brazão	PMDB

Comissões Permanentes	Legislatura	Sessão Legislativa	Presidente	Partido do Presidente da Comissão
Emendas Constitucionais e Vetos	8ª	1ª	Alessandro Calazans	PV
	8ª	2ª	Alessandro Calazans	PV
	8ª	3ª	Coronel Rodrigues	PSC
	8ª	4ª	Coronel Rodrigues	PSC
	9ª	1ª	Alvaro Lins	PMDB
	9ª	2ª	Renato de Jesus	PMDB
	9ª	3ª	Renato de Jesus	PMDB
	9ª	4ª	Christino Áureo	PMN
	10ª	1ª	André Lazaroni	PMDB
	10ª	2ª	André Lazaroni	PMDB
	10ª	3ª	Bernardo Rossi	PMDB
	10ª	4ª	Bernardo Rossi	PMDB

Comissões Permanentes	Legislatura	Sessão Legislativa	Presidente	Partido do Presidente da Comissão
Orçamento, Finanças, Tributação, Fiscalização Financeira e Controle	8ª	1ª	Edson Albertassi	PSB
	8ª	2ª	Edson Albertassi	PSC
	8ª	3ª	Edson Albertassi	PSC
	8ª	4ª	Edson Albertassi	PSC
	9ª	1ª	Edson Albertassi	PMDB
	9ª	2ª	Edson Albertassi	PMDB
	9ª	3ª	Edson Albertassi	PMDB
	9ª	4ª	Edson Albertassi	PMDB
	10ª	1ª	Coronel Jairo	PSC
	10ª	2ª	Coronel Jairo	PSC
	10ª	3ª	Coronel Jairo	PSC
	10ª	4ª	Coronel Jairo	PMDB

Fonte: Comissões permanentes. Site ALERJ. Elaboração própria.

APÊNDICE 7

PROPORÇÃO DE VETOS DERRUBADOS POR INICIATIVA PARTIDÁRIA E ANO.

Partido	2003-2006	2007-2010	2011-2014	Total
DEM	-	25%	0%	23%
PAN	-	0%	-	0%
PC do B	22%	33%	0%	20%
PDT	32%	50%	39%	40%
PFL	14%	0%	-	13%
PL	17%	0%	-	15%
PMDB	42%	40%	48%	43%
PMN	100%	83%	44%	63%
PP	18%	42%	38%	30%
PPS	60%	38%	42%	44%
PR	33%	22%	29%	27%
PRB	0%	33%	75%	42%
PRONA	50%	0%	-	29%
PRTB	-	-	100%	100%
PSB	0%	33%	29%	21%
PSC	26%	47%	43%	35%
PSD	-	-	63%	63%
PSDB	24%	42%	50%	34%
PSDC	60%	0%	-	50%
PSL	-	50%	27%	37%
PSOL	-	-	25%	25%
PT	35%	52%	27%	37%
PT do B	33%	-	0%	25%
PTB	-	0%	-	0%
PTC	-	0%	-	0%
PTN	-	100%	0%	50%
PV	50%	0%	50%	38%
Com Permanente	33%	0%	100%	50%
Poder Executivo	64%	17%	29%	47%
Poder Judiciário	67%	-	75%	71%
Autoria coletiva	45%	28%	47%	40%
Total	36%	38%	41%	38%

Fonte: Discursos e votações. Notas taquigráficas. Site ALERJ. Elaboração própria.