



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP/UERJ)

Luís Felipe Guedes da Graça

**Independência ou irrelevância? Produção legislativa e vetos na Assembleia
Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. (1983-2010)**

Rio de Janeiro

2014

Luís Felipe Guedes da Graça

Independência ou irrelevância? Produção legislativa e vetos na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. (1983-2010)

Tese de Doutorado, apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP/UERJ) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Profº. Dr. Fabiano Guilherme Mendes Santos

Rio de Janeiro
2014

RESUMO

GRAÇA, Luís Felipe G. Independência ou irrelevância? Produção legislativa e vetos na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. (1983-2010). Tese de Doutorado. Programa de pós-graduação em Ciência Política. Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). 2014

Resumo;

A relação entre governadores e assembleias estaduais no Brasil é marcada pela tese de que os governadores possuem ampla capacidade para estabelecerem um pacto homologatório com os legislativos estaduais. Literatura recente tem buscado comparar as experiências dos diferentes estados, com o Rio de Janeiro se destacando como um dos casos em que o legislativo conseguiu espaço para levar adiante uma agenda própria. Esse diagnóstico contrasta não só com a tese do poder dos governadores, mas também com a experiência histórica da máquina política chaguista no Estado. Essa tese busca entender como que a relação dos governadores do Estado do Rio de Janeiro com a Alerj se desenvolveu desde a retomada das eleições diretas para esse cargo em 1982 até o ano de 2010. A principal hipótese é a de que as mudanças no federalismo brasileiro e o ajuste fiscal levados a cabo durante os anos 1990 foram centrais para repactuar a relação entre os dois poderes no estado. Essas mudanças nacionais abriram espaço para que um desejo de maior independência na relação entre os poderes ganhasse espaço. A mudança na relação entre os poderes é comprovada pelo crescimento temporal na quantidade de vetos do governador derrubados pelo legislativo. A tese mostra, no entanto, que o ganho de espaço para atuação do legislativo não significou uma restrição às agendas do Executivo que continuou a ser ator central da política estadual.

Palavras-chave:

Governadores, Assembleia Legislativa, Federalismo, Vetos, Rio de Janeiro, Legislativos, Reformas, Leis, Produção Legislativa.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 3.1 -	Número Efetivo de Partidos representados na Alerj (1982-2010).....	74
Gráfico 3.2 -	Índice de Fracionalização Partidária na Alerj (1982-2010).....	75
Gráfico 3.3 -	Taxa de Permanência dos deputados estaduais do Rio de Janeiro de um mandato para o outro (1986-2010).....	76
Gráfico 3.4 -	PLs aprovados por ano com origem no Legislativo.....	88
Gráfico 3.5 -	Distribuição percentual por área dos PLs aprovados com origem na Alerj.....	89
Gráfico 3.6 -	Produção da Alerj e Vetos sobre ela (1983-2010).....	90
Gráfico 3.7 -	Percentual de PLs com origem no Legislativo vetados por área.....	91
Gráfico 3.8 -	Vetos Parciais e Totais sobre PLs com origem no Legislativo por ano....	92
Gráfico 3.9 -	Percentual de vetos sobre PLs do Legislativo derrubados por ano (1983-2010).....	93
Gráfico 3.10 -	Percentual de vetos sobre PLs da Alerj derrubados por tipo de veto e por ano.....	94
Gráfico 3.11 -	Percentual de vetos derrubados sobre PLs da Alerj por área.....	95
Gráfico 3.12 -	Percentual de vetos derrubados sobre PLs da Alerj por área e por período.....	96
Gráfico 3.13 -	Percentual de medidas "Administrativo" em relação ao total de PLs aprovados com origem na Alerj (1983-2010).....	98
Gráfico 3.14 -	Percentual da agenda de PLs "Administrativo" com origem na Alerj vetados.....	99
Gráfico 3.15 -	Percentual de vetos derrubados sobre PLs da Alerj do tema "administrativo".....	99
Gráfico 3.16 -	Percentual das medidas do tema "Social" em relação a toda a produção de PLs com origem na Alerj (1983-2010).....	101
Gráfico 3.17 -	Distribuição percentual por subárea dos PLs aprovados da temática "Social" com origem na Alerj.....	102

Gráfico 3.18 -	PLs aprovados do tema "Social" e dos subtemas "Saúde" e "Educação" com origem na Alerj.....	103
Gráfico 3.19 -	Percentual de PLs aprovados com origem na Alerj de Direitos do Consumidor e ligados à Defesa de Minorias dentro da área Social (1983-2010).....	104
Gráfico 3.20 -	Derrubada de vetos sobre PLs oriundos na Alerj do tema "Social" (1983-2010).....	105
Gráfico 3.21 -	Percentual de PLs aprovados com origem na Alerj de Declarações de Utilidade Pública e Honoríficos (1983-2010).....	107
Gráfico 3.22 -	Média (dias) de processo Legislativo das medidas iniciadas pelo Legislativo (1983-2010).....	108
Gráfico 3.23 -	Percentual da produção legislativa no ano que foi vetada e teve o veto derrubado (1983-2010).....	110
Gráfico 4.1 -	Taxa de Sucesso dos governadores do Estado do Rio de Janeiro (1983-2010).....	117
Gráfico 4.2 -	Número de projetos iniciados por governador (1983-2010).....	118
Gráfico 4.3 -	Dominância do Poder Executivo e do Poder Legislativo sobre as leis sancionadas no Estado (1983-2010).....	120
Gráfico 4.4 -	Leis com origem no Poder Executivo e no Poder Legislativo por ano (1983-2010).....	121
Gráfico 4.5 -	Projetos com origem no Poder Executivo aprovados pela Alerj por assunto (1983-2010).....	122
Gráfico 4.6 -	Percentual de medidas da área "Econômica" dentro dos PLs aprovados na Alerj com origem no Poder Executivo (1983-2010).....	124
Gráfico 4.7 -	Quantidade de PLs de autorização de empréstimos iniciados pelo governador aprovados por ano (1983-2010).....	125
Gráfico 4.8 -	Origem dos recursos nas autorizações de empréstimos para o Poder Executivo aprovadas pela Alerj (1983-2010).....	126
Gráfico 4.9 -	Quantidade de PLs de concessão de benefícios fiscais iniciados pelo governador aprovados por ano (1983-2010).....	127
Gráfico 4.10 -	Tempo de tramitação (dias) para a aprovação do Projeto de Lei	129

	orçamentária anual (1983-2010).....	
Gráfico 4.11 -	Quantidade de vetos sobre medidas iniciadas pelo Executivo (1983-2010).....	131
Gráfico 4.12 -	Percentual da agenda do governador aprovada na Alerj e vetada pelo Executivo (1983-2010).....	132
Gráfico 4.13 -	Taxa de derrubada de vetos sobre medidas iniciadas pelo governador (1983-2010).....	133
Gráfico 4.14 -	Taxa de derrubada de vetos sobre medidas do Executivo separada por período (1983-1996 e 1997-2010).....	134
Gráfico 4.15 -	Dias de tramitação médio por ano dos projetos do Executivo.....	145
Gráficos 5.1 -	Probabilidades previstas de veto parcial e total por assunto e Origem.....	178
Gráficos 5.2 -	Probabilidades previstas de derrubada de veto parcial e total por assunto e Origem.....	186

LISTA DE TABELAS

Tabela 4.1 -	Lista de governadores (1983-2010).....	114
Tabela 5.1 -	Vetos por Poder de Origem do Projeto.....	166
Tabela 5.2 -	Vetos Derrubados por Poder de Origem.....	166
Tabela 5.3 -	Interpretação da Regressão Logística Multinomial – Determinantes do uso do Poder de Veto.....	174
Tabela 5.4 -	Interpretação da Regressão Logística Binomial - Determinantes da derrubada dos vetos.....	183
Tabela 1-	Apêndice II - Capítulo 3 - Projetos de Lei ordinária com origem na Alerj por área (1983-2010).....	206
Tabela 2 -	Apêndice II - Capítulo 3 - Projetos de Lei ordinária com origem na Alerj da temática "Social" por subárea (1983-2010).....	208
Tabela 1 -	Apêndice III - Capítulo 4 - Projetos de Lei ordinária com origem no Poder Executivo por área (1983-2010).....	209
Tabela 1-	Apêndice IV – Regressão Logística Multinomial – Determinantes do Uso do Poder de Veto	210
Tabela 2 -	Apêndice IV – Regressão Logística Binomial – Determinantes da Derrubada do Veto	212

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1.1 -	Modelo espacial de relação governador e Alerj.....	35
Quadro 5.1 -	Quadro de Variáveis.....	171
Quadro -	Apêndice I - Tipologia Taxonômica de classificação legislativa por assunto.....	205

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	10
1	CAPÍTULO 1 – O QUE ESPERAR DAS RELAÇÕES ENTRE GOVERNADORES E ASSEMBLEIAS?.....	19
1.1	A teoria Brasileira sobre relação Executivo-Legislativo nos Estados.....	20
1.2	O caso do Rio de Janeiro.....	25
1.3	A literatura americana sobre política estadual.....	27
1.4	Proposta e hipóteses da tese.....	33
2	CAPÍTULO 2 – REFORMA FISCAL, DESCENTRALIZAÇÃO E O PODER DOS GOVERNADORES: CONCEITOS E MUDANÇAS.....	39
2.1	Federalismo e Descentralização.....	40
2.2	Modificações recentes na descentralização/centralização de autoridades no Brasil	43
2.2.1	<u>O período anterior a 1982.....</u>	43
2.2.2	<u>Entre as eleições de 1982 e a Constituição de 1988.....</u>	44
2.2.3	<u>A Constituição de 1988.....</u>	46
2.3	As alterações posteriores a 1988.....	50
2.3.1	<u>Dívida dos Estados, Política de Ajuste Fiscal e o Plano Real.....</u>	51
2.3.2	<u>Políticas Públicas e a descentralização da área Social.....</u>	58
2.3.2.1	Sistema Único de Saúde e a Emenda Constitucional nº29	60
2.3.2.2	Políticas de Educação: o Fundef e o Fundeb.....	63
2.3.2.3	Bolsa Família e seus precursores.....	66
2.3.2.4	Outros programas e a Cooperação intergovernamental.....	68
2.4	Sistema de parcerias e como entender as mudanças?.....	69
3	CAPÍTULO 3 – PODER LEGISLATIVO: INDEPENDÊNCIA E AGENDA....	74
3.1	Eleições para Presidência e a crescente demanda por independência.....	76
3.2	Agenda do Legislativo.....	87
3.2.1	<u>Administrativo.....</u>	97

3.2.2	<u>Social</u>	100
3.2.3	<u>Declaração de Utilidade Pública e Honorífico</u>	105
3.3	O Legislativo fluminense importa?	109
4	CAPÍTULO 4 – AGENDAS DO EXECUTIVO	113
4.1	Visão Geral	114
4.2	Governos do Rio de Janeiro	135
4.2.1	<u>Leonel Brizola (PDT) – 15 de março de 1983 a 15 de março de 1987</u>	135
4.2.2	<u>Moreira Franco (PMDB)– 15 de março de 1987 a 15 de março de 1991</u>	140
4.2.3	<u>Leonel Brizola (PDT) – 15 de março de 1991 a 31 de dezembro de 1994</u>	143
4.2.4	<u>Marcello Alencar (PSDB) – 1 de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 1998</u>	146
4.2.5	<u>Garotinho (PDT/PSB) – 1 de janeiro de 1999 a 6 de abril de 2002 - Benedita (PT) – 6 de abril de 2002 a 31 de dezembro de 2002</u>	149
4.2.6	<u>Rosinha Garotinho (PSB/PMDB)– 1 de janeiro de 2003 a 31 de dezembro de 2006</u>	152
4.2.7	<u>Sergio Cabral (PMDB) – 1 de janeiro de 2007 a 31 de dezembro de 2010</u>	155
4.3	Governadores fortes, mas com agendas concentradas	158
5	CAPÍTULO 5 – VETOS E DERRUBADAS: UMA ANÁLISE ESTATÍSTICA	161
5.1	Modelos de estudo do veto	167
5.2	Por que o governador faz uso do veto? Uma logit multinominal para entender os determinantes da aposição do veto parcial e do veto total	169
5.3	Quando o Legislativo reafirma sua posição? Determinantes da derrubada de vetos na Alerj	182
5.4	Vetos derrubados: conflito ou autorização?	190
	CONCLUSÃO	194
	APÊNDICE I - Tipologia: como e por que classificar a produção legislativa?....	201
	APÊNDICE II – Tabelas do Capítulo 3	206
	APÊNDICE III – Tabela do Capítulo 4	209
	APÊNDICE IV – Tabelas do Capítulo 5	210
	REFERÊNCIAS	214

Introdução

A relação entre o governo Federal, os governos Estaduais e os governos Municipais mudou muito desde a redemocratização. As alterações na distribuição de papéis de produção de políticas públicas e as privatizações promovidas pela reforma fiscal mudaram o equilíbrio de poderes entre os três níveis da Federação instituídos na Constituição de 1988. A tese defendida nas páginas que seguem é a de que essas alterações geraram impactos não só no equilíbrio entre os três Entes federativos, mas também na relação entre governadores e legislativos estaduais. O ponto central é mostrar como as perdas de recursos impostas aos governadores afetou diretamente a capacidade desses usarem patronagem para estabelecer acordos legislativos. Essa menor capacidade de influência do governador abre espaço para que o Legislativo estadual aumente a sua independência do governo. A capacidade dos Legislativos estaduais se tornarem mais independentes é restringida pelas atividades concorrentes com outros níveis de poderes e as proteções de agenda que a Constituição de 1988 (doravante, CF88) garante aos Executivos estaduais.

Existe uma literatura já consolidada sobre a reforma fiscal e a descentralização de políticas públicas que se iniciaram no Brasil nos anos 1990¹. Suas conclusões seguem a ideia de que os representantes da Assembleia Constituinte incluíram os Municípios como Entes federativos e aumentaram a descentralização de recursos, porém deixaram a distribuição de responsabilidades na construção de políticas públicas para legislação posterior. O trabalho pioneiro de Abrucio (1998) vê nesse cenário consolidado pela CF88 a construção de governorias fortes tanto na política estadual quanto na política nacional. Como será mostrado no capítulo dois, a literatura política brasileira tem sido prolífica em estudos que atestam como essas alterações destituíram os governadores da posse de bancos e empresas estatais, assim como criaram sistemas de transferências automáticas de partes dos orçamentos estaduais para os municípios, responsáveis pelo provimento de políticas públicas importantes. Régis (2009) é contundente na sua conclusão ao afirmar que essas reformas colocam os governadores atuais no mesmo nível dos interventores do período do Estado Novo, relegando sua capacidade de atuar à relação com o governo federal. Nenhum dos estudos, no entanto, estende os efeitos da perda de

¹ Uma discussão em torno dessa literatura será apresentada no capítulo dois.

recursos do governador para o cenário da política interna estadual. Não há razão para que as profundas alterações nos recursos dos governadores tenha afetado apenas sua atuação em nível nacional. É compreensível que os efeitos sejam menores na política estadual, dada a centralidade dos governadores como figuras eleitas com grande quantidade de votos e o seu domínio dos cargos do secretariado, mas não há razão para que essa não seja abalada pela mudança na quantidade de recursos do governador. A perda de capacidade de patronagem pelo governador implica a possibilidade do desenvolvimento de um novo equilíbrio entre os Legislativos e os Executivos estaduais. Menos recursos para distribuir pode gerar a necessidade de uma distribuição mais eficiente dos recursos restantes, através da formação de coalizões de governo em bases partidárias, assim como pode implicar maior conflito entre os dois poderes. O objetivo dessa tese é observar os efeitos dessa mudança, em nível federal, na relação entre o governador e a Assembleia Estadual do Rio de Janeiro (Alerj).

A escolha do Rio de Janeiro como caso a ser estudado se deve aos seguintes fatores: ter um histórico caracterizado pela existência de uma máquina política clientelística forte, criada no período militar por Chagas Freitas e tão bem analisada em estudo clássico de Diniz (1982), porém ter sido apontada como uma daquelas que diverge da dinâmica do “pacto homologatório” em estudo mais recente (Santos, 2001). Pereira (2001) realça a diferença dessa Casa legislativa em relação aos outros casos por ter um sistema de comissões e uma estrutura de liderança que dispersa poder em vez de estabelecer delegação clara e objetiva de poder aos líderes e ao governo. Essas qualidades indicam que a Alerj é menos dominada, pelo menos num primeiro olhar, por oligarquias tradicionais e menos propícia a dinâmicas clientelísticas ou de patronagem. Todavia, as constantes manchetes de jornais ligando componentes da Casa a grupos armados como as milícias e ao tráfico de drogas evidenciam que a sua realidade interna tampouco pode ser tratada como livre de práticas escusas.

O cenário da política do Rio de Janeiro é interessante porque mesmo com indicadores de maior competitividade eleitoral e maior conflito legislativo, a história da política fluminense foi marcada pela máquina política montada por Chagas Freitas durante o regime militar (Diniz, 1982). Esta se baseou na centralização de poderes em um governador cercado de políticos de base local, fundando uma dinâmica de atendimento da população em questões de intermediação com o Estado e a administração pública. Esse cenário do início dos anos 1980 difere daquele apresentado por Santos (2001), que vê um Legislativo com uma agenda social forte e por Pinto

(2010) que não encontra favorecimento de prefeitos aliados na distribuição de recursos orçamentários do Estado. Essa tese quer completar a lacuna temporal entre os estudos citados acima, analisando o processo que conferiu ao Legislativo fluminense maior independência em relação ao governador. As mudanças nos recursos dos governadores e nas relações entre os Entes federativos são centrais no aumento de independência do Legislativo, mas o processo de obtenção dessa independência deve ser entendido através das ações dos deputados estaduais e da relação entre esses e suas instâncias coletivas. A geração de acordos de delegação para os cargos de liderança e presidência da Casa influi na possibilidade do Legislativo tornar-se mais independente. No caso do Rio de Janeiro, o acordo em torno da formação da Mesa Diretora foi central no estabelecimento de um novo equilíbrio com os governadores o qual permitiu aumento na quantidade de projetos sobre assuntos relevantes e origem no Legislativo que se tornaram leis. Esse acordo, no entanto, só foi possível graças a mudança de equilíbrio entre os dois poderes causada pelas reformas citadas anteriormente. No caso, os dois processos, o desejo de maior independência do Legislativo e a diminuição de recursos do governador se relacionaram de forma simbiótica.

Outro ponto relevante do Rio de Janeiro como caso é o de ser um Estado relativamente novo, cuja capital, no entanto, possui antiga centralidade política. A fusão de 1975 que criou o Estado juntou a antiga capital da República, que foi o epicentro político do país por vários anos, e o antigo Estado do Rio de Janeiro que não possuía uma grande metrópole e tinha níveis reduzidos de desenvolvimento econômico e social. Essa fusão foi defendida, em parte, como promotora de um crescimento complementar dos dois territórios e atacada por outro lado como forma de esvaziar a caixa de ressonância política que a cidade do Rio de Janeiro representou por muitos anos.

A casa legislativa resultante da fusão, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj), possui 70 deputados estaduais e grande quantidade de comissões permanentes. Apesar do número de comissões, as principais decisões da Casa são tomadas pela Mesa Diretora. Não obstante algumas comissões terem alcançado muita atenção da mídia como no caso da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a atuação de organizações militares ou paramilitares (Milícias), os líderes partidários também têm papel importante por serem os responsáveis em indicar os nomes que compõem estas instâncias.

Mesmo com a grande quantidade de deputados estaduais e de partidos representados na Alerj, a mesma tem sido acusada de ser pouco afeita a vontade popular e abrigar políticos ligados a grupos paramilitares, interesses localistas e lobbys econômicos. Essa percepção levou a que o Palácio Tiradentes que abriga a Alerj fosse, no dia 20 de junho de 2013, alvo de um dos principais momentos de catarse contra o sistema representativo com a quebra de dezenas de vitrais e a tentativa da população de invadir a casa.

Apesar da retomada de eleições diretas para governador e Legislativo anterior às eleições diretas para Presidente da República e da riqueza de cenários propiciada pela pluralidade de casos advinda dos 27 Estados, os estudos sobre política estadual ainda são poucos. Esses utilizam, em sua maioria, de recortes temporais curtos (uma ou duas legislaturas) e situados em períodos recentes. O objetivo principal deles tem sido testar a pertinência da tese de Abrucio (1998) em torno do “pacto homologatório” entre os poderes Legislativo e Executivo estaduais através de dados da produção legislativa e da análise da capacidade legislativa das Assembleias. Embora Tomio e Ricci (2012) tenham produzido alguns estudos comparativos com maior número de casos, as análises tendem a se basear no estudo de um ou dois governos de apenas um estado. Essa característica da literatura sobre política estadual restringe muito as inferências possíveis já que a sua adequação ou não à teoria Abruciana raramente pode ser separada entre efeitos institucionais mais amplos ou efeitos de contingências políticas momentâneas. Além disso, os estudos de casos com recorte temporal restrito acabam por serem ineficazes em gerar hipóteses a serem testadas em outros cenários ou em analisar processos históricos mais largos.

A crítica às dificuldades de inferência dos estudos legislativos estaduais não é uma crítica à escolha de estudos de casos específicos, como o resto da tese deixará claro. A crítica principal é à dificuldade dessa literatura em explicar o porquê de alguns Legislativos estaduais se destacarem como espaços de maior conflito com o Executivo. Nesse sentido, realizo nessa tese um estudo de caso longitudinal. O intuito é conseguir perceber alterações na relação entre os poderes estaduais no tempo. Esse desenho de pesquisa permite comparar diferentes governos do mesmo Estado e perceber se há modificações que alteraram a relação entre o Legislativo e o Executivo, quando ocorreram e se estão temporalmente associadas com modificações ocorridas em nível nacional.

Ao utilizar esse recorte podemos responder a questões como: teria sido a relação entre os governadores e o Legislativo similar em todos os governos? Existe conflito entre os poderes? Ele é concentrado em algum governo ou segue algum padrão temporal? Em que medida e em que

condições é plausível o paradigma dos “Barões da Federação”? Como os capítulos seguintes vão apresentar, a abordagem que inclui a dimensão temporal nos permite mostrar como a produção da Alerj não pode em nenhum momento ser classificada dentro do paradigma do “Pacto Homologatório”, que existe em todo o período um esforço do governador em barrar parte da produção legislativa oriunda da Alerj através do uso do veto e que esse uso do veto tem sido derrubado proporcionalmente mais desde as alterações que afetaram os recursos de patronagem dos governadores.

A crítica aos estudos de caso de menor fôlego não pode deixar de considerar a dificuldade posta aos pesquisadores no levantamento de dados sobre a dinâmica legislativa estadual no Brasil. Os dados sobre essa, quando informatizados, são restritos aos governos recentes e, repetidamente, contêm erros ou ausência de elementos sobre medidas que não se tornaram lei, mesmo que tenham sido aprovadas em plenário e vetadas pelo governador. As dificuldades relativas ao levantamento de dados acabam por moldar o escopo dos estudos. A expectativa é que a maior quantidade de dados públicos venha a aumentar o número de estudos de caso, e, com o passar dos anos, viabilize estudos que abarquem diferentes legislaturas e governos.

Apesar das críticas, estudos de caso não devem ser desmerecidos. Seguindo a posição de Nicholson-Crotty e Meier (2002), estes podem trazer muitos benefícios à literatura por permitirem o aprofundamento de informações-chave para conceitos de interesse que os estudos de muitos casos dificultam pela necessidade de diminuir a especificidade da informação coletada. Além disso, estudos com foco em um estado podem trazer grande ganho ao estender seu recorte temporal e permitir a análise de alterações que estudos de número grande de casos e caráter estático seriam incapazes de demonstrar.

No intuito de incluir o caráter longitudinal ausente da maior parte das análises, essa tese apresenta estudo de caso diferente dos realizados até o momento no campo. Para isso, levantei dados sobre produção legislativa do Estado do Rio de Janeiro desde a posse de Leonel Brizola em 1983 até o fim do primeiro mandato de Sergio Cabral em 2010. A escolha por um recorte temporal alargado, de 28 anos, gerou uma série de dificuldades técnicas no levantamento dos dados, as quais foram enfrentadas pelo recurso à pesquisa documental junto aos Diários Oficiais. Para essa tese, foram classificados 6.677 projetos de lei aprovados pela Alerj² dentro da tipologia

² Estão incluídos aqui aqueles que foram vetados completamente pelo governador, tiveram o veto mantido e não se tornaram lei.

de assunto apresentada no Apêndice I. Esses projetos tiveram seu processo legislativo acompanhado, e coletadas informações sobre o tempo do processo legislativo, a ocorrência de vetos e a derrubada desses. Além da montagem do banco de dados em torno da produção legislativa, fizeram parte dos recursos que informaram essa tese a leitura das transcrições dos debates em plenário de todas as eleições para Presidente e Mesa Diretora da Casa no período, além de entrevistas com deputados estaduais em exercício e figuras que ocuparam cargos no Legislativo e/ou no Executivo estaduais. Um recorte como esse, que abarca um longo período de tempo, permitiu que padrões de relação entre Legislativo e Executivo em diferentes governos fossem comparados. Entendendo a dinâmica interna da Casa e as mudanças que ocorreram nas capacidades de pagamentos paralelos dos governadores é que se pode explicar como a Alerj acabou por se tornar uma Casa legislativa possuidora de agenda própria, a qual mantém mesmo frente ao veto do governador.

A extensão do argumento da tese para abarcar longo período de tempo impõe a interlocução de três diferentes literaturas que, apesar da proximidade temática, pouco dialogam ou geram hipóteses que transpõem as linhas que as definem. São elas a literatura sobre legislativos estaduais, a literatura sobre federalismo e descentralização, e a literatura sobre o estado do Rio de Janeiro. A interlocução dessas três literaturas e amplo recorte temporal são as principais inovações desse trabalho.

Essa tese se divide em cinco capítulos, além dessa introdução e da conclusão. O primeiro capítulo realiza uma revisão da literatura sobre política estadual no Brasil e nos Estados Unidos. A literatura brasileira é muito baseada na tese de Abrucio sobre a existência de um “Pacto Homologatório” entre os poderes que delegue ao Executivo a decisão sobre políticas públicas. Desenvolvimentos posteriores têm mostrado que esse paradigma não se encaixa na realidade de vários Estados. Além disso, a dificuldade dos Legislativos em produzir agendas coesas e relevantes é atribuída cada vez mais ao caráter concorrencial dos temas e à iniciativa exclusiva conferida pela Constituição de 1988 ao governador na administração do estado. Não obstante esses avanços da literatura, pouco se sabe sobre os mecanismos que levaram alguns Legislativos a se tornarem exceção ao paradigma Abruciano ou mesmo se em algum momento esses se adequaram a essa descrição.

A literatura americana é abordada para mostrar como a relação entre os poderes não necessariamente caracteriza um jogo de soma zero, no qual o aumento de capacidade de um ator

signifique perda do outro. Estudos recentes mostram como legislaturas mais profissionalizadas podem trabalhar de forma sinérgica com governadores, inclusive aumentando o sucesso das medidas do Executivo. Importa saber que, mesmo frente a um Poder Legislativo forte, o governador não deixa de ser figura central. O fato de ser eleito com mais de metade dos votos do Estado defendendo uma agenda de políticas públicas e controlar os cargos que executam essas políticas dá a esse ator centralidade natural no cenário político. A novidade não é a diminuição da centralidade do Poder Executivo, mas a percepção de que a Assembleia pode ser capaz de pautar suas relações com o governo a partir de suas preferências e não através de um processo abdicatório da sua influência sobre políticas públicas.

O segundo capítulo narra as alterações ocorridas em nível nacional que afetaram a capacidade de pagamentos paralelos por parte dos governadores. A política de ajuste fiscal do governo Fernando Henrique Cardoso afetou diretamente o domínio dos governadores sobre cargos em bancos públicos e empresas estatais. O acordo que levou à privatização desses ativos estaduais salvou Estados da possibilidade de um calote em seus credores, mas resultou em perdas significativas da capacidade de patronagem dos governadores. Além da privatização de bens estaduais, a descentralização de políticas de saúde e educação, em conjunto com uma relação direta mais próxima entre a União e os municípios, diminuiu a capacidade dos governadores alterarem partes do próprio orçamento, transferidas automaticamente para o financiamento de políticas públicas. Isso diminuiu a dependência dos municípios de repasses não automáticos vindos do governador. Essas mudanças indicam a escolha de uma divisão complexa de autoridades sobre políticas públicas, organizada pela União, mas pactuada por todos os Entes federativos, afetando diretamente a discricionariedade da distribuição de partes do orçamento do governador. Essa perda de recursos e a reprodução e a estabilidade dos sistemas de transferências estabelecidos diminuíram a capacidade dos governadores de usarem cargos e partes do orçamento como forma de patronagem.

O terceiro capítulo foca a produção legislativa oriunda dos deputados estaduais. Primeiro, apresenta narrativa sobre as eleições para a Presidência e a Mesa Diretora da Casa. Através da leitura dos Diários Oficiais, pode-se ver que existia dentre os deputados estaduais um desejo antigo de maior independência em relação ao governador. Essa foi conquistada inicialmente após revoltas que levaram José Nader à Presidência da Casa. Acusações de benefício do grupo de políticos ligados à Nader e de corrupção marcaram essa presidência. Um acordo por maior

transparência e independência da Casa foi costurado em torno da reeleição de Sergio Cabral à Presidente da Assembleia em 1997. A esse processo interno veio se juntar os efeitos externos do ajuste fiscal e das privatizações para aumentar a capacidade legislativa dos deputados estaduais. O restante do capítulo três mostra como a Alerj sempre foi ativa em diversas agendas, sendo difícil defender a existência em qualquer momento de um “pacto homologatório”, embora suas iniciativas sejam marcadas sempre pelo uso do veto pelo governador. O aumento da independência do Legislativo teve como principal efeito a menor capacidade do governador moldar a agenda aprovada pela Alerj que, em muitos casos, passou a derrubar os vetos apostos. Além da dinâmica de vetos, percebe-se como a dificuldade do Legislativo estadual em encontrar uma agenda própria tem levado esse a legislar em temas novos como na defesa dos direitos das minorias e do consumidor.

O quarto capítulo analisa a produção legislativa iniciada pelo governador. Os dados mostram que apesar do crescimento da independência do Legislativo, as taxas de sucesso das iniciativas do governo continuam altas. Verifica-se que esse ator possui agenda restrita a temas de administração, economia e segurança pública em sua maioria. Apesar do sucesso de suas medidas, o governador não responde pela maior parte da produção de leis, com exceção do governo Moreira Franco. A análise das agendas dos governos deixa claro que todos lidaram com dificuldades econômicas e fiscais, sendo as iniciativas nesse campo múltiplas. A maior independência do Legislativo afeta a produção do Executivo principalmente nas derrubadas de vetos. Os dados mostram que as alterações que o Legislativo promove sobre medidas do governador têm sido mantidas proporcionalmente mais vezes depois de 1997, através da derrubada de vetos. Outro ponto importante discutido no quarto capítulo é a escolha dos governadores em implantarem políticas públicas centrais de suas agendas sem um marco legislativo, fato que não só alija os deputados de influenciar os resultados daquelas, como diminuem o espaço de debate público e acabam por tornar incerta a continuação das políticas em governos seguintes.

O quinto capítulo lança mão de métodos estatísticos para testar a hipótese de que o período posterior a 1997 apresenta uma relação entre os poderes mais conflitiva. Usando métodos de máxima verossimilhança, mostro que, após o ano de 1997, os vetos passaram a ser significativamente mais derrubados. A análise estatística, mesmo aplicada a um cenário de mudanças graduais, confirma as expectativas construídas pela teoria de que houve alteração na

relação entre os poderes, essa alteração se adequa com a temporalidade das mudanças apresentadas no capítulo dois e começo do capítulo três. A escolha de utilizar os projetos como unidades de análises nas regressões permitiu-me controlar por efeitos de assunto, origem e governo em questão, tornando os resultados mais robustos.

A conclusão revisa os achados da tese. Mostro que a escolha por um desenho diferente de pesquisa trouxe benefícios. A abordagem temporal ampla conseguiu revelar que o processo histórico e as alterações ocorridas no nível nacional importam para o entendimento da política estadual, pelo menos no caso do Rio de Janeiro.

Capítulo 1 – O que esperar das relações entre Governadores e Assembleias?

Como o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas estaduais são instituições que estabelecem relação entre estruturas sociais e o comportamento dos indivíduos. Grande literatura tem se dedicado, nas últimas décadas, ao melhor desenvolvimento do conhecimento sobre instituições tanto na Ciência Política, quanto na Sociologia e na Economia (Théret, 2003). A esse movimento é comumente dado o nome de Neoinstitucionalismo (Hall e Taylor, 2003; Limongi, 1994; Müller, 2009).

No campo da Ciência Política, essa maior atenção às instituições está conectada fortemente aos estudos legislativos. Afinal, as Casas legiferantes são exemplos claros de como as instituições importam para a análise, pois elas redesenham as estratégias de seus atores e condicionam seus comportamentos de forma a aperfeiçoar resultados desejados, a partir de regras formais e informais.

O artigo de Limongi (1994) é direto quando apresenta a forte influência dessa perspectiva nos estudos sobre o Congresso Norte-Americano. Essa forma de entender o funcionamento desse locus político, embasada largamente na teoria da escolha racional e na teoria dos jogos, dominou a produção acadêmica sobre o assunto daquele país criando diversos modelos e explicações para a distribuição de poder dentro do Congresso. Os dividendos dessa abordagem foram numerosos trabalhos direcionados para perspectivas “distributivistas”, “informacionais” ou “partidárias”. Tal debate foi muito influente na Ciência Política de todo o mundo, inclusive na brasileira (Figueiredo e Limongi, 1999; Ames, 2003; Santos, 2003; Santos, 2008).

Embora o debate em torno das formas de organização interna do Legislativo nacional seja amplo, escolho por dar centralidade a uma literatura brasileira e estrangeira sobre política estadual cujo objetivo foi aprofundar o entendimento das relações entre governadores e deputados estaduais. Tal literatura tem como questões centrais, portanto, a busca do equilíbrio possível entre o Legislativo e o Executivo, da estruturação do Legislativo para aumentar sua capacidade legiferante e o efeito de mudanças nacionais na capacidade legislativa local.

Mesmo a literatura brasileira tendo construído teorias concorrentes sobre as capacidades legislativas das Assembleias e dos governadores em diferentes períodos históricos, pouco se sabe sobre o processo que rege a alteração ou a manutenção de padrões de relação entre os poderes.

Este estudo busca narrar e discutir o processo que levou o Estado do Rio de Janeiro a consolidar uma dinâmica interna conflitiva em que as iniciativas do Legislativo estão longe de serem descritas como irrelevantes.

1.1 - A teoria Brasileira sobre relação Executivo-Legislativo nos Estados

A produção da Ciência Política brasileira sobre a política estadual é pequena frente à quantidade de casos a disposição, assim como de estudos feitos sobre política no âmbito federal. Há, no entanto, um número crescente de analistas interessados. O campo de estudo é amplo e tem sido ocupado com análises sobre as relações internas dos poderes estaduais (Abrucio, Teixeira e Costa, 2001; Domingues, 2001; Grohmann, 2001; Moraes, 2001; Santos, 2001; Pereira, 2001; Tomio, 2002 e 2005; Tomio e Ricci, 2009, 2010 e 2012; Cervi, 2009; Carreirão e Perondi, 2009), as percepções daqueles que ocupam cargos estaduais sobre como a competição política, as bases de apoio e a ideologia afetam o comportamento particularista dos deputados estaduais (Castro, Anastasia e Nunes, 2009) e as relações dos Estados com a dinâmica política nacional (Amorim Neto e Santos, 2013).

A referência pioneira e fundacional da literatura sobre governos estaduais após a retomada democrática dos anos 1980 é o texto de Abrucio (1998). O autor defende que os Estados possuem, a partir da Constituição de 1988, um sistema “ultrapresidencialista”. Este termo indica que os governadores teriam se beneficiado enormemente com o processo de abertura política, consolidado na Constituição Federal de 1988. Os benefícios seriam o aumento dos recursos fiscais e uma distribuição pouco clara de competências entre os Entes federativos. Assim, os governadores conseguiriam, com a distribuição de cargos e recursos do Executivo, fundar um pacto homologatório junto a Assembleia Legislativa, influenciariam as bancadas estaduais no Congresso Nacional e, além de tudo, seriam capazes de minar a capacidade controladora dos agentes de *accountability* intragovernamental. O próprio autor afirma que a tese do “ultrapresidencialismo estadual” deve ser entendida como algo restrito no tempo até meados da década de 1990, já que alterações ocorridas no federalismo alteraram a capacidade dos

governadores afetarem a política nacional. Não obstante, as alterações não teriam afetado a formação de um “pacto homologatório” entre governadores e deputados estaduais.

O pacto homologatório de Abrucio se assemelha a um modelo de delegação que vai além da teoria do modelo do Segredo Ineficiente de Shugart e Carey (1992). Estes últimos defendem que, em sistemas presidencialistas com eleições legislativas em lista aberta, pode surgir um equilíbrio da tensão entre as origens do Legislativo e do Executivo resultante da delegação de influência sobre assuntos gerais para o Executivo, dedicando-se o Legislativo a leis de efeito concentrado ou paroquialistas. Já o modelo do “pacto homologatório” adiciona a capacidade de o governador recompensar ou punir os legisladores estaduais e federais com o uso de recursos orçamentários ou de patronagem aos incentivos institucionais. A assimetria de recursos entre os polos do pacto permite afirmar que esse seria mais um processo abdicatório por parte do legislativo do que uma delegação, visto que o mandante (deputados estaduais) teria pouca ou nenhuma capacidade de controlar as ações do mandatário (governador).

Os estudos posteriores testam a hipótese da existência de uma delegação entre os poderes Legislativo e Executivo estaduais. O livro organizado por Santos (2001) possui a maior coletânea de estudos de casos³ sobre o tema. A principal conclusão dos estudos é a de que existe grande variação de equilíbrios entre os poderes nos Estados, a qual precisaria ser mais bem compreendida.

Pereira (2001) apresenta como é grande a diversidade de poderes reativos e proativos dos governadores dos Estados brasileiros. Essa variação levaria logicamente a equilíbrios diferentes. Domingues (2001), analisando o estado do Espírito Santo, afirma que a relação entre Executivo e Legislativo nesse estado se estabelece de forma aproximada ao modelo do “pacto homologatório”. Abrucio, Teixeira e Costa (2001) chegam à mesma conclusão em relação ao estado de São Paulo, onde o Executivo domina a agenda relevante e o Legislativo atua a partir de medidas irrisórias e de fundo paroquialista. Moraes (2001) analisa o estado do Ceará e encontra um Executivo que, mesmo iniciando a maior proporção de leis aprovadas no período, se encontra refém de uma agenda emergencial de crise econômica.

Os estudos de Grohman (2001), sobre os Rio Grande do Sul, e Santos (2001), sobre o Rio de Janeiro, são aqueles cujas conclusões mostram a existência de equilíbrios alternativos a tese da

³A variedade de casos, no entanto, é física e não temporal, com todos os estudos de casos da legislatura que ocorreu de 1995 a 1998 nos diferentes Estados.

abdicação na relação entre os governadores e o Legislativo estadual. Grohmann (2001) encontra predominância do Executivo gaúcho sobre a produção do período, mas afirma que essa se fez com base em uma maioria legislativa coesa e estável, não sendo resultado nem do uso de prerrogativas de poder de agenda e nem de um pacto homologatório. Já Santos (2001) apresenta, para o Rio de Janeiro, um cenário no qual o Legislativo domina a produção legal e possui agenda relevante voltada para questões sociais. No período, o governador fluminense também esteve preso a uma agenda imposta pela crise econômica e fiscal.

Pereira (2004), em estudo posterior, analisando os casos do Espírito Santo e do Rio Grande do Sul, apresenta a ideia de que os governadores têm grande força sobre as Assembleias, e essa variaria em torno do acordo alcançado na formação do governo. Partindo da ideia de que existem problemas de ação coletiva que os deputados devem responder para poderem se posicionar em relação ao Executivo, o autor afirma que a teoria partidária (Cox e McCubbins, 1993) apresentaria um modelo completo no qual os deputados resolvem esses problemas pela delegação ao líder partidário e esse último negocia com o governo. Essa solução levaria a distribuição de cargos de primeiro escalão e a formação de coalizões. Verificando que esse processo não ocorre em todos os casos, ele afirma que em muitas Assembleias Legislativas os problemas de ação coletiva não são respondidos de forma eficaz, levando os líderes a serem pouco capazes de "guiar" as bancadas e "entregar" os votos. Esse seria o cenário de um modelo "incompleto" de delegação, nos quais o governo se coloca no papel de suplantar os problemas de ação coletiva através de acordos que não representam a indicação de representantes partidários para o primeiro escalão dos cargos (secretarias). Os acordos no modelo "incompleto" seriam em torno de benefícios localizados e patronagem que ocorreriam "por baixo dos panos". A combinação entre apoio majoritário ou minoritário no Legislativo; e pequenos ou grandes problemas de ação coletiva criariam categorias nas quais cada estado e governo poderiam se encaixar.

A tese de Pereira (2004) é importante porque, seguindo análise de Figueiredo e Limongi (1999) para o nível federal, coloca o processo de coalizão a partir da delegação dos deputados estaduais aos líderes de bancada como central na formação de governos cujos custos de manutenção não sejam proibitivamente altos. Seu principal passo teórico está na apresentação de caminho alternativo para a formação de maiorias no Legislativo através de acordos individuais

baseados em *side payments* como cargos de menor escalão, liberação de emendas e benefícios concentrados.

O papel das indicações para cargos de segundo e terceiro escalão é reforçado pela tese de Lopez (2005) que, analisando a ocupação de cargos na Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro, apresenta a maneira pela qual esse processo é central na relação de poderes e faz parte do que os deputados estaduais entendem como “participar do governo”. O autor apresenta como essa participação pode se dar de forma político-partidária (com influência sobre as políticas públicas) ou “pessoal”. O recurso de indicação de pessoas de “confiança” para cargos ajudam o governo a manter o deputado estadual indicante como “parte” da administração, servindo como estratégia secundária de estabilizar a coalizão ou como estratégia principal para formar maioria. As características do cargo de governador, dos partidos abertos à negociação e da agenda do governo parecem ser variáveis capazes de influenciar qual caminho o governador escolherá entre uma maioria formada por coalizão partidária ou por distribuição de patronagem.

Borges (2007), desafiando a visão de que a política estadual figura como o lugar de máquinas políticas paroquias, afirma que, entre os anos de 1998 e 2006, houve grande aumento na competitividade eleitoral nos Estados da federação e que esse nível da política tem se mostrado um “cemitério de oligarquias” (Borges, 2007:131). Esse trabalho argumenta em torno da tese dos estudos sobre descentralização e federalismo de que os processos de municipalização de recursos como os de saúde e educação criaram uma ligação direta entre a União e os Municípios, minando em parte a capacidade dos governadores de estabelecerem relações de patronagem ou clientelismo nessas áreas, sendo obrigados a competir com o governo federal na distribuição de políticas públicas.

Nunes (2008) questiona a tese do “ultrapresidencialismo” com dados de votações nominais das iniciativas do governador em Minas Gerais entre 1995 e 2005. A legislatura desse estado seguiria a dinâmica apresentada na Câmara dos Deputados Federais por Figueiredo e Limongi (1999) com centralização decisória e alta coesão partidária. Apesar da tendência “governista” dos partidos em geral, os governadores teriam dificuldades nas votações custosas (aquelas que requeriam votação nominal) e o Legislativo mineiro teria mostrado capacidade de controlar o Executivo se assim quisesse. Em estudos posteriores, o autor, analisando Minas Gerais e o Rio Grande do Sul (Nunes, 2011), defende que o sistema presidencialista multipartidário estadual tende a gerar coalizões de governo baseadas em acordos partidários e que

as moedas de trocas na formação destas (Nunes, 2012) dependem do tipo de distrito informal do deputado estadual e do grau de centralização e da ideologia do seu partido. Nunes (2013) também propõe uma nova medida de sucesso do governador baseada na forma que as iniciativas deste chegam até o plenário, a partir de jogos de soma zero ou de soma positiva. Os dados apontam que as iniciativas do governador têm sucesso porque chegam ao plenário já sob acordo entre os deputados estaduais, num jogo de soma positiva, tornando menor o embate na votação e muitas vezes tornando desnecessárias as votações nominais.

Tomio e Ricci (2009, 2010 e 2012) apresentam série de estudos com dados comparados sobre as dinâmicas das Assembleias legislativas no país. Para os autores é importante realçar que a força do Poder Executivo nos Estados não é derivada de uma fraqueza da Assembleia Legislativa e sim, definida pelo arranjo institucional brasileiro. Os Legislativos estaduais sofreriam com o fato de não possuírem qualquer competência exclusiva, agindo apenas em campos que são “concorrentes” com os outros níveis da federação. O próprio Executivo estadual também sofreria de liberdade condicional limitada. O Executivo seria administrador de prerrogativas locais fortes e exclusivas sobre definições orçamentárias, tributárias e administrativas, enquanto a agenda social seria não só concorrente com o Legislativo, como também com o nível federal que tem centralizado ações nesse âmbito nos últimos anos. Todavia, como admitem os próprios autores, essa limitação não seria capaz de explicar as variações concernentes à produção legislativa encontrada entre os diferentes Estados. Ou seja, a subordinação do Poder Legislativo ao governo deveria ser explicada não somente por essa conformação constitucional, mas por variáveis políticas de cada estado.

A literatura sobre política estadual no Brasil tem se dedicado a mostrar que existe mais variação nas realidades estaduais do que a tese fundacional da área previa. Apesar de ainda ser baseado principalmente em estudos de casos com base em curtos períodos, o cenário que emerge é de Legislativos, como os do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e de Minas Gerais, que parecem ter desenvolvido agendas próprias e formas de contornar o poderio dos governadores. A extensão destas conclusões para outros Estados carece de evidências ou dados empíricos mais robustos, não por falta de hipóteses, mas por falta de estudos focados em cada caso que expliquem se, como e quando os deputados estaduais agiram para diminuir a influência do governador. Mesmos nos Estados citados anteriormente, as razões para as diferenças encontradas e o processo que culminou nessas ainda são pouco claras. Essa tese, ao abordar apenas o caso do Rio de Janeiro a

partir de um recorte temporal mais amplo do que aquele utilizado na maior parte dos estudos busca dirimir em parte essa lacuna da literatura.

1.2 - O caso do Rio de Janeiro

Sobre o Rio de Janeiro, embora pouco numerosos os estudos sobre a política do estado, os mais específicos possuem alta qualidade. Diniz (1982) apresenta, em clássica análise sobre o fenômeno das máquinas políticas, o caso do Rio de Janeiro e a influência de Chagas Freitas sobre o governo carioca, e depois da fusão, fluminense. A autora mostra como esse político, dono do jornal “O dia”, montou uma máquina política formada por deputados estaduais com ênfase paroquial e clientelista, se tornou a principal referência da política estadual, e após dominar o MDB fluminense, veio a ocupar as governorias do estado da Guanabara (1971-1975) e do estado do Rio de Janeiro (1979-1983) com o apoio do regime militar.

Já sobre o período posterior às eleições de 1982, Sento-Sé (1999) e Sarmiento (2008) comentam as passagens de Leonel Brizola pela governoria. Em ambos, o ponto principal que aborda a relação entre Brizola e o Legislativo é a dificuldade daquele em traduzir sua grande vitória nas urnas em uma relação estável com a Alerj. Nos termos de Sarmiento (2008), Brizola teve dificuldades em “rotinizar” o carisma vencedor da eleição de 1982 em exercício de governo. Ao fim de seu primeiro ano, o governador teve que abandonar em parte o discurso contra a política “Chaguista” que marcou sua campanha e se viu na situação de abrir espaço no seu governo para o PMDB. Ainda sobre o primeiro governo Brizola, Graça (2013) mostra como o governador conseguiu fazer uso da constituição estadual escrita durante a ditadura militar, que permitia em certas situações aprovação de leis com pedido de urgência sem a votação do Legislativo, para emplacar uma série de medidas no fim do seu mandato.

Santos (2001) apresenta o estudo mais aprofundado sobre o Legislativo fluminense ao analisar a estrutura interna e a produção legislativa durante o governo Marcello Alencar (1995-1998). Segundo o autor, a realidade do Legislativo fluminense é de alta competição eleitoral e estrutura interna descentralizada, o que gera deputados estaduais altamente inseguros pelo prisma eleitoral, porém com ótimas condições de participar do processo decisório. Os dados do autor

apresentam um Legislativo que propõe mais de 80% das medidas aprovadas, por meio de uma divisão do trabalho com o governador. Este último tratando de questões econômicas, financeiras e administrativas, e, aquele, de temas de natureza social. O cenário do período seria, por um lado, um Legislativo que consegue estabelecer e aprovar uma agenda própria, e, por outro lado, um Poder Executivo preso a uma agenda de crise econômica e fiscal comum aos Estados na época.

Pinto (2010) apresenta interessante análise sobre o governismo dos prefeitos do estado em relação ao Poder Executivo do Rio de Janeiro, no biênio 2005 e 2006, usando dados da execução orçamentária do Plano Plurianual (PPA). O autor mostra que a governadora Rosinha Garotinho (2003-2006) recebeu, em termos globais, o valor que requereu nos projetos orçamentários, mas que, sobre a distribuição destes, a Alerj sobrepôs mais de 33 mil emendas nos quatro anos de governo. Além disso, Pinto não encontra indícios de governismos na execução orçamentária dos recursos do PPA, mostrando que a distribuição desses não parece ser definida pela sigla partidária de situação ou de oposição do prefeito. A característica que mais influencia o montante de recursos que o município recebe é o seu porte.

Amorim Neto e Santos (2013) não estudam a política estadual do Rio de Janeiro, mas a usam como variável dependente para explicar a baixa participação de políticos fluminenses nos gabinetes federais após a redemocratização. Para os autores, o declínio dessa participação ocorreu por causa do caráter oposicionista do eleitorado e dos partidos que comandaram o Palácio Guanabara em relação à coalizão partidária que comandava a Presidência da República. O recente crescimento da participação fluminense no governo federal se deve, no entendimento dos autores, mais a um realinhamento da dinâmica estadual interna, favorecida pelas mudanças ocorridas no federalismo brasileiro.

A produção acadêmica sobre a política recente do estado do Rio de Janeiro é pequena e as conclusões sobre as relações entre a Assembleia legislativa e o governador apresentam uma lacuna importante: como explicar a separação entre o domínio da máquina chaguista (Diniz, 1982) no final dos anos 1970 e começo dos anos 1980, seguido pelo primeiro governo Brizola capaz de aprovar leis sem votação em plenário (Graça, 2013) de uma Alerj com agenda própria do final dos anos 1990 (Santos, 2001)? Explicar parte dessa transição é um dos objetivos do amplo escopo temporal escolhido nessa tese.

A teoria sobre as relações entre os poderes nos Estados no Brasil tem recebido crescentes contribuições teóricas. Seus principais dilemas giram em torno de como entender o diálogo entre

poderes no qual um deles (Executivo) parece ser muito mais forte que o outro, e em verdade, o é. No princípio, argumentou-se existir uma abdicação por parte do Legislativo. Verificando que esse modelo não era capaz de abarcar a realidade de todas as Assembleias Legislativas, a teoria caminhou para a afirmação de que podem existir modelos completos e incompletos de suplantação de problemas de ação coletivas que expliquem essa variação ou diversidade de condicionantes políticos que venham a explicar a variação, mesmo mantido um arcabouço constitucional comum. As conclusões de Tomio e Ricci sobre a origem da maior capacidade legislativa do governador, relativamente à Assembleia, encontrar-se no arranjo institucional consagrado na CF88 apresenta uma questão importante. Esse cenário, que dá ao Executivo estadual certas prerrogativas e ao Legislativo estadual relega a atuação em campos “concorrentes” com a União e o Município, implica que não há entre os poderes um jogo de soma-zero, no qual o poder de um é derivado da fraqueza apresentada pelo outro. Aqui, há delimitação das agendas do Executivo e um campo amplo de atuação no qual o Legislativo pode se organizar ou não para ocupá-lo. Não existe, pois, uma incompatibilidade lógica entre um Executivo que realiza sua agenda e um Legislativo forte. A questão que se coloca é como o Poder Legislativo pode aumentar sua capacidade de influência e se esse aumento pode ocorrer sem necessariamente significar subordinação do Executivo. Os estudos sobre as relações Executivo-Legislativo nos Estados americanos podem ajudar a compreender melhor as características que ajudam um Legislativo a se tornar mais forte.

1.3 - A literatura americana sobre política estadual

A ideia de comparar o caso da política estadual brasileira com os estudos americanos se baseia em alguns pontos: primeiro, esse país apresenta dinâmicas políticas estaduais que antecedem a própria independência daquele país, segundo, os Estados Unidos tem formatação federalista que sofreu mudanças durante a história, e por último, a academia estadunidense gerou grande parte dos estudos fundacionais das áreas de legislativo e de federalismo, o que permite maior diálogo com essa literatura.

Como citado, a história dos Legislativos estaduais americanos antecede, em alguns casos, a própria independência (Squire, 2005, 2006), porém, o estudo da política estadual americana só ganhou contribuições mais sistemáticas a partir dos anos 1980, após o advento daquilo que foi chamado de “*devolution revolution*” (Jewell, 1982; Bowman e Kerney, 1988; Rosenthal, 1990). Esse processo, ocorrido durante os governos Nixon, Carter e Reagan, de devolução de competências, desregulamentação e retirada de financiamento do governo federal a certas políticas públicas fez dos governos estaduais americanos os principais *loci* de formulação de políticas públicas.

A retomada de centralidade na produção de políticas públicas dos Estados americanos foi possível, em parte, por outra revolução apontada pela literatura: a “*reapportionment revolution*” causada pela decisão da suprema corte americana em 1962 no caso de *Baker vs. Carr* (Rosenthal, 1990). Essa última obrigou a realização de novos desenhos de distritos eleitorais dos Legislativos estaduais e federal com parâmetros populacionais mais igualitários. Esse redesenho dos distritos permitiu alteração no perfil dos candidatos vencedores e deu início ao processo de profissionalização de várias casas legislativas.

Os Legislativos estaduais americanos são muito diversos uns dos outros e têm apresentado grandes variações em características relativas a salários de representantes, acesso a *staff* legislativo e mesmo na quantidade de tempo que se mantém reunidos (King, 2000; Squire, 2007). Essa variação deu espaço para o aparecimento de Legislativos estaduais que apresentam diferentes características, as quais tendem a se conformar à carreira desejada pela maior parte dos políticos que por elas passam (Squire, 1988). Existem desde locais com regras internas bem estabelecidas, caso dos Legislativos nos quais os políticos buscam carreiras longas e estáveis, até locais com regras pouco rígidas de acesso aos cargos de liderança, casos em que a maior parte dos políticos possui ambição progressiva. Até a década de 1970, os Legislativos eram vistos como incapazes de balancear o poder exercido pelos governadores, porém desde o crescimento da profissionalização dessas Casas legislativas, algumas têm sido capazes de dividir o trabalho de governar (Rosenthal, 1990).

O trabalho de Rosenthal (1990) é um dos mais influentes na área. O autor propõe rever a teoria sobre as relações Executivo-Legislativo nos Estados americanos a partir de estudos já realizados e de entrevistas com governadores e assessores políticos. O autor discorda da visão apresentada, por políticos, jornalistas e observadores, de que os governadores têm vantagens

frente à legislatura, principalmente nos papéis de iniciadores de leis e de liderança, relegando à legislatura papel de responder aprovando, emendando ou rejeitando um projeto. Essa descrição se conformaria com um modelo de independência dos poderes apresentado por Charles Jones (apud Rosenthal, 1990). Rosenthal defende que as relações entre os dois poderes estaduais permite ao Legislativo ter uma agenda própria e papel de liderança, devendo ser entendido de forma mais interdependente, a partir de um modelo de troca.

Nesse estudo, o autor apresenta a posição de cada um dos poderes separadamente, realçando aquilo que podem realizar. Ao tratar do Poder Executivo o autor dá a esse o título de “*Chief Legislator*” para realçar o seu papel como proponente de leis⁴. O governador é o único ator que age nos três momentos do processo legislativo: a iniciativa de um projeto, o aperfeiçoamento desse pela casa e o momento final quando decide se sanciona ou veta a medida.

Os poderes do governador seriam formados pela mistura de poderes formais e informais. Os quais ele pode dispor para levar adiante sua agenda através da pressão sobre o Legislativo.

A força do governador pode ser concebida em termos de tempo potencial de mandato, poder de indicação, autoridade sobre o orçamento e poder de veto – as características formais presentes nas constituições e estatutos – presente na maior parte dos índices. Também pode ser considerada em termos de patronagem, publicidade, a promessa de apoio ou ameaça de oposição na campanha eleitoral, a possibilidade de avanço dentro do partido ou da facção do governador na legislatura, e o estabelecimento de sessões legislativas especiais, conforme apresentado em alguns livros textos. Ou pode ser entendido como envolvendo poderes formais e informais. Poderes formais consistem em mensagens, vetos, a formulação e execução do orçamento, controle sobre agências do estado, a administração de programas, e indicações; poderes informais incluem habilidades de barganha e persuasão, prestígio do cargo, apoio popular, partido político e mídia de massa.⁵ (Rosenthal, 1990:5, tradução livre).

Os governadores americanos possuiriam grande capacidade legislativa. Essa seria derivada de poderes formais compostos pela possibilidade de iniciativa, de pedido de urgência, de emissão de ordens executivas cujos efeitos prescindem de aprovação prévia pelo Legislativo; de ameaça e uso do veto; e, principalmente, de iniciar o projeto de orçamento. Além desses poderes

⁴ O autor defende esse papel dos governadores americanos mesmo aquiescendo que, formalmente, boa parte dos Estados garante apenas aos deputados e aos senadores estaduais a iniciativa de projetos de lei.

⁵ Tradução livre do autor, no original: "Gubernatorial strength can be conceived of in terms of tenure potential, appointive powers, budget authority, and veto powers - the formal stuff of constitution and statutes - as in most indexes. It can also be considered in terms of patronage, publicity, the promise or threat of campaign support or opposition, the possibility of advancement within the governor's party or faction in the legislature, and the calling of special sessions, as in some textbooks. Or it can be thought of as involving both formal and informal powers. Formal powers consist of messages, vetoes, the formulation and execution of the budget, control over state agencies, the administration of state programs, and appointments; informal powers includes skills of bargaining and persuading, prestige of office, popular support, political party, and mass media." (Rosenthal, 1990, p.5)

formais, o governador geralmente tem, em seu arsenal, a experiência adquirida em outros cargos (algumas vezes, no próprio Legislativo estadual), sua popularidade com o eleitorado, sua publicidade na mídia, a posição de liderança dentro do partido e a capacidade de prover os representantes com o que eles desejam a exemplo de indicações, projetos em suas áreas e cargos em secretarias.

Um dos pontos realçados por Rosenthal é a vantagem que o governador possui de ser um ator unitário enquanto o Legislativo é composto por diversos atores⁶. A isso, ele denomina o poder da unidade. Essa característica coloca em dúvida se é sequer possível que o Legislativo venha a ter protagonismo na relação entre os dois poderes. Como ator único, o governador tem maior capacidade de ação, provê um foco mais adequado às expectativas do eleitorado e recebe maior atenção da mídia. Já a legislatura é composta por diversos indivíduos e é cortada por linhas partidárias e faccionais. A pessoa do governador empresta seu semblante ao Poder Executivo, o Legislativo, populoso, não oferece, nem à mídia e nem aos eleitores, um único rosto que o defina.

Rosenthal termina sua apresentação das capacidades do Poder Executivo reafirmando o quão impressionante são as armas de persuasão à sua disposição. A questão que surge é se o Legislativo seria capaz sequer de competir. A sua resposta é positiva. Os Legislativos estaduais americanos não têm dominado a relação com o Executivo, mas têm se mostrado, muitas vezes, atores ou agentes essenciais da produção legislativa. Sua apresentação da relação dos poderes nos Estados americanos é similar a uma dança: quando eles cooperam, parece que é o governador quem conduz, mas o Legislativo sempre escolhe se participa ou não.

Frente à capacidade de influência do governador, o Legislativo possuiria poderes compensatórios como o poder de *impeachment*, de derrubar os vetos apostos pelo governador e principalmente, de bloquear a agenda de governo ao não aprovar, modificar, atrasar ou rejeitar suas iniciativas. A intensidade do poder de bloquear a agenda do governador é diretamente relacionada à quantidade de medidas que o governador quer ver aprovada e o quanto ele deseja essa aprovação.

O uso desses poderes compensatórios tem sido intensificado com o aumento da profissionalização de alguns Legislativos americanos. Essa profissionalização reforçou o espírito de independência do Legislativo (Rosenthal, 1990). Junto com o aumento da ocorrência de governos divididos e da fragmentação legislativa, a maior capacidade dos Legislativos tem

⁶ Nos EUA, com exceção do Estado do Nebraska, todos possuem uma câmara baixa e um senado estadual.

aumentado o choque das perspectivas mais particulares dos representantes a partir de seus distritos e a visão mais holística dos governadores.

O ponto que se realça no livro de Rosenthal é a forte capacidade de o governador ser o principal ator legislativo. Tanto que, em recente trabalho, versando sobre a forma como os governadores têm sucesso em se tornar líderes na introdução de políticas públicas, o mesmo autor denomina o cargo como o “melhor” na política americana (Rosenthal, 2013). Isso, porém, não impede o Legislativo de ter agenda própria e, muitas vezes, escolher bloquear as iniciativas do governador. A possibilidade do governador se tornar o principal ator na implantação de medidas importantes no estado não significa a exclusão do Legislativo do processo.

Em reforço ao argumento de que Executivos fortes e Legislativos fortes não são antitéticos, Ferguson (2003), avalia o sucesso das medidas do Executivo no processo legislativo, e encontra evidências de que a dinâmica entre os dois poderes não é um jogo de soma-zero, no qual o sucesso de um é igual à derrota do outro. Ao analisar o sucesso dos governadores de todos os 50 Estados americanos em aprovar as medidas de sua agenda no biênio 1993-1994, a autora encontra uma relação forte entre o profissionalismo da legislatura estadual e o sucesso do governador. Comparativamente, o efeito da profissionalização é maior do que os próprios poderes formais do Executivo. Os achados indicam a existência de uma sinergia entre os poderes, no qual legislaturas institucionalmente fortes acabam por ajudar a produção de leis oriundas no governador.

Kousser e Philips (2012) apresentam o problema da relação entre governadores e representantes a partir de outra perspectiva. Segundo os autores, a principal questão é como os governadores usam seus variados poderes para suplantar um desafio comum: a vantagem institucional que os legisladores possuem no campo legiferante. Essa vantagem se dá pela possibilidade de a legislatura sequer levar a votação iniciativas do governador, podendo isolar o governador do processo e apresentar pacotes fechados de política que o governador pode apenas aceitar ou rejeitar.

Para entender como os governadores americanos lidam com essa desvantagem legislativa, os autores, seguindo estudo anterior (Kousser e Philips, 2009), separam a produção legislativa em duas frentes: políticas públicas e orçamento. A diferença entre os dois campos estaria no tipo de jogo que acontece entre os dois poderes. Na dinâmica que envolve políticas públicas, o jogo entre

o governador e o Legislativo se daria em torno de um modelo de jogo “*setter*”, já nas negociações que envolvem o orçamento se daria um jogo de “*staring match*”.

O jogo “*setter*” é um modelo de lógica espacial. Nele, a proposta mais próxima do ponto ideal do governador que ele consegue negociar com Legislativo vai depender do ponto ideal da legislatura, da posição do *status-quo* e da capacidade de *side payments* que o governador possui. Quanto maior a distância entre o ponto ideal da legislatura e a do governador, maior serão os *side payments* necessários para conseguir extrair do Legislativo um resultado desejável. Esses *side payments* podem ser indicações para cargos específicos de primeiro ou segundo escalão, obras para o distrito eleitoral, pequenos favores, entre outros. Os autores defendem que, em alguns casos, como em legislaturas dominadas pelo partido oposto ao do governador, a distância entre o ponto ideal de políticas públicas do governador e da legislatura pode ser tão grande e maior que a capacidade de *side payments* do Executivo que esse último pode encontrar incentivo para apresentar propostas que ele sabe não terem qualquer chance de aprovação, apenas pelo benefício de propagandear suas posições reais. Esse incentivo seria grande no caso de governadores que têm ambição de concorrerem nas próximas eleições presidenciais.

No caso das medidas que estabelecem o orçamento anual, o jogo, segundo os autores, seria de “*staring match*”⁷. Como a lei orçamentária obrigatoriamente tem que ser aprovada anualmente, ou a cada dois anos em alguns Estados americanos, a vantagem do Legislativo de não ter obrigação de chegar a um acordo com o Executivo desaparece e a principal variável interveniente que acaba por influenciar o quanto o Legislativo consegue fazer frente à posição do governador passa a ser a profissionalização da legislatura. O argumento dos autores se baseia na seguinte ideia: legislaturas menos profissionalizadas, que se reúnem por menos tempo e pagam salários menores, em sua maioria são formadas por indivíduos que necessitam manter uma profissão paralela para sobreviver. Nesses casos, o governador pode manter um impasse sobre o resultado da negociação do orçamento por maior tempo, esperando que a estadia na capital por sessões legislativas extraordinárias eleve o custo pessoal para o representante a ponto de forçar um acordo mais próximo do desejado pelo governador. Legislaturas mais profissionalizadas não sofreriam desse problema, pois disporiam de representantes cuja profissão principal é a política. Dessa forma, os custos pessoais não subiriam com o passar do tempo e o governador teria que capitular em partes para alcançar um acordo.

⁷ O jogo “*staring match*” poderia ser traduzido imprecisamente como “quem pisca primeiro”.

Nos dois campos, a profissionalização do Legislativo afeta a capacidade dos representantes em negociar com o Executivo. O maior nível de informação que a legislatura obtém da profissionalização da sua composição e *staff* ajuda nos embates em torno de políticas públicas, já no jogo orçamentário, a disposição de dialogar por mais tempo em torno do projeto a ser aprovado diminui a vantagem do Executivo.

A literatura americana sobre relações Executivo-Legislativo nos Estados ajuda a entender que essa não necessita ser um jogo de soma-zero, mesmo que boa parte do protagonismo sobre políticas públicas seja do governador. Uma legislatura bem preparada e profissional pode acompanhar o passo das iniciativas do governador, podendo inclusive aumentar o sucesso dessas de forma sinérgica, e, ao mesmo tempo, manter agenda própria.

1.4 - Proposta e hipóteses da tese

A proposta dessa tese é apresentar a produção legislativa e a dinâmica de vetos na Alerj do ano de 1983 até o ano de 2010. O objetivo é traçar o histórico da relação Executivo-Legislativo desde o retorno das eleições diretas para o cargo de governador para estabelecer possíveis regularidades e possíveis mudanças nessas relações. Analisar um período extenso permite perceber se mudanças ocorridas em diversas frentes alteram a relação entre os poderes estaduais ou se essa tem apresentado alguma constância.

A literatura norte-americana levanta questões interessantes sobre os efeitos da profissionalização⁸ e da posição ideal do Legislativo sobre a relação Executivo-Legislativo. Estender as hipóteses desses estudos para os casos brasileiros importa em levantar dados que como apresentei na introdução, não são de acesso imediato. Além disso, existem restrições constitucionais ao salário dos deputados estaduais, de 75% do salário dos deputados federais⁹, que restringe a variação do índice criado por Squire (2007) para medir profissionalização. O teste dos efeitos da posição ideal do Legislativo necessitaria de dados consolidados das votações

⁸ Squire (2007) mede profissionalização dos Legislativos estaduais americanos comparando os salários dos representantes, a quantidade de assessores e o tempo em que o Legislativo se reúne com os níveis desses no Legislativo nacional.

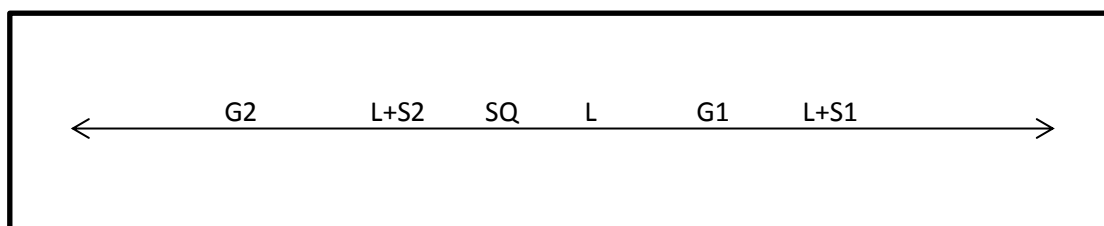
⁹ § 2º do Artigo 27 da CF88.

nominais, contudo esses raramente são disponibilizados pelas Assembleias, e quando o são, referem-se a períodos históricos muito recentes. Frente às dificuldades de qualquer desenho de pesquisa sobre política estadual e a necessidade de extensa coleta de dados em todos os casos, escolhi seguir um recorte de estudo de caso longitudinal. A escolha se deve a ausência na literatura brasileira de estudos que abordem períodos mais antigos da experiência política estadual e pela centralidade, na minha visão, de um estudo que narre e explique o processo de aumento de independência de uma Assembleia em relação ao governador.

A hipótese central da tese é que alterações ocorridas durante a política de ajuste fiscal e na díade centralização/descentralização de políticas públicas podem alterar as relações entre governadores e deputados estaduais. A principal especificidade do nível político subnacional é a possibilidade de que as regras sejam mudadas a partir de uma iniciativa exógena à própria Casa legislativa. No caso brasileiro, essa especificidade das federações em geral é ainda mais forte pela inexistência de mecanismos que incluam os Legislativos estaduais no processo de alteração de leis que afetem Estados e Municípios. De forma mais clara, o equilíbrio da dinâmica política estadual pode ser modificado por decisões vindas da esfera nacional. No Brasil, o Congresso Nacional pode, a partir de leis e emendas constitucionais, diminuir, estender, definir ou regulamentar a amplitude de ação da política estadual sem que os Legislativos estaduais possam exercer qualquer forma de veto. Essa possibilidade é explicitada em estudos (Arretche, 1999, 2002b, 2007; Gomes, 2009, 2012; Kulgemas e Sola, 1999; Loureiro, 2001; Melo, 2005; Regis, 2009; Souza, 2002) que tratam do processo de ajuste fiscal e reformas do Estado ocorridas nos governos Fernando Henrique Cardoso e da crescente descentralização de diversas políticas públicas que passam a ser geridas pelos municípios com forte coordenação e financiamento do governo federal. Essas alterações teriam afetado a capacidade dos governadores em utilizarem recursos orçamentários e de patronagem para afetarem as decisões da arena legislativa.

O argumento que segue se fundamenta em alterações de um modelo espacial da relação entre o Legislativo e o Executivo estadual similar ao apresentado por Kousser e Philips (2012) para temas de políticas públicas. Nele, o resultado legislativo depende do *status-quo* legal (SQ), da posição preferida pelo governador (G), da posição mediana do plenário do Legislativo na questão (L) e da capacidade de *side payments* do Executivo.

Figura 1.1 - Modelo espacial de relação governador e Alerj



O argumento se baseia na ideia apresentada por Abrucio (1998) de que o governador, dada a posse de muitos recursos orçamentários e de patronagem (S1 e S2 na figura), poderia influenciar a decisão do Legislativo estadual. O intuito dessa figura não é testar o uso desses pagamentos paralelos, mas demonstrar como eles podem ser utilizados para alterar o resultado dos processos legislativos. Partindo de um mesmo *status-quo* (SQ) e um mesmo mediano do Legislativo (L), um governador com amplos poderes de patronagem poderia, em tese, alterar o resultado legislativo independente da sua distância em relação à preferência do Legislativo (L). No primeiro caso (G1), o governador que se encontrasse mais a direita do que SQ poderia incentivar o Legislativo a tomar uma decisão mais extremada relativamente à sua preferência (ao situar sua proposta entre L e L+S1¹⁰) através do uso de pagamentos paralelos. Nesse caso, ele seria capaz de propor uma medida com base na sua preferência, usando os seus recursos para alcançá-la. No segundo caso (G2), mesmo que os benefícios que o governador possa distribuir não permitam a ele situar a decisão no seu ponto ideal, eles ainda permitem que o resultado seja um ponto situado na direção contrária (L+S2) ao preferido pela maioria dos legisladores (L). O argumento fundacional dos estudos sobre Estados no Brasil (Abrucio, 1998) defende que o acesso do governador a recursos que poderiam ser usados como *side payments* era amplo e permitia a ele estabelecer com o Legislativo estadual um acordo no qual suas posições eram apenas homologadas. Nos termos apresentados na figura, a tese abruciana apresenta o governador como capaz de alterar o *status-quo* na direção que preferir, independente da posição mediana do legislativo

Esses pagamentos paralelos poderiam ser utilizados também nos procedimentos que tratem da votação dos vetos do governador. A aprovação de um projeto representa o acordo em

¹⁰ Nesse caso o governador ofereceria recursos o bastante para estabelecer a decisão no seu ponto de preferência (G1). O ponto L+S1 representaria o limite até onde o governador poderia alcançar o resultado através dos pagamentos paralelos.

plenário em torno de uma mudança do *status-quo* para uma nova situação. Quando o governador se opõe a essa alteração, ele pode vetar o projeto e utilizar dos mesmos pagamentos paralelos para alterar a posição de determinado número de deputados estaduais a fim de manter o veto apostado.

Os pagamentos paralelos funcionam como moedas de trocas para ajustar das preferências dos atores envolvidos na decisão legislativa. A proliferação destes na mão dos governadores garantiriam que suas posições encontrassem poucos ou nenhum obstáculo na arena legislativa, caracterizando o que Abrucio denominou de “pacto homologatório”. A redução do nível desses pagamentos paralelos muda o equilíbrio entre os poderes e aumenta a possibilidade do legislativo participar efetivamente da produção legislativa.

Defendo aqui que, entre o ano de 1983 e 2010, ocorreram alterações que diminuíram a capacidade de uso de *side-payments* pelo governador. Essa diminuição de recursos abriu espaço para que um desejo antigo de independência do legislativo ganhasse corpo e se fortalecesse a partir de uma relação entre a Presidência da Casa e as bancadas mais pautada nos interesses dos deputados estaduais. Esse processo se consolida com a reeleição de Sergio Cabral à Presidência da Casa em 1997 e afeta a capacidade dos governadores em moldarem a produção legislativa através do uso do veto. Dessa forma, a hipótese principal desse trabalho é a seguinte:

Hipótese central: Modificações realizadas pelo governo federal por meio das políticas de ajuste fiscal e descentralização de políticas públicas afetaram a relação entre governadores e assembleias estaduais.

Essa hipótese é testada de forma empírica a partir de uma hipótese menor, aplicada ao caso do Rio de Janeiro.

Hipótese 1: O ano de 1997, data da venda do Banerj, é um ponto de inflexão nos dados referentes a relação executivo-legislativo. Apresentando tendência clara de um aumento sustentado posteriormente de conflito entre os poderes.

A teoria que baseia essas hipóteses é de que as alterações ocorridas na década de centralização/descentralização de políticas públicas no Brasil, apresentadas no capítulo que

segue, afetaram fortemente a capacidade de o governador utilizar recursos extra-orçamentários ou de patronagem para ajustar as preferências dos atores envolvidos até o seu ponto ideal. Essa perda de recursos do governador abriu espaço para que durante o período entre 1995 e 1998, mesmo período da ocorrência da maior parte destas alterações, os embates em torno da Presidência da Alerj fortalecessem um discurso de maior independência já existente na Casa, consolidado na reforma do Regimento Interno da Alerj de 1997. A ocorrência desses dois processos diminuiu a capacidade de o governador exercer influência sobre o Legislativo apenas a partir de pagamentos paralelos. A diminuição da quantidade de recursos no jogo, estabelecida pela forte política de combate às estatais estaduais, afetam diretamente a possibilidade de o governador ter suas posições homologadas independentemente da posição ideal do plenário.

É preciso a todo momento contemplar a dificuldade em fazer uma hipótese que estabelece um corte claro, aqui o ano de 1997, ser a comprovação de um processo, de maior independência do legislativo, que se deu de forma gradual e ao longo do tempo. A escolha do ano de 1997 como corte para os testes dessa hipótese se deve a ele definir a consolidação de um novo período, sendo simbolizado pela venda do Banco Estadual do Rio de Janeiro (Banerj). O processo de afirmação de independência do legislativo fluminense pode ser entendido como compreendendo um período maior de tempo, tendo indicativos desse processo desde o início da década de 1990 com a eleição de José Nader para a Presidência da Casa. Independente da dificuldade de apreender os efeitos dessa mudança, o cerne desta tese é que se alterou a relação entre governadores e Assembleias Legislativas.

Como Tomio e Ricci (2012) apresentam, a agenda de atuação do Executivo estadual é fortemente protegida pelo arranjo institucional da CF88, dessa forma, esses custos mais altos de governar se mostram, principalmente, na figura dos vetos derrubados, crescente após esse período. O Legislativo estadual não pode substituir a atuação do Executivo em certas áreas, já que essas são protegidas constitucionalmente. Resta aos deputados legislar em suas áreas e desafiar, quando acordado em plenário, as restrições impostas pelos vetos dos governadores.

Dessa forma, espera-se que os dados da tese revelem uma alteração na relação entre Legislativo e Executivo no Rio de Janeiro. Não se espera que a maior independência da Alerj chegue a produzir uma subordinação do Executivo pelo Legislativo, já que a própria Constituição protege algumas áreas da atuação dos deputados e as alterações que serão narradas em nada afetam a legitimidade eleitoral e política de uma agenda, como a do governador, sufragada por

milhões de votos. Espera-se que os governadores fluminenses continuem tendo centralidade na política estadual, mas que o Legislativo apresente um padrão no tempo de atuação relevante e de maior resiliência nas tentativas do Executivo em barrar suas decisões através do veto. Esse aumento da resolução do Legislativo em manter suas posições, espera-se, deve vir após a diminuição dos recursos de pagamentos paralelos nas mãos dos governadores imposta pela política de ajuste fiscal e de descentralização de políticas públicas. Parafraseando a comparação estabelecida por Rosenthal (1990) da relação Executivo- Legislativo como uma dança, O que se espera é que ocorram mais momentos em que a Assembleia espere a próxima música, ou, se o governador decidir que quer dançar apenas de um jeito, a Assembleia não tenha medo de dançar sozinha.

Nesse capítulo apresentei as expectativas teóricas construídas, tanto do Brasil, quanto nos Estados Unidos em torno da relação entre governadores e legislativos estaduais. Em ambos os países se debate a capacidade dos legislativos estaduais em fazerem frente aos governadores, de forma a participar efetivamente da produção de políticas públicas. A literatura brasileira apresenta incredulidade na possibilidade das assembleias assumirem papéis políticos relevante, em um primeiro momento pela concentração de recursos na mão dos governadores, e em um segundo momento pelas restrições constitucionais colocadas pela CF88. A realidade, no entanto, é que certos cenários parecem ter favorecido o desenvolvimento de legislativos mais atuantes. O Rio de Janeiro é um deles. O argumento apresentado aqui, de alteração na capacidade de pagamentos paralelos pelos governadores, no entanto, é mais amplo e abarca modificações que afetam todos os estados. Por isso, no capítulo dois apresento as alterações na díade centralização/descentralização e durante a política de ajuste fiscal dos anos 1990 que afetaram essa capacidade dos executivos estaduais em utilizarem a distribuição de recursos extra-orçamentários e de patronagem como estratégia de harmonização de preferências.

Capítulo 2 – Reforma fiscal, descentralização e o poder dos governadores: Conceitos e Mudanças.

Essa tese aborda as relações entre a Assembleia do Estado do Rio de Janeiro e o Governador do mesmo Estado a partir de uma visão diacrônica. Para isso, utiliza-se de um corte temporal de 28 anos entre a posse do primeiro Executivo Estadual eleito diretamente no processo de abertura política, em 1983, e o fim do primeiro Governo Sergio Cabral em 2010. Este corte temporal mais longo, ao mesmo tempo em que permite observar mudanças e fazer inferências sobre os padrões das relações Executivo-Legislativo dentro do Estado, impõe deixarmos de considerar a distribuição de responsabilidades entres os níveis de governo Federal, Estadual e Municipal como constante.

Essa necessidade deriva de uma observação básica. Apesar de possuírem poderes Executivos e Legislativos próprios (os Estados possuem até um sistema judiciário estadual), Estados e Municípios fazem parte do território do governo Federal e podem ser afetados por decisões tomadas nesse locus. Estudos legislativos que focam em períodos curtos de tempo, como uma, duas ou três legislaturas, podem considerar, de forma implícita, as distribuições de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo como constantes, caso as mudanças ocorridas sejam inexistentes ou apenas marginais. Essa premissa não pode ser tomada como verdadeira para um estudo sobre dinâmicas que ocorrem em um período longo, no qual se incluem alterações tão centrais para um sistema político como o fim da Ditadura Militar e a promulgação da Constituição de 1988. Essa premissa é ainda mais fraca quando consideramos a existência de outras mudanças que incidem diretamente sobre a autonomia de gasto dos Estados, como a política de ajuste fiscal dos anos 1990, e a descentralização no serviço de políticas públicas.

Afirmar que a relação entre o Poder Executivo e Legislativo de uma unidade subnacional pode ser influenciado por alterações na distribuição de responsabilidades e autonomia entre os diversos níveis da federação implica uma premissa de racionalidade dos atores. Governadores e deputados estaduais buscarão realizar através de legislação a maior influência permitida pela distribuição de responsabilidades estabelecida. Mudanças nessa distribuição podem incorrer em custos de aprendizado, como maior número de legislações questionadas juridicamente, mas essas

tendem a diminuir com o tempo após as declarações dos limites de atuação apresentadas nas resoluções do Supremo Tribunal Federal.

Para entender como essas redistribuições de responsabilidades e autonomias entre os níveis da Federação ocorreram no período entre 1983 e 2010 é preciso tornar claro os conceitos de Federalismo e Descentralização usados tradicionalmente na literatura, muitas vezes de forma pouco rigorosa. Entender as mudanças na distribuição de competências dos entes federativos no Brasil é o objetivo deste capítulo. Conhecer estas alterações é essencial para conseguir fazer dialogar duas literaturas diferentes, a de legislativos estaduais e a sobre descentralização nas políticas públicas, e para compreender tanto a sua temporalidade como a forma que essas afetam a capacidade dos governadores fazerem uso de pagamentos paralelos como estratégia para harmonizar as preferências do legislativo as deles.

2.1 - Federalismo e Descentralização

Federalismo e a dualidade descentralização/centralização são conceitos diferentes apesar de muitas vezes caminharem juntos na literatura. Rodden (2004) critica o pouco esclarecimento dado a esses dois conceitos e a sua constante redução a variáveis binárias ou de escopo reduzido em estudos comparativos de muitos países.

O Federalismo é definido por Rodden não como uma distribuição particular de autoridade e sim como o processo pelo qual essa é distribuída e redistribuída (2004, p489). O Federalismo seria uma forma de agregação de preferências que se baseia em barganhas entre governos territoriais, diferenciando-se da utilização da regra de maioria de indivíduos de forma pura como processo decisório. Essa definição realça a centralidade da barganha na formação do Federalismo (Riker, 1964), além de permitir a existência de diferentes formatos de “federalismo” (Burgess, 2006). Essa multiplicidade viria da separação entre a ideia de federação e federalismo. Certo país ser uma Federação ou não pode ser considerada uma variável binária, onde seu oposto é um Estado Unitário em que o governo central tem forte capacidade de suplantar ou reverter decisões de níveis regionais subordinados, caso esses existam. Já o caráter Federalista de um país pode variar segundo a centralidade que a premissa das barganhas entre governos territoriais tem no

sistema. Instituições e regras que prezam por essa centralidade têm grande variação, alguns exemplos dessas instituições são: a existência ou não de representação política igual para territórios de populações diferentes como ocorre no Senado brasileiro, a indicação de senadores pelos governos estaduais como na Alemanha, a tradição de composição paritária entre regiões linguísticas diferentes nos gabinetes dos governos Suíços e a necessidade de uma emenda à constituição ser aprovada em mais da metade dos Legislativos Estaduais estadunidenses para ganhar status de lei.

O Federalismo, em suas diversas nuances, é um conjunto de instituições e regras que gerenciam o funcionamento de um Estado formado por unidades subnacionais que possuem características sociais, geográficas e políticas diversas. Essa composição permite olhar para esse processo de barganha como uma série de problemas de ação coletiva na formação de um bem público (Bednar, 2005). O Federalismo, ou como Bednar (2009) argumenta, um Federalismo robusto seria uma ecologia de instituições capazes de salvaguardar os bens públicos produzidos pela estruturação federativa do Estado, ao combater as tentações dos diversos níveis de esquivarem-se de suas responsabilidades, transferirem culpa entre si e invadirem competências alheias.

A dicotomia descentralização/centralização trata de outro campo: a distribuição de responsabilidades e autonomias entre os diversos níveis de governo da Federação. Essa dicotomia está diretamente relacionada à ideia de autoridade, ou seja, que nível da Federação tem direito de agir em cada campo específico de política pública. A centralização ou a descentralização seria o caminho que essa autoridade segue. A centralização de uma política seria a transição dessa autoridade de níveis de governos subnacionais para o governo central, a descentralização, o processo oposto.

Estruturas descentralizadas de governança não necessitam coexistir com formas federativas de governo. Como Eaton (2004) apresenta para os casos do Uruguai e do Chile, processos descentralizadores podem ocorrer mesmo em Estados unitários. O mesmo autor argumenta que um processo descentralizador ocorreu no Brasil sob a égide de um governo autoritário, durante a Ditadura Militar.

A ideia de estruturas de governança descentralizadas é bastante apreciada por parte da literatura que associa essas instituições com maior *accountability*, representação, informação pública, Estado mais eficiente, governos menos corruptos, mercados mais seguros e crescimento

econômico (Rodden, 2004). Em um dos trabalhos seminais da área de *Public Choice*, Tiebout (1956) argumenta que, em uma realidade nos quais os custos de mobilidade fossem negligenciáveis e as estruturas de governança fossem descentralizadas o bastante para criar uma multiplicidade de comunidades com combinações de bens públicos e impostos diferentes, um cidadão poderia escolher seu local de moradia como uma declaração de suas preferências. Em outros termos, um cidadão poderia votar com os pés.

O questionamento sobre a descentralização ou não da autoridade em um país tem que levar em conta a existência de múltiplos campos de atuação nos quais possa haver diferentes níveis de descentralização. Não só existem diferentes espaços para a atuação estatal nos quais os Entes federativos podem ter autoridade sobre Saúde, Educação, Habitação, Previdência Social, Segurança, Arrecadação de Impostos, e Economia, como também o Estado continua a encontrar novos nichos de atuação a serem preenchidos por qualquer um dos níveis da federação, assim como Direitos do Consumidor, Políticas de Igualdade Racial, legislação de Segurança na Internet, entre outros.

Além disso, a realidade das análises sobre descentralização de políticas públicas tem demonstrado que é preciso se afastar de modelos que partem da premissa de que algum campo deve ser objeto de autoridade única de um dos níveis da Federação. Analisando o federalismo norte-americano, Elazar (1972) realiza forte crítica ao que seria uma visão baseada em livros de texto escolares que apresentam uma divisão de autoridade clara e precisa. O autor defende que o sistema americano, já nos anos 1970, se caracterizava mais como um sistema de parceria, no qual diferentes governos têm que negociar entre si para alcançar objetivos comuns. A entrada do governo federal em diversas áreas de atuação não seria uma substituição à atuação dos Estados, e sim um movimento de entrada em áreas não abordadas, o qual foi prontamente seguido pelos Estados. Com o sistema de transferências entre os Entes federativos estabelecido, a divisão clara entre as autoridades de atuação foi substituída por uma composição entre os diferentes níveis que precisam atuar coordenadamente para o provimento de algum bem público específico. No Brasil, pode-se argumentar que esse sistema de parcerias foi aprofundado através de políticas recentes de cunho descentralizador em áreas como Saúde e Educação, mas que continuam mantendo razoável coordenação do governo federal.

O argumento desse capítulo é que apesar de não terem ocorrido grandes alterações nas instituições que compõem o Federalismo brasileiro, dentro do período utilizado como recorte

temporal dessa tese (1983-2010), ocorreram alterações importantes na distribuição de autoridades entre os Entes federativos que afetaram a relação entre os poderes Executivo e Legislativo Estadual. Essas modificações alteram os equilíbrios possíveis entre os dois poderes, já que retiram do governador grande quantidade de recursos de patronagem. Nas próximas páginas apresento essas alterações.

2.2 - Modificações recentes na descentralização/centralização de autoridades no Brasil

2.2.1 - O período anterior a 1982.

Não se pretende aqui realizar profunda revisão dos processos de descentralização e centralização na história do Brasil desde a implantação do Federalismo na Constituição de 1891. Abrucio (1998) e Régis (2009) apresentam discussão sobre os movimentos centralizadores e descentralizadores na história republicana brasileira, os caracterizando como pendulares. Estes movimentos seguiriam padrão de centralização em momento de supressão da Democracia como no Estado Novo e na Ditadura Militar, e de descentralização nas retomadas de eleições diretas. As reformas posteriores a 1994 teriam a característica peculiar de ser um movimento de centralização dentro de um período democrático. Essa visão dos movimentos históricos entre descentralização e centralização no Brasil como pendular, ou na mais famosa comparação como movimentos de sístole e diástole, são criticados por deixarem de considerar os resíduos deixados por cada período na distribuição de autoridade entre os Entes federativos. Kugelmas e Sola (1999) nos lembram que esses movimentos não se anulam completamente, tornando as metáforas do pendulo ou dos movimentos do coração pouco satisfatórias.

Eaton (2004) apresenta argumento que contradiz o princípio de que períodos de supressão da Democracia estariam ligados à centralização das distribuições de autoridade. O autor mostra como, depois de um período inicial de centralização após o golpe militar de 1964, ocorreu um processo de fortalecimento das capacidades dos Entes subnacionais no Brasil. Esse

fortalecimento teria base no fato desses Entes serem vistos pela cúpula militar como ferramentas do centro de poder, dado que as eleições diretas para governadores haviam sido abolidas pelo Ato Institucional número 3 de 1966. O que o autor define como uma estratégia desenvolvimentista de caráter estatista teria nesse período afetado inclusive os governos subnacionais. O resultado desta estratégia foi a expansão de Bancos, Universidades e empresas controladas pelos Estados. Outro ponto importante é que mesmo antes da retomada das eleições diretas para Governadores de Estado em 1982, o governo da Ditadura Militar começou um processo de abertura após as derrotas eleitorais em 1974 que incluíram mudanças nas transferências de receitas para os Estados. Os repasses do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) foram reforçados a partir de 1975 (Samuels e Abrucio, 2000). Esse aumento de repasses fazia parte do plano de manter próximos aliados históricos dentro das elites estaduais ao governo militar com o intuito de garantir uma transição controlada para a Democracia.

2.2.2.- Entre as eleições de 1982 e a Constituição de 1988

As eleições para Governadores de Estado realizadas no dia 15 de novembro de 1982 foram um dos principais passos da Ditadura Militar no processo de tornar crível sua concepção de uma transição democrática gradual. Essa eleição significou o fim das eleições indiretas para o cargo de governador e acima de tudo, introduziu em cenário ainda autoritário, atores que tinham seu cargo legitimado pelo voto. Essas eleições foram tão importantes que Abrucio (1998) e Samuels e Abrucio (2000) se utilizam do conceito de Linz e Stepan (1992) de eleições fundadoras para realçar o quanto deixaram marcas na construção dos partidos e nas estratégias eleitorais dos políticos. Essa característica de eleições simultâneas para Governador e os Legislativos Estaduais e o Congresso Federal teria criado incentivos para que candidatos a cargos legislativos buscassem atrelar suas candidaturas ao pleito para governador. Essa dinâmica teria formado um “pacto de lealdade” entre os candidatos aos Legislativos estaduais e federais com os governadores eleitos.

O período entre a posse dos governadores eleitos no ano de 1983 e a promulgação da Constituição de 1988 é apresentado por Abrucio (1998) como um momento em que os

Presidentes do período de transição política (Figueiredo e Sarney) acompanharam o fortalecimento de outros poderes, respectivamente o Congresso e os Estados, enquanto buscavam lidar com a crise do Poder Central e com a falência da antiga aliança que sustentava o Estado Nacional.

Nesse período, Governadores eleitos de forma direta tomaram a frente do processo de transição política, tanto participando na campanha das Diretas-Já quanto no colegiado que gerou a vitória de Tancredo Neves na eleição indireta para Presidente de 1985. Esse renascimento da centralidade das posições dos governadores no cenário nacional esteve associado com o crescimento de suas receitas.

A legislação que marca esse processo de descentralização de receitas no período é a Emenda Constitucional nº 23, de 1983, conhecida como Emenda Passos Porto, que aumentou de forma significativa os repasses automáticos de receita para Estados e Municípios. Essa emenda teve oposição declarada do governo Figueiredo e de sua equipe econômica, ainda assim o Congresso a aprovou em momento de autonomia face um estado autoritário. A pressão por transferência de receitas e a autonomia declarada pelo Congresso em sua aprovação levaram o então Ministro do Planejamento Delfim Netto a afirmar que o regime autoritário havia acabado em 1982 com a eleição dos governadores (Samuels e Abrucio, 2000). Em 1985, a Emenda Constitucional Ayrton Sandoval¹¹ estendeu ainda mais a descentralização de receitas para Estados e Municípios.

Não é de se estranhar que o ressurgimento dos governadores no cenário político na década de 1980 tenha gerado teses que afirmam sua capacidade de forte influência tanto no nível estadual como no âmbito nacional. Teses como a dos Barões da Federação (Abrucio, 1998) ou de uma nova Política dos Governadores (Samuels e Abrucio, 2000) tentam dar conta de como esses atores se encaixam dentro do sistema político brasileiro, levando em consideração seus papéis nos diferentes níveis da Federação.

Para entender as relações entre o Governador do Estado do Rio de Janeiro e a Alerj nesse período é necessário considerar diferentes questões. Primeiro, que o Estado do Rio de Janeiro e sua estrutura governativa ainda eram recentes, tendo a unificação do Estado da Guanabara com o antigo Estado do Rio de Janeiro ocorrido apenas em 1975 e apoiada em uma Constituição

¹¹ Emenda Constitucional nº 27 de 1985

Estadual construída sob supervisão do governo militar¹². Segundo, considerando a capacidade de gasto extra-orçamentários como possibilidade do governador realizar investimentos e aumentar sua influência sem precisar de anuência dos deputados estaduais, a criação de bancos e empresas estaduais durante a Ditadura Militar garantiu aos governadores eleitos no ano de 1982 extensa liberdade de atuação. Em terceiro lugar, a existência de empresas estatais e a não obrigatoriedade de concursos públicos para o ingresso no funcionalismo até a Constituição de 1988 davam a esse Chefe do Executivo Estadual acesso a recursos de patronagem muito extensos. Por último, e talvez mais importante, os governadores foram, até a eleição presidencial de 1989, os atores políticos do sistema que possuíam maior legitimidade democrática por terem sido sufragados de forma direta. No nível estadual, eles sempre são atores de maior legitimidade, o que lhes permite defender a implantação de suas agendas de campanha.

2.2.3 - A Constituição de 1988

Os debates em torno da redemocratização giraram em torno do tema do Federalismo e da descentralização¹³. É ponto pacífico na literatura que, no período da constituinte, existiu um movimento amplo que conectava a descentralização de receitas tributárias e de funções com a própria ideia de democracia (Souza, 1997; Abrucio, 1998). Em princípio, governos locais estariam mais próximos do eleitor, permitindo maior participação e *accountability* sobre as decisões de governo, além de que essa proximidade tenderia a gerar políticas públicas mais eficientes.

As razões da descentralização vão além do ideário. Tal movimento seria não só uma reação contra o regime anterior, mas também resultado, por um lado, da ausência de um consenso sobre o novo formato do Estado e de seu modelo de desenvolvimento e, por outro lado, da existência de ambiente favorável aos governadores, que tinham sido eleitos diretamente em 1982

¹² Gilberto Rodrigues, relator do projeto da Constituição Estadual de 1975, revelou em entrevistas que o texto aprovado em plenário passava necessariamente pelo crivo, no papel de censor, de Armando Falcão, então ministro da justiça (Motta e Sarmento, 2001,p216).

¹³ Os textos de Souza (1997; 2001) são excelentes relatos do processo constituinte.

e 1986. A visão de que o governo Sarney tinha pouca legitimidade também ajudava a reforçar a figura dos governadores (Souza, 1997).

As análises sobre o resultado desse processo constituinte são várias. Em relação ao Federalismo como definido anteriormente, como processo de barganha no qual se define e redefine a distribuição de atribuições entre os Entes federativos, Stepan (1999) afirma que a estrutura resultante desse novo pacto constitucional poderia ter efeitos perversos sobre a manutenção da democracia. O Brasil teria estabelecido uma federação com grande capacidade de suprimir o *Demos*. Isso se daria pela grande desproporcionalidade de representação entre os Estados nas duas Casas legislativas, pela simetria entre os poderes dessas, tudo aditivado pela tendência de constitucionalizar grande quantidade de assuntos. Esse modelo tornaria extremamente custosas reformas que se previam necessárias para impulsionar o desenvolvimento do país.

Em relação à distribuição de autoridades resultante da Constituição de 1988, o papel dos governadores e da política estadual tem interpretações diferentes, sendo comum entre elas a tese de que os Estados foram os Entes que tiveram maiores ganhos no processo. Abrucio (1998) vê, na Constituição, a consolidação de processo anterior que colocava os governadores como jogadores centrais no cenário nacional e dominantes na política interna de seus Estados. A Constituição cristalizou esta descentralização que aumentara os recursos fiscais subnacionais, mas não estabeleceu competências específicas dos diversos níveis de governo. Souza (2002) entende que apesar do crescimento da centralidade dos governos estaduais na distribuição de recursos, a União ainda poderia ter atuação destacada em diversos campos. Para ela, o resultado da Constituição de 1988 seria um modelo de múltiplos polos de poder que podem competir com a União em diferentes campos.

O modelo de distribuição de autoridades brasileiro do período pós-redemocratização é controverso, sendo consenso sobre as análises desse período a ideia de que os Entes subnacionais, Estados e Municípios, tiveram os maiores ganhos frente à realidade anterior. Os municípios passaram a ser Entes da federação e a receber transferências constitucionais advindas do Fundo de Participação dos Municípios. Os Estados tiveram grandes ganhos de receitas, principalmente através da incorporação de uma série de impostos federais ao antigo ICM¹⁴, transformado em

¹⁴ Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM).

ICMS¹⁵, como também por meio de transferências constitucionais do Fundo de Participação dos Estados (FPE). No entanto, estas transferências de recursos não foram seguidas por uma transferência clara de responsabilidades. As políticas sociais estavam centralizadas na União e o processo de descentralização dessas políticas foi posterior e mais gradual do que o de recursos fiscais.

As análises dos anos noventa sobre a Constituição e seus efeitos, principalmente sobre o papel dos governadores na nova ordem, são fortemente influenciadas por uma visão “distributivista” da política (Mayhew, 1974) e, em última instância, por uma perspectiva de delegação da agenda sobre políticas públicas, próxima dos termos cunhados pelo modelo do “segredo ineficiente” (Shugart e Carey, 1992). Durante a redemocratização e a Constituinte de 1988, os governadores acumularam uma série de possibilidades de influência política. Seja o resultado da Carta um “Federalismo Estadualista” (Abrucio, 1998) ou um modelo multipolar (Souza, 2002), é certo que os governadores adquiriram grande importância no processo.

Esta importância deriva de um enriquecimento de fontes de distribuição de recursos e de patronagem em comparação com a União. Os Estados receberam crescentes recursos tributários com a descentralização de receitas. Estes últimos se somaram a uma série de recursos de patronagem já existentes, como os Bancos Estaduais e as empresas estatais. Esse processo levou Abrucio (1998) a apelidar os governadores de “Barões”, a Samuels e Abrucio (2000) afirmarem a existência de uma nova “política dos governadores”¹⁶ e a Souza (1996) argumentar que esses adquiriram grande importância tanto política, quanto financeira.

Esta visão do papel central adquirido pelos governadores está baseada na ideia de que, com acesso a recursos fiscais e de patronagem, eles seriam capazes de influenciar diretamente as ações de representantes eleitos tanto na arena estadual quanto federal, independente de colorações partidárias. Isto se daria pela fraqueza dos partidos (Mainwaring, 1992), cuja origem estaria na conjunção “inoportuna” entre o sistema de representação proporcional e a seleção por lista aberta. Tal conjunção permitiria aos deputados federais e estaduais buscarem apenas recompensar suas bases eleitorais como estratégia de reeleição, criando partidos pouco disciplinados (Ames, 1995).

¹⁵ Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

¹⁶ Referência ao período conhecido como política dos governadores no governo Campos Salles durante a primeira República.

Da separação entre os Poderes Legislativo e Executivo e da competição intrapartidária através do sistema de representação proporcional de lista aberta, teríamos um modelo que cria duas forças opostas, uma que favorece a representação de interesses mais gerais (eleições executivas) e outra que favorece estabelecimento de conexões particularistas com o eleitorado (eleições legislativas). Desse cenário, que Shugart e Carey (1992) cunham o modelo do “segredo ineficiente” que permite a tais sistemas manter sua estabilidade. Neste modelo, o Poder Executivo teria grande protagonismo na iniciativa e na aprovação de leis gerais, enquanto os representantes legislativos poderiam se dedicar a prover as demandas particularistas de suas bases eleitorais. Ao Executivo, caberia distribuir recursos para satisfazer essas demandas e, ao mesmo tempo, manter o equilíbrio das contas públicas de forma que a distribuição de recursos não levasse à falência do Estado¹⁷. As teses sobre os poderes dos governadores partem de premissas similares ao modelo desenhado por Shugart e Carey para compreender a realidade no âmbito nacional da relação Executivo-Legislativo. Estas teses também tratam de um modelo de delegação baseado em distribuição de recursos financeiros e políticos a representantes que pertencem a partidos fracos e que buscam trocar suas lealdades por rendas ou cargos que venham a ter impacto positivo nas suas possibilidades de reeleição. Os termos, no entanto, seriam ainda mais prejudiciais aos deputados estaduais, já que os governadores controlariam, inclusive, os meios que garantiriam alguma *accountability* ao sistema. Os deputados estaduais participariam, então, não de um processo delegativo, no qual mantém a capacidade de controlar e sancionar o delegado, mas de um pacto abdicatório.

Ademais do controle de grandes fontes de recursos, os governadores obtiveram benefícios advindos do fato de a maior parte das suas atribuições constitucionais serem concorrentes com a União e os Municípios e da dificuldade de *accountability* eleitoral imposta pela estrutura federal. A inexistência de uma definição clara de atribuições e o fato de a estrutura de provimento das políticas sociais ter sido concentrada na União no período anterior a 1988 permitiam aos governadores esquivarem-se¹⁸ de participar de seu provimento. Esta omissão poderia ter seu contrapeso no julgamento dos eleitores, porém estes últimos eram menos capazes de identificar

¹⁷ Esse modelo é aplicado principalmente para o nível federal. Uma de suas bases são os poderes de agenda do Executivo que diferem entre a União e os Estados no Brasil, dado que a maior parte dos Estados não possui medida provisória. Entretanto, como a base do modelo é a separação dos poderes e a competição intra-partidária, não há grandes obstáculos em utilizar o modelo como analogia ao relacionamento entre governadores e deputados estaduais.

¹⁸ Utiliza-se a expressão “esquivar-se” como forma de tradução da palavra em inglês “*shirk*”. Quando a expressão não for adequada, utilizar-se-á o original em inglês.

claramente os responsáveis pelas políticas devido à dificuldade característica de um sistema no qual cada eleitor interage com três Poderes Executivos diferentes (Prefeitos, Governadores e Presidente) e, principalmente, à impossibilidade, até 1997, de um ocupante de cargo Executivo se candidatar à reeleição.

2.3 - As alterações posteriores a 1988

A distribuição de autoridades e autonomias entre os Entes federativos sofreu diversas mudanças posteriores à Constituição de 1988. Não se alterou o Federalismo brasileiro, mas políticas como o ajuste fiscal dos anos noventa, a crise da dívida dos Estados, a privatização dos bancos estaduais e das companhias estatais, assim como a descentralização de diversas políticas sociais vieram remodelar a dinâmica política do país.

A literatura sobre estas alterações é ampla e rica (Almeida, 2005; Arretche, 1999: 2002: 2002b: 2004: 2009; Abrucio 2002; Abrucio e Costa, 1999; Kulgemas e Sola, 1999; Leite, 2005; Loureiro, 2001; Melo, 2005; Samuels, 2003; Souza, 2002: 2007; Souza e Carvalho, 1999). O interesse se dá, em muito, pelo fato de algumas mudanças serem inesperadas (Melo, 2005), ou, ainda, terem ocorrido de forma menos conflitiva do que o previsto. Todo o processo revela a intenção do governo federal de coordenar ações no âmbito das políticas sociais e de diminuir as capacidades dos governos subnacionais de causarem desequilíbrio nas contas públicas.

As mudanças ocorridas são de grande porte e incidem sobre aquelas que seriam as bases da capacidade dos Executivos estaduais realizarem o papel de distribuidor de recursos que foi relatado na seção anterior. A capacidade dos Governadores terem forte influência sobre o processo legislativo nacional já foi questionado por Arretche (2007) e Cheibub, Limongi e Figueiredo (2009) que mostram que, desde o período Collor, os deputados federais seguem as indicações de seus líderes partidários ao invés de votarem com as bancadas estaduais. As modificações na distribuição de autoridades nos diversos campos na política que serão apresentadas na seção seguinte colocam em xeque a extensa capacidade de distribuição de recursos dos Governadores que é a base das teses que defendem a entrega para esses, pelos deputados estaduais, da agenda de políticas públicas. Alguns autores (Abrucio, 2002 e Regis,

2009) defendem que estas mudanças não afetaram o que seria a relação entre governadores e Assembleias Legislativas, porém, mesmo que esse padrão de grande influência do Executivo sobre o Legislativo estadual tenha se mantido, suas bases precisam ser repensadas depois da grande perda de recursos dos governos estaduais.

A apresentação das alterações da descentralização de responsabilidades posteriores à Constituição de 1988 é feita respeitando a concepção apresentada anteriormente de que equilíbrios diferentes podem surgir em campos de políticas públicas diferentes. Aborda-se primeiramente a parte referente ao federalismo fiscal, a qual engloba as dívidas estaduais, as restrições impostas aos gastos dos Estados, as delimitações impostas à autonomia fiscal dos Entes subnacionais e o processo de incremento na arrecadação da União. As ações do Governo Federal e as legislações aprovadas apontam maior centralização frente ao que existia anteriormente, com perda de parte da autonomia de endividamento dos Estados, de um lado, e crescimento do poderio fiscal da União com as Contribuições Sociais de outro.

Em seguida, apresenta-se o campo das políticas públicas. Principalmente nas áreas de Saúde e de Educação. Observa-se uma descentralização de funções, onde Municípios passaram a ser os responsáveis primordiais do fornecimento de serviços sob coordenação da União, enquanto Estados e União permaneceram responsáveis pelo financiamento das políticas. Tal descentralização evidenciou o protagonismo dos Municípios e da União, deixando, aos Estados, a função de financiador através de mecanismos automáticos previstos em lei. Essas ações se coadunam com a ideia de uma estratégia de municipalização patrocinada pelo governo federal como forma de retirar poderes de governos intermediários (Dickovic, 2006). Em uma federação com três níveis como no Brasil, o fortalecimento da relação entre Municípios e governo federal pode servir como forma de diminuir as externalidades negativas de governos estaduais poderosos.

2.3.1 - Dívida dos Estados, Política de Ajuste Fiscal e o Plano Real.

Os governos imediatamente seguintes ao fim do período militar, de José Sarney e Fernando Collor, enfrentaram altas taxas de inflação e crescente percepção de que o governo federal não era capaz de estabilizar a economia. O diagnóstico da equipe econômica do governo

Itamar Franco (1992-1994) era de que isso decorreria da incapacidade da União em fazer com que os Estados compartilhassem o objetivo de controle inflacionário e realizassem políticas de restrição orçamentária. Considerava-se que os Estados não eram responsáveis por políticas de estabilização monetária e não seriam responsabilizados por essa atitude pelos seus eleitores. Além da falta de incentivos ao controle orçamentário, outro fator que contribuía para a instabilidade monetária era a capacidade de governadores expandirem seus gastos, como bem descreve Samuels (2003):

Além disso, enquanto a inflação persistiu, os déficits orçamentários gerados em qualquer nível de governo causaram, contraditoriamente, poucos problemas políticos imediatos, já que os governantes podiam reduzir o valor real das despesas postergando os desembolsos para salários e contratos durante um tempo suficiente para que a inflação produzisse seu efeito erosivo(...). (Samuels, 2003, p810).

Essas possibilidades de expansão do orçamento eram fortes incentivos para o endividamento estadual, que foi tratado até 1994 com o refinanciamento de dívidas¹⁹ em prazos maiores e com juros menores que os de mercado. Em suma, a União recompensava políticas estaduais deficitárias.

A estabilidade econômica e a baixa inflação, um bem público que deveria ser gerado pela cooperação entre governos estaduais e o governo federal, eram afetadas por um cenário no qual os governadores tinham certeza de que qualquer geração de dívida seria sanada por renegociações futuras com o governo federal²⁰ (Rodden, 2006). Essa dinâmica servia de incentivo para que os governos subnacionais, mesmo desejando a produção de estabilidade econômica e baixa inflação, buscassem externalizar para toda a federação os custos das dívidas geradas localmente. O problema com a solução desse jogo é que a forma de interrompê-lo sem modificar os seus parâmetros significa deixar sem salvamento qualquer umas das unidades endividadas que chegarem ao ponto de não conseguirem pagar suas dívidas. Esse cenário era real em 1994 e poderia afetar as maiores unidades da federação como São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e

¹⁹ Para melhor compreensão das sucessivas renegociações das dívidas estaduais ver Abrucio e Costa (1999), principalmente o capítulo dois.

²⁰ O jogo de Bailout apresentado por Rodden (2006, p51) é caracterizado pelo fato de que, sem a expectativa de que o governo central salve o governo subnacional de um processo de *default*, esse buscará manter sua dívida dentro de limites controláveis e terá sua capacidade de endividamento julgado pelo mercado. Quando o governo central dá a informação de que pode salvar os governos subnacionais, esses têm incentivo de se endividar até o ponto de gerar esse resgate, externalizando, para toda a federação, os custos da dívida. O mercado não seria mais uma forma de restringir esse endividamento, porque esse também passaria a considerar a possibilidade de resgate nos cálculos sobre o risco do empréstimo, atrelando a avaliação do ente subnacional à da federação inteira.

Rio Grande do Sul. É sob essa perspectiva que as modificações do Plano Real e do programa de ajuste fiscal ocorreram. O objetivo das reformas não era apenas sanar as dívidas estaduais e restringir a capacidade de endividamento dos Estados, mas estabelecer salvaguardas que impedissem esses Estados de retornarem a essa situação de insolvência.

O Plano Real e as medidas que o seguiram surgem da constatação por parte da equipe econômica do governo federal que as principais causas da sua incapacidade de iniciar políticas efetivas de controle inflacionário estavam nas políticas orçamentárias estaduais pouco rígidas. O novo plano resultava em vinculação do Real ao Dólar e consequente sobrevalorização da moeda, gerando déficit em conta corrente e atração de investimentos estrangeiros, através de elevada taxa de juros, para cobrir esse déficit. Porém, era necessário uma política de austeridade fiscal para atrair esses investimentos. Para gerar superávits nas contas de governo, primeiro instaurou-se o Fundo Social de Emergência (FSE)²¹ que desvinculava 20% da arrecadação da União de suas despesas (dadas pela carta de 1988). Esse mecanismo afetava o repasse de recursos dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM).

A implantação do Plano Real²² e a manutenção dessa política levaram as finanças estaduais a uma grave crise. A estabilização da moeda e a alta taxa de juros fizeram com que as dívidas estaduais se tornassem problema central dos governadores que precisavam dar continuidade ao funcionamento do aparato estatal. A diminuição das taxas de inflação descontinuou o uso do efeito *floating*²³ como forma de elevação artificial de receitas, além disso, o aumento expressivo das taxas de juros teve efeitos diretos sobre as dívidas estaduais. Esse cenário, junto com crescente entendimento da necessidade de reformas, estabeleceu um momento de “conjuntura crítica” (Abrucio, 2002) que permitiu ao governo federal estabelecer uma negociação com os Estados diferente das anteriores:

A questão inicial a ser entendida nesse processo é o poder inusitado da esfera federal de ditar as diretrizes da renegociação das dívidas. A evolução do estoque da dívida, a perda do poder de ajustar as contas públicas com o fim da inflação e a redução do potencial de arrecadação fiscal deixaram os estados enfraquecidos para fazer frente às propostas do programa federal. A correlação de forças e o quadro de crise deixaram poucas opções aos estados senão acatarem as regras do programa porque fora dele era certa a situação

²¹ Mais tarde, esse mecanismo veio a se chamar DRU – Desvinculação de Receitas da União.

²² Samuels (2003) faz a arguta observação de que, apesar de eficaz no combate aos gastos estaduais, a renegociação da dívida dos Estados com a União em conjunto com uma política de juros altos fez com que a dívida pública se multiplicasse.

²³ O que me refiro como efeito *floating* foi a prática comum dos Poderes Executivos estaduais de atrasarem pagamentos em período de inflação alta o que tornava o valor real pago menor que o valor real acordado antes.

de inviabilidade financeira. O governo, fortalecido politicamente, pôde avançar, definir regras de difícil aceitação em outros momentos e contar com apoio dos governadores aliados na implantação do seu programa. (Lompreato, 2000, p144)

Os bancos estaduais encontravam-se à beira da falência e foram salvos pela União. Dessa vez, o salvamento dos bancos estaduais veio em conjunto com o projeto de sua liquidação, o PROES (Programa de Incentivo a Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária). Esse programa teve como efeito a privatização dos bancos estaduais ou a redução de seu pessoal e o estabelecimento de critérios mais transparentes de administração e concessão de crédito.

Segundo o site do Banco Central (2011), 23 Estados fizeram parte do PROES, tendo 10 bancos estaduais sido privatizados, dentre eles, os das maiores unidades da federação: São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, que compunham as principais cartelas de dívida²⁴.

Analisando o caso da venda do Banespa, o Banco com maior dívida do período, Garman, Leite e Marques (2001) apresentam como esse processo, embora tenha resultado em um maior domínio da União sobre a capacidade de gastos dos Estados, se deu através de intensa barganha. No fim, apesar de a privatização do Banespa ser vista como perda de um recurso político, as dívidas acumuladas eram tão grandes que a não responsabilização política pelo ônus de um possível *default* acabou sendo vista como saldo positivo para equipe econômica do governo de São Paulo.

Também foram privatizadas, como forma de pagamento da dívida, outras estatais estaduais a exemplo de empresas de telefonia e de distribuição de eletricidade. Além disso, o Senado, que deve aprovar todos os pedidos de empréstimos das unidades federativas, adotou medidas que tornaram mais restrito o endividamento estadual (Loureiro, 2001).

Somadas às medidas de privatização e ajuste fiscal, a Emenda Constitucional nº16 foi aprovada no Congresso para permitir a reeleição de ocupantes de cargos no Executivo nos três níveis da federação. Essa modificação aumentou o incentivo para que ocupantes de cargos executivos exercem o primeiro mandato com maior responsabilidade fiscal, já que crises nesse campo poderiam diminuir a possibilidade de um segundo mandato. Mesmo considerando que ainda existem dificuldades impostas à *accountability* eleitoral pela estrutura federativa, a possibilidade de reeleição aumenta o horizonte de cálculo dos atores.

²⁴ Segundo o programa, os Estados que não escolhessem o caminho da privatização teriam que bancar a maior parte da quitação da dívida e estabelecer formas de atuação semelhantes às de mercado.

Através do uso de um momento de crise fiscal dos Estados, a União buscou sanar alguns dos focos de excesso de gastos que a equipe econômica do governo Fernando Henrique Cardoso²⁵ (1995-2002) observava como fonte de impulso inflacionário. A tática da privatização buscou enxugar não só o tamanho dos aparatos estatais subnacionais, como também impor redução de gastos considerados clientelistas. Essa tática foi implantada pela aniquilação dos espaços nos quais os governadores poderiam buscar rendas além daquelas controladas pelos orçamentos.

As privatizações das empresas estatais e dos bancos estaduais representaram a perda de grandes recursos e de uma maquinaria de distribuição de patronagem que existia nas mãos dos governadores. As empresas públicas estaduais eram moedas de trocas importantes na política estadual. Com a sua privatização, podemos dizer que o governador teve seu poder de atração política e sua influência sobre os parlamentares fortemente reduzidos. O fim do provimento desses cargos de indicação implicou perda de poder de patronagem para o governador.

No entanto, as privatizações não incidem apenas na capacidade de patronagem dos governadores, também implicam a perda de capacidade de gasto do Executivo. Sem os bancos e as empresas, os governadores não têm como fazer uso de verbas além daquelas aprovadas pelos orçamentos que tramitam nas Assembleias Legislativas. Ou seja, essas casas legislativas retomaram uma possibilidade real de influírem na política estadual através do debate e da aprovação da peça orçamentária. Ademais, o governador perde a possibilidade de utilizar o banco estadual para financiar regiões de interesse político e demandas de aliados.

A perda de poderes de barganha e de capacidade de distribuição de recursos dos governadores significa uma modificação importante no equilíbrio entre os atores federativos. Se os governadores eram atores de veto e capazes de influenciar fortemente suas bancadas no Congresso e nas Assembleias através desses recursos, seu expressivo enfraquecimento implica a necessidade de observar se as dinâmicas internas à política estadual foram afetadas. A posse de amplos recursos fiscais e de capacidade de gasto não é mais capaz de explicar a predominância do governador sobre o processo legislativo estadual depois da privatização dos bancos e empresas estaduais. Caso essa predominância se mantenha, ela deve estar baseada em outros fundamentos além do distributivista, e se sofre alterações, é preciso apresentar quais os caminhos que percorre.

²⁵ Cardoso foi Ministro da Fazenda no governo Itamar Franco, no qual esse processo teve início, criando grande continuidade entre os dois governos, principalmente na condução da economia.

Além de atacar o endividamento estadual através da liquidação de bancos e empresas estatais, o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) buscou por meio de algumas ações diminuir ainda mais a influência dos governos estaduais.

As táticas de ação por meio de aprovação de leis e emendas constitucionais tiveram sucesso, pois diferentemente do que a tese federalista clássica pressupõe, no caso brasileiro, os Estados não tiveram qualquer capacidade de veto sobre o trâmite legislativo. Não houve grandes dificuldades para a aprovação dos projetos, pois “o contrato original de 1988 não previu nenhum processo decisório distinto para matérias legislativas que envolvam o *status quo* federativo” (Arretche, 2009). Ainda, as regras de mudanças constitucionais são pouco rígidas (3/5 dos votos) e as votações seguem o padrão partidário (Arretche, 2007). O que define a diferença entre o governo FHC, principalmente o primeiro, e os outros governos anteriores é que neste a temática federativa veio para a pauta central da agenda de governo.

A atuação do governo federal em termos legislativos seguiu dois objetivos: aumentar sua arrecadação e diminuir ainda mais a liberdade de gastos dos governos subnacionais. A criação de contribuições buscou aumentar a receita tributária da União frente à dos Estados e dos Municípios. Com mais dinheiro, o Executivo Federal poderia ser capaz de liderar a coordenação de algumas políticas nacionais. A forma escolhida para o aumento de receitas consistiu na figura das contribuições que, por definição, não têm obrigação de serem repartidas com os outros Entes federativos. Assim, com a criação da CPMF²⁶ em 1997, o governo FHC conseguiu aumentar suas receitas frente às dos Estados. Outra contribuição importante foi a CSLL²⁷ que teve sua alíquota aumentada. A quantidade crescente de receitas da União foi central para que, mais tarde, o governo federal se propusesse a financiar a descentralização de políticas sociais com a criação de incentivos aos governos locais que aderissem aos diferentes projetos.

Outra tática foi a restrição orçamentária imposta por leis federais sobre o nível estadual. Um dos exemplos é o Fundo Social de Emergência (FSE)²⁸, mais tarde chamado de DRU (Desvinculação das receitas da União). Esse mecanismo permitia ao governo reter 20% da receita arrecadada que seria repassada aos Estados e aos Municípios com o objetivo de gerar superávits

²⁶ Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF). Essa contribuição existiu entre os anos de 1997 e 2007.

²⁷ Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

²⁸ Emenda Constitucional nº 17, de 22 de novembro de 1997. Transformado posteriormente em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, depois, em Desvinculação das Receitas da União (DRU). Essa última prorrogada até 31 de dezembro de 2015 pela Emenda Constitucional nº68 de 2011.

fiscais. A Lei Kandir²⁹ desonerou exportações e unificou as normas de cobrança do ICMS nos Estados, assim, impôs perda de receitas aos Estados exportadores. A lei Camata³⁰ limitou, a partir de 1996, os gastos com pessoal a 60% das receitas correntes líquidas, fazendo com que Estados tivessem que rever a sua estrutura de recursos humanos, muitas vezes com programas de demissão voluntária.

Em conjunto com essa restrição de receitas, firmou-se a interpretação do Supremo Tribunal Federal (Arretche, 2009) de que os Municípios e os Estados não tinham competência para atuar no campo residual em matéria tributária. Em palavras mais simples, apenas o Poder Federal poderia criar novos impostos, inclusive aqueles que viessem a ser cobrados e utilizados pelos Estados.

Por último, como reforço das medidas de restrição de gastos dos Estados e dos Municípios, há de se comentar a aprovação em 2000 da Lei de Responsabilidade Fiscal³¹ (LRF). Essa se baseou em um contínuo aprendizado com as crises anteriores que levaram a um consenso sobre sua necessidade (Leite, 2005). A lei impôs limites rígidos de endividamento para todos os níveis de governo, aumentou a visibilidade das prestações de contas governamentais e proibiu a União de refinar dívidas dos níveis subnacionais. Segundo Leite (2005), no processo legislativo, os prefeitos imprimiram maior pressão contrária à aprovação do que os governadores, pois esses últimos já estavam sob uma série de restrições anteriores e viam com bons olhos as regras que seriam colocadas aos gastos dos Poderes Legislativos e Judiciários dos Estados.

As medidas apresentadas acima têm o mesmo cerne, qual seja, aumentar ainda mais o controle legal sobre os gastos subnacionais impondo restrições ao que era visto como políticas orçamentárias pouco rígidas dos Estados. Além disso, o aumento de receitas da União serviu para realocar a balança de divisas dos Entes federativos, reposicionando a União para criar incentivos à descentralização de políticas públicas e realizar planos de investimentos.

Essas medidas incorrem em grandes perdas de capacidades fiscais e de recursos financeiros para os governadores. Se aceitarmos a tese de que a influência desses decorre da sua capacidade de distribuir recursos para deputados federais e estaduais que os procuram com o propósito de satisfazer demandas de suas bases eleitorais, essa perda implica a diminuição de sua capacidade de suprir essas demandas. Não há razão para crer que essa perda de capacidade de

²⁹ Lei Complementar nº87 de 1996.

³⁰ Lei Complementar nº82 de 27 de Março de 1995.

³¹ Lei Complementar nº 101 de 04 de Maio de 2000.

influência não tenha efeitos nos diferentes níveis da política, o nacional e o estadual. Os efeitos provavelmente são diferentes, mas isso se dá pela diferente conjunção de instituições e atores que habitam cada um.

2.3.2 - Políticas Públicas e a descentralização da área Social

A implantação da CF88 foi um grande marco sobre as políticas públicas. A “Constituição Cidadã” gravou em lei uma série de direitos que requerem do Estado Brasileiro, em suas diversas formas, uma atuação importante. Além disso, ela contém um intento descentralizador em relação ao cenário vivido na ditadura militar. Souza (2001) argumenta que essa descentralização foi defendida nas subcomissões da Constituinte, mas não teve seus impactos profundamente discutidos. O resultado do processo é uma Constituição que estabelece campos de atuação concorrente entre os níveis da Federação. Abrucio (2002) relata como essa indefinição clara de responsabilidades criou um sistema de políticas públicas pouco coordenadas:

No plano intergovernamental, não se constituiu uma coordenação capaz de potencializar a descentralização ao longo da redemocratização. Na relação dos municípios com os estados, predominava a lógica de cooptação das elites locais, típica do ultrapresidencialismo estadual. Adicionalmente, as unidades estaduais ficaram, com a Constituição de 1988, num quadro de indefinição de suas competências e da maneira como se relacionariam com os outros níveis de governo. Este vazio institucional favoreceu uma posição “flexível” dos governos estaduais: quando as políticas tinham financiamento da União, eles procuravam participar; caso contrário, eximiam-se de atuar ou repassavam as atribuições para os governos locais. (Abrucio, 2002, p193)

A dinâmica de descentralização que se desenrola a partir da metade dos anos noventa segue um enredo no qual o governo federal busca criar mecanismos que incentivem os Entes subnacionais, Estados e Municípios, a se tornarem os gerenciadores de políticas sociais enquanto o governo federal mantém um papel de financiador e coordenador. Esse processo foi beneficiado pelo êxito do Plano Real, pois a diminuição da inflação tornou as transferências intergovernamentais mais estáveis. Essa estabilidade monetária em conjunto com o sucesso inicial de alguns programas de descentralização, estabeleceu um cenário no qual os municípios se

sentiam capazes de absorverem certos encargos dado que existia confiança na contrapartida financeira do acordo.

No entanto, a estabilidade monetária não explica a adoção de processos de descentralização como a implantação do Sistema Único de Saúde (SUS) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef). Seguindo a linha de raciocínio de parte da literatura sobre política brasileira que encontra nos governadores fortes atores de veto (Abrucio, 1998; Stepan, 1999), essas medidas deveriam ter encontrado resistência legislativa e, por fim, não terem prevalecido. Suas implantações levam Melo (2005) a se referir a elas como um “sucesso inesperado”.

Arretche (2002) analisando a implantação de reformas nos programas sociais de quatro áreas (Saúde, Ensino Fundamental, Habitação e Saneamento Básico) ressalta que o sucesso delas depende menos da arena decisória na qual a decisão é tomada, que da criação de uma estrutura de incentivos que torne atraente a subordinação de Estados e Municípios aos objetivos da reforma. Com exceção da adesão voluntária através de acordos, a única forma de garantir a adoção de certas políticas públicas seria a obrigação constitucional.

Vale ressaltar, que com coordenação ou não do governo federal, a implantação de políticas públicas pelos Entes subnacionais é afetada pela desigualdade existente entre estes. Souza e Carvalho (1999) mostram como a descentralização em um país desigual como o Brasil gera diferenças claras entre os serviços prestados. Municípios mais pobres geram serviços de pior qualidade, enquanto municípios mais ricos prestam serviços melhores.

A apresentação do processo de descentralização de políticas públicas que segue é separada em áreas de atuação. A escolha por essa estrutura se baseia na ideia de que diferentes equilíbrios podem ser estabelecidos nos diversos campos em que União, Estados e Municípios têm atuação concorrente. Não obstante os equilíbrios possíveis, a apresentação procura deixar claro que, apesar de não permear todas as áreas de atuação, quando a descentralização foi aprofundada, esta se deu pelo fortalecimento das relações entre o Governo Federal e os Municípios. O papel dos Estados tem sido delimitado cada vez mais por uma estrutura legal que os exime da prestação do serviço, mas que vincula partes consideráveis de seus orçamentos para o financiamento de políticas públicas cujo provimento é feito pelos municípios.

2.3.2.1 - Sistema Único de Saúde e a Emenda Constitucional nº29

A área de Saúde no Brasil passou por duas grandes mudanças desde os anos 1960: sua universalização e sua descentralização (Falleti, 2010). Antes da Constituição de 1988 (CF88) a administração era centralizada no governo federal e o sistema se baseava no setor privado para a realização dos procedimentos. O acesso ao seguro de saúde não era garantido pelo Estado, sendo dependente da contratação privada ou do fornecimento pelo empregador. Essa situação deixava grande parte da população pobre e que trabalhava no mercado informal sem acesso à saúde. A Constituição de 1988 é o ápice de um movimento que busca universalizar esse direito, tornando o acesso livre³².

O Sistema Único de Saúde (SUS) é o resultado dessa universalização. Sua implantação foi complexa e envolveu a descentralização de recursos da saúde para que os municípios pudessem prover atenção de Saúde Básica. O próprio texto da CF88 deixa claro que o sistema deve ser descentralizado ao dar aos Municípios o papel de prestar o serviço de atendimento à saúde da população, legando aos Estados e ao governo federal o papel de financiador e de cooperação técnica (BRASIL, 1988: Artigo 30, VII).

A descentralização desse sistema de saúde não foi uma tarefa simples. Durante o período posterior a CF88, as altas taxas de inflação e a insegurança em torno das finanças dos Estados funcionavam como fortes inibidores da criação de um sistema de transferências de recursos que fosse atrativo para os prefeitos assumirem a prestação desse serviço. A estabilização econômica alcançada com o Plano Real e as políticas de ajuste fiscal ajudaram a diminuir as incertezas quanto aos fluxos de transferências intergovernamentais.

Estando inscrita na Constituição, a transferência de responsabilidade dos governos estaduais e central para os municípios dependia da implantação desse novo sistema de saúde. Por isso, o desenrolar desse processo se dá através das Normas Operacionais Básicas (NOB), emitidas pelo Ministério de Saúde³³. Essas consistiam em condicionar as transferências federais à adesão de Estados e Municípios aos objetivos delineados pelo governo federal (Arretche, 2004).

³² O texto de Falleti (2010) argumenta que a adoção desse sistema não foi resultado de uma “conjuntura crítica” e, sim, um processo gradual de modificações nesse sentido (*layering*).

³³ Os efeitos das diferentes NOBs, assim como o decorrer desse processo de descentralização é amplamente apresentado em diversos artigos (Costa, Silva e Ribeiro, 1999; Viana, Lima e Oliveira, 2002; Arretche, 2002, 2003 2004).

Seus resultados foram a diminuição da atuação direta da União e dos Estados e o significativo aumento dos municípios como provedores do serviço. No início dos anos 2000, quase a totalidade dos municípios já havia assumido alguma das formas de gestão do sistema. O processo de implantação do SUS também significou a criação de uma estrutura de conselhos municipais, estaduais, nacional e mistos cujo objetivo é o de fiscalizar a aplicação dos recursos, assim como de repensar o funcionamento do sistema.

O papel dos Estados no SUS é diferente daquele anterior à CF88. Seu papel não é mais de amplo provedor de serviços e, sim, como ente dedicado à coordenação e ao apoio do sistema.

(...) o gestor estadual é o que sofre o maior impacto do processo de descentralização ao ter seu papel original de executor de ações, voltadas para o atendimento da população e de contratante de serviços privados e filantrópicos, substituído por uma função de coordenação, apoio e regulação do sistema estadual de saúde. (Costa, Silva e Ribeiro, 1999, p47)

Ponto central na descentralização da saúde foi a criação do Piso de Atenção Básica (PAB) estabelecido por portaria federal. Esse modificou em grande parte o funcionamento do SUS, mudando a forma de pagamento por produção para dar maior ênfase à atenção básica e à prevenção de doenças. O PAB criou formas de transferência fundo-a-fundo entre a União e os governos municipais, a partir de uma parte fixa calculada, de um valor per capita e uma parte variável ligada à implementação, pelo governo municipal, de uma série de ações em campos específicos da atenção básica desenhados pelo governo federal (Abrucio, 2005).

A existência desse sistema descentralizado de saúde retira em grande parte a capacidade de influência do governador sobre seus resultados, não só pelo fato de que não é mais o Estado o principal provedor desse bem público, mas também porque a institucionalização dessa ligação com a União diminui a dependência financeira dos municípios em relação aos Estados. A garantia de um sistema de transferências de verbas direta e sem intervenção estadual, permite que prefeitos provenham esse serviço com os mesmos recursos independentemente da diferença de coloração dos partidos que ocupam a prefeitura e o palácio do governador. Essa independência diminui a necessidade de políticos locais se aliarem aos governadores para alcançar resultados que permitam a satisfação de demandas por serviços públicos de seu eleitorado e, por conseguinte, aumentem suas chances de reeleição.

A aprovação da Emenda Constitucional número 29 no ano 2000 é outro ponto central da coordenação da política de saúde pelo governo federal. Como dito antes, os governos subnacionais só são levados a realizarem uma política pública coordenada pela União através de acordos ou de obrigação constitucional. Os artigos dessa emenda obrigam a aplicação, na área da Saúde, de porcentagens específicas da arrecadação tributária estadual e municipal. Os Estados devem aplicar, na área, 12% de toda a sua receita tributária, já para os Municípios, a porcentagem é de 15%. A emenda também regulariza a aplicação de verbas pela União estabelecendo que a quantidade de recursos deva ser, no mínimo, a aplicada no ano anterior corrigida pela variação nominal do Produto Interno Bruto.

A regulamentação dessa emenda foi realizada apenas em 2012³⁴ e regulariza em diversos pontos o que podem ser considerados gastos em saúde. O que impediu práticas comuns como inflar os gastos de saúde com a adição de gastos com saneamento básico, merenda escolar, limpeza urbana, assistência social, entre outros. Essa emenda e sua regulamentação são um grande passo na estruturação dos gastos públicos estaduais e municipais por regras criadas no âmbito federal. Dado que a atuação dos Estados na gestão do SUS deve ser em caráter cooperativo com os seus municípios, esses recursos são amplamente dedicados a transferências, diminuindo a quantidade de recursos sob controle direto do governador.

O saldo da descentralização da área de Saúde é um modelo no qual o governo federal está encarregado das funções de financiamento, formulação da política nacional de saúde e coordenação das ações intergovernamentais, e os governos estaduais realizam a coordenação nos Estados. Entretanto, a descentralização através de portarias do Ministério da Saúde, atribuiu ao governo federal a autoridade sobre as decisões mais importantes da política nacional de saúde. As políticas dos governos locais são muito dependentes das transferências desse ministério. No plano estadual, mesmo com as secretarias de saúde tendo capacidade de influência sobre a política local de saúde, por causa de seu papel também de coordenador, essa só é exercida se congruente com as regras ditadas pelo Ministério da Saúde (Arretche, 2003).

Na área de Saúde, a descentralização inicial não dependeu de emenda constitucional por já estar inscrita na CF88, porém o estabelecimento de um sistema descentralizado necessitou da interferência do governo federal no sentido de diminuir os incentivos dos Entes subnacionais estabelecerem estratégias oportunistas. Nesse campo, o advento das NOBs estruturaram formas

³⁴ Lei Complementar nº141 de 13 de janeiro de 2012.

de pagamento de serviços que permitiram aos municípios assumirem o provimento de serviço de atenção básica com a certeza de que haveria financiamento. A Emenda 29, em caráter aditivo ao sistema já estruturado, destinou verbas mínimas à área de saúde e reprimiu a inserção de gastos estranhos dentro dessa pasta. Essa descentralização do provimento dos serviços para os municípios não é garantia de que o padrão do atendimento de saúde no Brasil tenha alcançado nível de excelência. A qualidade do atendimento prestado pela rede pública depende da solução de diversas outras questões relativas ao nível de financiamento, melhoria de instalações, interiorização de profissionais, entre outros. Não obstante, o isolamento dessa área de flutuações politicamente oportunistas de financiamento não deixa de ser passo considerável no sentido da produção de um bem público de melhor qualidade.

2.3.2.2 - Políticas de Educação: o Fundef e o Fundeb

A área da educação possui, desde o estabelecimento da CF88, percentuais mínimos a serem aplicados em seu favor. O artigo 212 da Constituição obriga a União a aplicar 18% e Estados e Municípios a aplicarem 25% da receita resultante de impostos e transferências na manutenção e no desenvolvimento do ensino. Esse percentual mínimo implica em grandes discrepâncias, tanto entre municípios do mesmo estado, como entre gastos do estado e municípios. Essa regra constitucional também significa que a União não é a principal financiadora dessa política.

A interpretação (Rodriguez, 2001) posterior à CF88 é que a expansão das receitas tributárias estaduais e municipais com vinculação à educação não gerou aumento significativo de oferta de serviços educacionais pelos municípios e pelos Estados. Os recursos dos 25% da receita estabelecidos pela Constituição de 1988 acabavam sendo aplicados em outras áreas.

Diante desse cenário, o governo Cardoso se utilizou de emenda constitucional para diminuir as assimetrias intra-estaduais e promover a valorização salarial dos professores (Arretche, 2002). Assim, em 1996, foi aprovado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental³⁵ (Fundef). O plano, de caráter temporário (1996-2006), se focava no ensino

³⁵ Emenda Constitucional nº 14 de 1996.

fundamental, deixando de fora o ensino médio, o ensino infantil e o profissionalizante que completam o ensino básico.

Essa emenda significou a retenção automática de 15% da receita de Estados e Municípios em fundos estaduais a ser redistribuída no interior dos Estados, entre governos municipais e estaduais de acordo com o número de matrículas no Ensino Fundamental de cada um dos governos. O governo federal estabeleceria valores mínimos por aluno e, caso o fundo estadual não alcançasse o patamar indicado pelo valor mínimo, o governo federal complementaria o valor necessário. Além disso, 60% dos recursos do fundo deveriam ser utilizados na valorização dos profissionais do magistério.

O Fundef funcionou como uma forma de redistribuição de receitas interna aos Estados, equalizando os gastos em educação fundamental dos municípios e da rede estadual. Ao atrelar a cada aluno matriculado quantidade igual de verba, um município que tivesse rede de ensino que custasse menos que o valor retido previamente incorreria em perda de receitas. Esse excedente retido no fundo seria transferido para outro município ou para a rede estadual. Esses incentivos geraram um processo de municipalização das matrículas no ensino fundamental em detrimento das matrículas nas redes estaduais³⁶ (Rodriguez, 2001; Arretche, 2002b). O repasse das verbas do fundo também estava ligado à construção de um sistema de conselhos para a fiscalização desses recursos. O Fundef causou grandes perdas de verba em Estados que já possuíam sistema educacional descentralizado para os municípios, como era o caso do Rio de Janeiro. A sua implementação foi combatida pelo governador Marcello Alencar que barganhou junto com outros governadores a disponibilização de verba compensatória para os Estados (O Globo, 1998b).

Apesar de funcionar como redistribuição intra-estadual de recursos, e garantir equidade entre as diferentes redes municipais dos Estados a partir do valor base por aluno, o Fundef não foi capaz de atacar desigualdades entre os Estados e regiões devido a definição muito cautelosa pelo Governo Federal dos padrões mínimos nacionais (Rodriguez, 2001). Esses padrões baixos estabelecidos pelo governo diminuíram a quantidade de dinheiro que foi repassada pelo governo federal aos fundos estaduais, a qual era a única forma de redistribuição entre Estados e regiões

³⁶ Gomes (2009) argumenta que apesar de um incentivo a que os governos subnacionais buscassem mais matrículas, o fundo em si não explica os diferentes graus de municipalização. Pela lei, governos subnacionais poderiam concorrer por esses recursos, na prática isso não aconteceu. O grau de descentralização alcançado pelos diferentes Estados parece estar ligado também com a criação de incentivos dos próprios Estados para que os municípios assumissem a rede de educação fundamental.

estabelecida pelo plano. Apesar de uniformizar os gastos dentro dos Estados, o Fundef pouco fez contra as desigualdades regionais.

Passado o período de aplicação do Fundef, aprovou-se no fim do primeiro governo Lula o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb³⁷. Essa emenda constitucional modificou não só o objeto da política, passando a abarcar toda a educação básica, como aumentou a quantidade de receitas de Estados e Municípios vinculadas a esse fundo que passaram de 15% para 20% das receitas com impostos e os fundos de participação. A forma de repasse ainda é vinculada à quantidade de alunos de cada rede. Além disso, a contrapartida dada pela União também foi fixada, a partir de 2010, em 10% do valor total do fundo. Esse fundo também é temporário, tendo vigência prevista até o ano de 2020. A vinculação de 60% desse fundo ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica pública foi mantida.

O Fundeb representou ampliação e melhoria do que foi feito durante o Fundef. A ampliação do seu enfoque e a definição clara da parte do financiamento devida pela União são respostas a grande parte das críticas sobre o caráter seccional e pouco redistributivo do Fundef. Seus impactos sobre as redes estaduais e municipais de ensino ainda precisam ser avaliados.

Em 2008, em mais um passo para a valorização do magistério na rede pública, o governo federal sancionou a lei nº 11.738 de 2008 que criou o piso salarial mínimo das carreiras do magistério público da educação básica no país. Essa lei influencia diretamente os orçamentos de Estados e Municípios já que torna obrigatório que esses apliquem esse piso salarial a seus professores contratados. Mesmo sendo questionada no Supremo Tribunal Federal por alguns Estados³⁸, a lei foi considerada constitucional e tem trazido alguns problemas para os governadores no que tange o seu cumprimento.

As medidas em torno das políticas de educação e sua recente descentralização, ainda que menor do que na área da saúde, têm implicações semelhantes para os governadores seja na sua capacidade de implementar políticas públicas, seja na sua capacidade de exercer influência sobre redutos eleitorais através da distribuição de recursos. Aqui, mais uma vez, o governo federal exerceu efeito equalizador, ao transformar grande parte das verbas em receitas vinculadas a um

³⁷ Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006.

³⁸ ADI nº 4167 ajuizada pelos Estados de Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Ceará (BRASIL, 2008)

valor predeterminado por aluno. Essa medida dificulta a distribuição desigual de recursos dentro do estado, fundamento de qualquer modelo que estabelecesse trocas de apoio político.

Isso não significa, no entanto, que os governadores não tenham possibilidade de influência sobre o sistema educacional. Gomes (2009) mostra como alguns, inclusive, foram decisivos para acelerar o processo de descentralização através de incentivos à transferência de matrículas. Apesar do modelo de fundos estaduais criados pelo Ministério da Educação permitir concorrência entre Estados e Municípios pelas matrículas da rede fundamental, muitos governadores viram na transferência destas para os municípios uma saída lucrativa, mesmo considerando que teria, como resultado, a perda de receitas. Não se pode esquecer que os Estados viviam momento de forte crise financeira e fiscal, e que tinham que se adequar às regras do plano de reestruturação patrocinado pelo Governo Federal que incluía diminuição de gastos de pessoal. Dentro desse cenário, abdicar de gerir uma rede como a de educação fundamental significava saldo positivo no curto prazo.

Na área da educação, o que se apresenta também é um processo de criação de estrutura que coordene e permita o provimento do bem público. Aqui, o governo federal agiu através de legislação para igualar o valor gasto por aluno pelos municípios do mesmo Estado e impedir o uso dessa área para fins eleitorais. Além disso, o Fundef e o Fundeb criaram formas de transferências de recursos que antecederam qualquer intervenção política, impedindo o uso desses recursos para outros fins.

2.3.2.3 - Bolsa Família e seus precursores

O combate à pobreza foi um dos principais pilares da eleição do governo Lula em 2002 e teve seus resultados mais emblemáticos em torno da viabilização do Programa Bolsa Família (PBF)³⁹. Antes de o programa federal ser efetivado com sucesso, uma série de tentativas de aplicação de programas que vinculavam apoio financeiro a condicionalidades foi realizada tanto em âmbito subnacional quanto nacional. Isto faz a adoção desse programa em nível federal um dos casos mais interessantes de estudo da chamada *policy diffusion* no Brasil (Sugiyama, 2012).

³⁹ Lei nº 10.836, de 9 de Janeiro de 2004. Originada da Medida Provisória nº 132 de 20 de Outubro de 2003.

Esse programa unificou os procedimentos e a gestão de quatro programas de transferência de renda existentes anteriormente: o Bolsa Escola (2001), o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (2003), o Bolsa Alimentação (2001) e o Programa Auxílio Gás (2001). Uma das principais críticas sobre as políticas de combate à pobreza durante o governo Cardoso era que estas eram dispersas entre diferentes ministérios, com diferentes agências executoras e nenhuma comunicação entre si. Essa descoordenação significava um completo caos, nos termos de Soares e Sátyro (2009):

Os sistemas de informação desses quatro programas eram separados e não se comunicavam, de modo que uma família poderia receber todos os quatro, enquanto outra, vivendo em condições iguais, poderia não receber transferência alguma. Os valores dos benefícios e critérios de inclusão variavam entre programas, de modo que o Governo Federal estava fazendo transferências distintas para famílias em situações semelhantes, justificando-as com praticamente os mesmos argumentos. Como nenhum dos programas cobria todo o território nacional, havia ainda os programas estaduais e municipais. Se a coordenação entre os programas federais era difícil, com os programas municipais e estaduais era totalmente inexistente. O que existia não se assemelhava, mesmo remotamente, com um sistema de proteção social. Era um emaranhado de iniciativas isoladas, com objetivos diferentes, porém sobrepostos, e para públicos diferentes, mas também sobrepostos. Nenhum destes programas era universal ou sequer tinha a pretensão de vir a ser. Nenhum cobria todo o território nacional. (Soares e Sátyro, 2009, p10)

O PBF, por meio da legislação que o cria, unifica esse emaranhado de ações sob um só nome, sob a tutela do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e sob a operação e os pagamentos da Caixa Econômica Federal (CEF). Os municípios ficam encarregados de receber as informações dos cidadãos interessados em receber o benefício e, com essa informação, alimentam o Cadastro Único⁴⁰. A CEF calcula a renda das famílias a partir das informações e, se essa fica dentro dos limites estabelecidos pelo programa, emite-se o cartão eletrônico e realiza-se o pagamento do benefício. A atuação da CEF, não só como órgão pagador, mas também como processador das informações, limita a intervenção de qualquer gestor municipal, estadual ou federal na seleção dos beneficiários (Soares e Sátyro, 2009).

Todavia, o Programa Bolsa Família não se compõe direito pessoal, mas sim um programa que demanda condições para a manutenção do benefício⁴¹. As condicionalidades impostas são relativas à saúde de gestantes e crianças, assim como de educação dos filhos dos recipientes. Mais especificamente, manter as crianças em idade escolar frequentando as instituições de ensino

⁴⁰ O Cadastro Único não serve apenas ao PBF, ele é um cadastro nacional para diversos programas sociais.

⁴¹ A discussão entre condicionalidade ou direito em torno do Programa Bolsa Família é importante no que debate em torno dos objetivos das políticas públicas e da construção do Estado de Bem Estar Nacional. Ver Monerat *et al* (2007a:2007b) e Kerstenetzky (2009).

e realizar acompanhamento pré-natal de gestantes e acompanhamento nutricional, de saúde e de imunização das crianças. Um dos objetivos é garantir condições que aquelas crianças alcancem recursos educacionais que as permitam sair da linha da pobreza. A fiscalização do cumprimento dessas condicionalidades também faz parte do PBF e recai sobre os municípios que, como se apresentou anteriormente, são os principais gestores dos sistemas educacionais e de saúde após a descentralização.

O Programa Bolsa Família admite apenas uma atribuição para a atuação do nível estadual: a instalação de programas sociais complementares. Em nenhum momento os governadores, ou mesmo o Poder Legislativo estadual, têm qualquer papel. Esse fato levou Feinwick (2009) a analisar o sucesso do PBF como derivado em grande parte da sua capacidade de “evitar os governadores”. Isso não decorre de qualquer especificidade constitucional sobre o combate à pobreza, mas sim do fato de que as experiências prévias em outros campos permitiram a articulação entre Municípios e a União sem a necessidade de intervenção dos Estados. A afirmação dos Municípios como Entes da federação pela CF88 autoriza que essa relação independa de um poder “atravessador”, diminuindo as incertezas em torno da ação coletiva necessária para a instalação de um bem público.

2.3.2.4 - Outros programas e a Cooperação intergovernamental

O caso das áreas de Saúde, Educação e Combate à Pobreza são os mais emblemáticos da reformulação das relações intergovernamentais no Brasil, mas não são os únicos campos no qual essa ocorre. Arretche (2002) analisou processos de descentralização com menor sucesso nas áreas de habitação e saneamento básico já durante os anos noventa. O Estado brasileiro não se pauta por uma divisão clara de responsabilidades, mas tem conseguido transpor algumas das dificuldades de ação coletiva apresentadas quando da aprovação do texto constituinte. A desconcentração de programas nos governos estaduais e no governo federal, assim como a capacidade desse último de coordenar ações em diferentes níveis da federação são exemplos disso.

O “Catálogo de Programas do Governo Federal destinados aos Municípios”⁴² de 2008 é expressão dessa nova relação intergovenamental capitaneada pelo governo federal. Nesse documento lançado pelo Ministério do Planejamento para ajudar a transição política municipal após as eleições de 2008, apresenta-se quantidade impressionante de programas (180 no total) espalhados por 18 grandes áreas que vão de Turismo a Segurança Pública, passando por Gestão Pública, Transporte, Meio Ambiente, Energia, dentre outros. A iniciativa foi repetida no ano de 2011 com o lançamento do “Catálogo de Programas Federais para os Municípios – Fortalecimento da Gestão Municipal”⁴³ com a mesma profundidade e diversidade de ações do seu predecessor. Esses documentos mostram o interesse do governo federal em dar continuidade ao processo de fortalecimento dos municípios como gestores de políticas públicas, assim como estabilizar o seu papel de financiador e coordenador dessas ações.

O intuito de coordenar ações do governo federal também tem sido realizado em campos ainda dominados pelos Estados. O caso da Segurança Pública talvez seja o mais interessante. Essa área é a mais conectada com a política estadual devido ao fato de que as polícias militares e civis são órgãos estaduais sobre gerência direta dos governadores. Não obstante, o governo federal buscou coordenar ações nessa área através do Pronasci (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania), juntando o combate à criminalidade com ações sociais das três esferas de governo. Seus resultados, porém, ainda são pouco conhecidos.

2.4 - Sistema de parcerias e como entender as mudanças?

O cenário atual da distribuição de autoridades entre os Entes federativos no campo de atuação nas políticas públicas difere consideravelmente do apresentado por Abrucio (1998) como um Federalismo Predatório. As políticas que abarcam as maiores áreas de atuação estatal, a educação, saúde e combate à pobreza, apresentam composição que se assemelha mais a um

⁴² Disponível em:

http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/brasil_municipios/CPGF_01dez08.pdf - Acessado em 18/12/12.

⁴³ Disponível em:

http://www.portalfederativo.gov.br/pub/Inicio/DivulgacaoProgramasFederais/Catalogo_Programas_Federais.pdf - acessado em 18/12/12. Formatar notas de rodapé... Mesma fonte, ver o tamanho correto e espaçamento...

sistema de parceria, como apresentado por Elazar (1972). O papel do governo federal não foi apenas aumentar sua ingerência nas políticas públicas, mas também trazer os Estados para o financiamento dessas e os municípios para sua gerência, organizando sistemas de provimento de bens públicos com regras e coordenação estabelecida.

Isso só foi possível por causa da diminuição forçada da capacidade dos Estados de esquivar-se de atuar (*shirk*) com intuito de transferir custos para outro nível de governo. No pós-constituente, a amplitude de atuações concorrentes dos Entes nacionais e a estrutura de serviços ainda centralizada permitia aos Estados esquivarem-se de responsabilidades que eram difusas, concentrando rendas e poder nas mãos dos governadores e transferindo custos para municípios e para a União. Os municípios, muito dependentes das transferências feitas pelo Fundo de participação dos municípios e pelos Estados, se tornavam alvos fáceis de manipulação pelos governadores. Assim como deputados estaduais e federais que precisavam do apoio de prefeitos e governadores para sua eleição. A insegurança sobre a quantidade de transferências recebidas pelo município, dado o caráter político dessas, tornava inviável estruturar serviços públicos de caráter contínuo e programado.

As reformas que vieram a partir de 1994 atacaram essa capacidade dos governadores de fugir de responsabilidade. O esforço do ajuste fiscal teve como objeto a diminuição da autonomia dos governadores de realizarem gastos extra-orçamentários e endividarem-se a ponto de colocar em risco a estabilidade econômica nacional. A privatização de bancos estaduais e empresas públicas estaduais, a lei de responsabilidade fiscal e outras medidas apresentadas antes tiveram esse intuito. Nesse campo, a autonomia dos Estados foi bastante restrita e salvaguardas intermediárias foram colocadas para dificultar a repetição das crises de dívida estaduais. Isso só foi possível pelo uso da crise fiscal estadual, causada em parte pelo próprio Plano Real, como momento de inflexão pela equipe econômica do governo Cardoso. A aprovação da emenda sobre a possibilidade da reeleição nos poderes Executivos ajudou a dar aos gestores um horizonte político mais amplo. A posição resoluta do governo federal de não renegociar a dívida sem as contrapartidas requeridas levou os governadores a realizar o cálculo de que o calote nos credores e a consequente incapacidade de pagar seus compromissos (inclusive de folha salarial) teria custo eleitoral muito alto.

No campo das políticas públicas, a atuação foi diversa, mas com objetivo similar: diminuir a capacidade dos Estados de esquivarem-se das responsabilidades. Nesse intuito, é

compreensível o recurso a medidas como as emendas constitucionais que fixam gastos na área da saúde e da educação, assim como a lei que fixa o piso salarial do magistério. Essas leis não retiram autônias dos governos estaduais, mas estabelecem parâmetros de gastos que estes devem cumprir. Essas medidas trouxeram estabilidade para as transferências realizadas para os municípios, permitindo aos prefeitos realizarem gestão de serviços públicos que independe do apoio a algum governo específico. As medidas impossibilitaram os Estados de atuarem como *free riders* na produção de bens públicos como saúde e educação, constringendo esses a uma participação mínima requerida.

Essas ações se coadunam com a noção de estratégia de municipalização patrocinada pelo governo federal como forma de retirar poderes de governos intermediários (Dickovic, 2006). Em federações com três níveis, como no Brasil, o fortalecimento da relação entre Municípios e União pode servir como forma de diminuir as externalidades negativas de governos estaduais poderosos.

A política de constringer os governos estaduais a participarem da produção de políticas sociais e da estabilidade econômica não tem impactos restritos às relações intergovernamentais. Essas mudanças afetam diretamente a relação dos governadores com as bancadas estaduais no Congresso Nacional, assim como com as Assembleias Legislativas Estaduais.

A teoria dominante sobre essas relações é baseada na capacidade dos Executivos estaduais distribuírem recursos, políticos e financeiros, para exercer influência sobre os Legislativos estaduais, as bancadas estaduais no Congresso e os prefeitos (Abrucio, 1998). Essa capacidade de distribuir recursos foi fortemente abalada pelas modificações apresentadas. Não restaram grandes meios dos governadores expandirem seus gastos de forma não orçamentária, e essa própria expansão é fortemente reprimida pela Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelece limites de gastos. Os Executivos nacionais dos últimos governos criaram uma estrutura na qual os Executivos estaduais são obrigados a seguir políticas orçamentárias sustentáveis. O fim desses gastos extra-orçamentários recolocou o Orçamento Estadual como principal decisão política anual do Estado. Essa retomada de centralidade significa aumento da capacidade dos deputados estaduais influenciarem a política estadual, já que a aprovação do orçamento está sujeita, obrigatoriamente, ao crivo da Assembleia.

Gomes (2012) resume parte da alteração nas finanças estaduais. Analisadas apenas pela autonomia fiscal, os Estados ainda são aqueles que detêm a maior quantidade de receitas. As mudanças ocorridas modificaram pouco esse quadro, com apenas o aumento relativo do papel da

União com a criação das diferentes contribuições. Entretanto, autonomia fiscal não é autonomia de gasto e, por isso, não pode ser equacionada a autonomia estadual. As mudanças apresentadas limitam a autonomia de gasto dos Estados e Municípios sobre os impostos que eles mesmos arrecadam; não se tratam apenas de transferências condicionadas. Essa estruturação dos gastos serve como restrição da possibilidade de Estados e Municípios estabelecerem estratégias de *free rider* em áreas como educação e saúde.

As alterações narradas afetam a capacidade do governador de utilizar de forma ampla receitas não-orçamentárias para atrair apoio, mas em nenhum momento retiram do Executivo Estadual o papel de principal referência política no seu lócus. Quando um ator, que possui a legitimidade de milhões de votos, divide a cena política com um corpo legislativo multifacetado, ele tenderá a atrair atenção da mídia e dos eleitores pela sua importância relativa e por ser o ator mais capaz de articular uma agenda pública. As mudanças narradas em nada tiram do governador a sua relevância dentro da política estadual, o que elas fazem é abrir espaço para que uma Assembleia organizada possa construir uma agenda paralela mínima. Coalizões e cooptações entre os poderes continuarão a existir, o que pode surgir de novidade são momentos em que o Legislativo estadual atue em defesa de uma agenda própria.

O momento em que essa alteração ocorre, entre o que seria o período de grande força dos governadores e esse momento atual de menor desequilíbrio, é muito difícil de situar de forma clara e definitiva. As alterações narradas nas seções anteriores ocorreram em diferentes campos e em períodos que, apesar de próximos, não são concomitantes. Dessa forma, menos do que uma alteração abrupta, espera-se encontrar padrões crescentes de demonstrações de independência do Legislativo fluminense. Não posso, no entanto, esquivar-me de escolher um momento em que o cenário já está construído e que pode ser entendido como o mais próximo de um ponto de inflexão que se pode apontar. Indico o ano de 1997 para representar esse ponto na política fluminense por duas razões. Primeiro, pela consolidação do processo de privatização dos ativos estaduais com o leilão do Banco Estadual do Rio de Janeiro (Banerj) no dia 26 de junho. Segundo, pela reeleição de Sergio Cabral à Presidência da Casa, dentro de um acordo que pretendia mudar as relações entre a Mesa Diretora e os deputados estaduais. As dinâmicas políticas em torno das eleições da Mesa Diretora da Casa que me levaram a escolha desse ano como ponto de inflexão são apresentadas no capítulo seguinte.

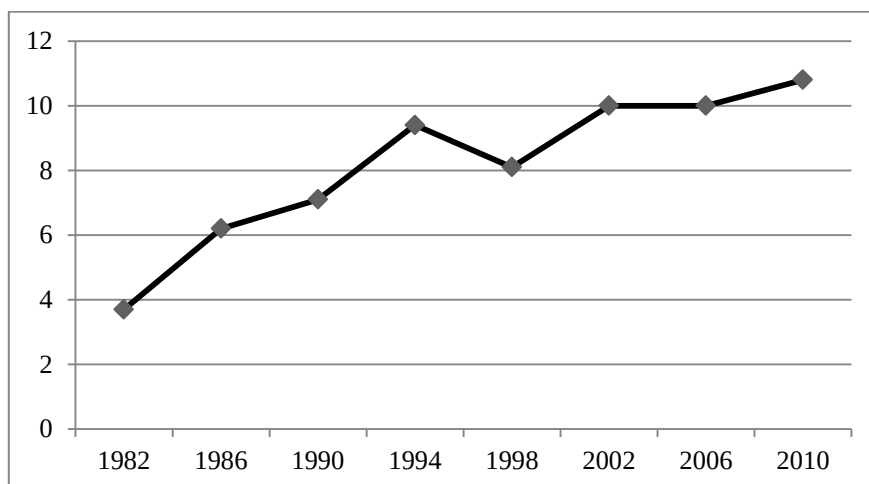
Apresentei até aqui duas literaturas diferentes cuja necessidade de interlocução faz parte do meu argumento central. Primeiro, é preciso entender o que se conhece sobre política estadual no Brasil. Nesse intuito apresentei como os estudos se movimentam em torno da tese do Pacto Homologatório (Abrucio, 1998) e das limitações contidas na CF88 (Tomio e Ricci, 2012). Apesar de teorias diferentes, as conclusões indicam centralidade do governador e dificuldades para o legislativo se afirmar no processo legiferante. O estado do Rio de Janeiro, no entanto, parece destoar das expectativas teóricas, apesar de apresentar em sua história recente uma máquina política forte controlada pelo governador Chagas Freitas (Diniz, 1982). Para entender as mudanças entre esse estudo e os mais recentes, argumento que é preciso compreender como modificações na díade descentralização/centralização de políticas públicas e o processo de ajuste fiscal afetaram a capacidade dos governadores lançarem mão de recursos de patronagem e extra-orçamentários para harmonizar as preferências do legislativo às suas. Para isso, apresentei o capítulo que termina nestas linhas. É preciso agora apresentar os dados empíricos para testar se existe realmente crescimento nos indicadores de conflito entre os poderes que confirme ou refute a hipótese dessa alteração. Com esse intuito, apresento nos três capítulos seguintes análise extensiva de dados da produção legislativa. No capítulo três, foco a análise na produção do legislativo, mostrando como essas alterações se coadunam no tempo com a formação de um novo pacto delegativo do plenário com o Presidente da Casa em torno de maior independência da Alerj. Apenas com a diminuição de recursos do governador é que o desejo antigo de maior independência existente entre os deputados estaduais conseguiu se consolidar. Após o capítulo que segue, analiso a produção legislativa oriunda do governador (capítulo 4) e a dinâmica de aposição e derrubada de vetos do governador (capítulo 5).

Capítulo 3 – Poder Legislativo: Independência e Agenda

A Assembleia do Estado do Rio de Janeiro é composta por 70 deputados estaduais. Ela possui desde a fundação em 1975 um grande número de comissões permanentes, 36 no ano de 2013, e uma Mesa Diretora composta pelo Presidente e mais 12 cargos entre Vice-Presidentes, Secretários e Suplentes. Os líderes partidários sempre tiveram papel importante por serem os responsáveis por indicar os ocupantes das Comissões. Esses cargos são divididos seguindo o princípio da proporcionalidade de partidos. Como os integrantes da Mesa Diretora não podem ser designados para comissões, restam 57 deputados para ocuparem mais de 30 presidências de comissões e as vagas restantes. Isso indica uma razoável dispersão de poderes, apesar de existirem relatos de que algumas comissões se reúnem poucas vezes e têm trabalhos esporádicos.

A quantidade de partidos que conseguem eleger deputados para Alerj tem crescido, assim como a fracionalização da Casa. O que indica que apesar de se tratar de um Poder Legislativo unicameral e com apenas 70 vagas, a Alerj tem conseguido dar vazão a uma grande quantidade de posições diferentes. Os gráficos 3.1 e 3.2 abaixo apresentam os dados do Número Efetivo de Partidos e do índice de fracionalização partidária apresentados por Graça e Pinto (Mimeo)

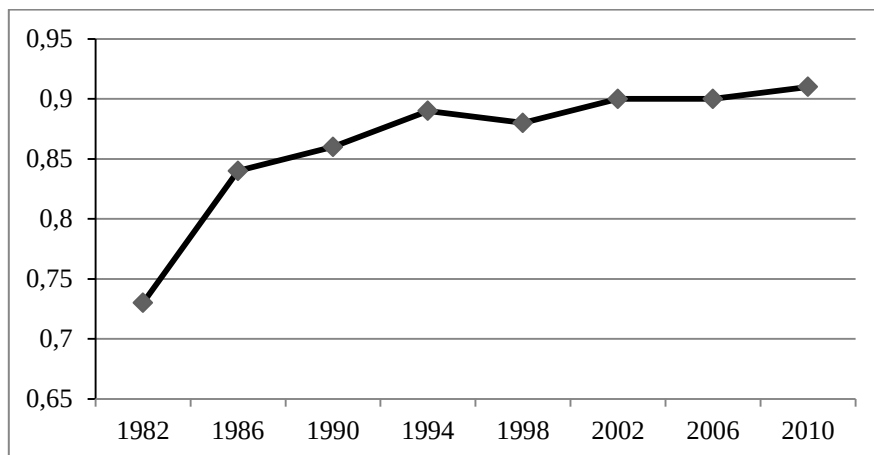
Gráfico 3.1 - Número Efetivo de Partidos representados na Alerj (1982-2010)⁴⁴.



Fonte: Graça e Pinto, Mimeo

⁴⁴ A fórmula do número efetivo de partidos é $1/(\sum p_i^2)$, onde p_i é igual ao percentual de cadeiras ocupadas por partido (Laakso; Taagepera, 1979 apud Nicolau, 1997). Os índices são referentes aos resultados eleitorais do ano em questão.

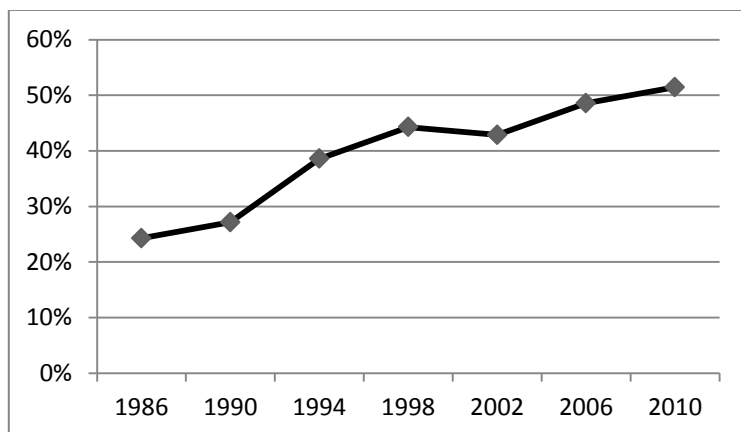
Gráfico 3.2 - Índice de Fracionalização Partidária na Alerj (1982-2010)⁴⁵



Fonte: Graça e Pinto, Mimeo

Os gráficos acima mostram como é crescente a quantidade de partidos que conseguem alcançar representação na Casa. Também tem crescido a taxa de permanência dos Deputados Estaduais no Legislativo. A partir de um início no qual grande parte dos deputados não regressava para uma nova legislatura, em 2010, a Alerj alcançou pela primeira vez o patamar em que mais da metade dos deputados que foram eleitos estavam na lista de eleitos do ano anterior. Esse dado pode ser entendido como indicador de um processo de profissionalização dos parlamentares que passam a considerar a permanência no posto como estratégia de carreira política. Os dados podem ser encontrados no gráfico 3.3.

⁴⁵ A fórmula do índice de fracionalização partidária é $1 - (\sum p_i^2)$, onde p_i é igual ao percentual de cadeiras ocupadas por partido (Rae, 1967 apud Nicolau, 1997).

Gráfico 3.3 - Taxa de Permanência dos deputados estaduais do Rio de Janeiro de um mandato para o outro (1986-2010)

Fonte: Construído pelo autor a partir das listas de eleitos do TSE.

A Alerj mudou bastante na sua composição tanto de figuras políticas, quanto partidária desde que em 1983 assumiram os deputados estaduais eleitos junto com o primeiro governador eleito desde o AI-3. A Casa legislativa passou por momentos de adaptação ao novo cenário político democrático e tem dado indícios de estar se institucionalizando, com o crescimento gradual da quantidade de políticos que permanecem no Legislativo de uma eleição para a outra. No período abarcado nessa tese, a Casa passou pela consolidação da abertura política, a redação de uma nova Constituição e o aparecimento de diversas demandas novas sobre os seus trabalhos.

Nesse capítulo apresento primeiro os embates em torno da Presidência da Casa. Esses, associados ao crescimento do número de políticos que fazem do legislativo estadual parte relevante de suas carreiras políticas, ajudaram a consolidar um desejo latente da abertura política por um Legislativo atuante e mais independente. A consolidação da delegação dos deputados para o Presidente, pactuada em termos que garantam a independência e autonomia do Legislativo, porém, só foi possível ao se consolidar as alterações sobre a capacidade de o Executivo usar *side payments* para fazer valer suas preferências. Em seguida, apresento as agendas do Legislativo dentro de diversos temas e suas alterações no tempo.

3.1 - Eleições para Presidência e a crescente demanda por independência.

Quem estivesse visitando a exposição permanente do Palácio Tiradentes no dia 2 de fevereiro de 2009, ao sentar na tribuna para assistir parte da sessão que lá ocorria, talvez saísse da Casa com a sensação de que os deputados estaduais do Rio de Janeiro são extremamente unidos, têm posições semelhantes e pouco divergem, algo incomum para um conjunto de quaisquer setenta pessoas, ainda mais para indivíduos que estão ali representando grupos diferentes e partidos que se opõem. A origem dessa sensação estaria fundada no placar, 67 votos a favor e dois contra, de uma eleição com chapa única que levou Jorge Picciani ao seu quarto mandato consecutivo como Presidente da Casa. Tal sensação seria aumentada ao assistir os dois únicos deputados que votaram contra a chapa única pedirem o uso da palavra para elogiar as últimas administrações comandadas pelo candidato vencedor e pelo resto da Mesa Diretora.

O cenário apresentado leva o observador a duas questões: por que os deputados estaduais seriam levados a formar uma chapa única, mesmo se encontrando em polos diferentes de espectros governo/oposição ou Direita/Esquerda? E como eles conseguiram costurar esse acordo? Uma conclusão apressada poderia dizer que a pouca discórdia em torno dessa eleição seria um indicador de que esse cargo não possui muitos poderes e, logo, não importa muito.

Essa conclusão seria infundada. O cargo de Presidente da Assembleia possui poderes relevantes, a maior quantidade que um legislador estadual pode conseguir sem ter que disputar uma eleição para outro cargo. Além de todos os benefícios extras, psicológicos e de status de ser o chefe de um dos três poderes estaduais. Formalmente, o Presidente da Casa possui as prerrogativas de ser o representante da Assembleia e o supervisor de seus trabalhos, apresentadas nos artigos 19 e 20 do Regimento Interno. Em relação ao processo legislativo, suas principais atribuições são: presidir as seções, controlando a participação de seus pares; designar a Ordem do Dia, escolhendo quais projetos serão levados à votação e quando o serão; presidir as reuniões da Mesa Diretora; e, em situação de empates em votações, decidir o resultado. Assim, o cargo de Presidente da Casa possui atribuições que são do interesse tanto do governador que busca aprovar a sua agenda quanto de cada deputado que quer encontrar na figura do Presidente alguém que garanta seu direito de participar e de levar seus projetos à votação.

A formatação da Mesa Diretora tem algumas regras e tradições. O § 1º do artigo 109 da Constituição Estadual (Rio de Janeiro, 1989) procura garantir na formação da Mesa Diretora e das Comissões, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares com participação na Assembleia Legislativa. Dispositivo similar existia na

Constituição Estadual anterior. Essa instituição ajuda a dispersar poderes dentro do Legislativo entre os principais partidos, porém, não é garantia de menor embate em torno do controle da Presidência. Uma instituição informal que tem ajudado a reger quem ocupa a Presidência é a tradição, reconhecida entre os deputados estaduais, de que esse cargo deve ser ocupado por um representante do partido com maior bancada na Alerj, mesmo que esse não seja majoritário. A escolha do Presidente sofreu algumas alterações durante o percurso com o advento da possibilidade de reeleição a partir de 1989 e da pressão por decisões em escrutínio aberto a partir de meados de 1990, sendo devidamente implantado a partir da eleição de 1999.

Apresento a seguir um relato de cada processo de eleição para Presidente da Casa de 1983 até 2009. Meu objetivo nessa seção é mostrar como esses se deram em torno de uma demanda crescente de independência do Legislativo em relação ao governador e como as alterações de regras em torno da reeleição e do voto aberto levaram a possibilidade de formação de escolhas por unanimidade em torno de chapas que representam muito mais os interesses do Legislativo do que apenas a influência do Executivo. Ou seja, como o processo histórico que levou a reeleição de Sérgio Cabral Filho a presidência da Alerj em 1997 e a reforma do Regimento Interno, no mesmo ano, estimulou os deputados a delegar poderes ao Presidente a partir de um consenso de reafirmação da independência do Legislativo.

O Regimento Interno da casa previa que as eleições para a Mesa Diretora se dariam por escrutínio secreto e assim ocorreram até 1999. As eleições de 1983, realizadas no dia 2 de fevereiro, transcorreram de forma tranquila, elegendo o candidato do partido do governador. Foi apresentada apenas uma chapa formada pelo PDT, PMDB, PDS e PTB e capitaneada por Paulo Ribeiro do PDT, partido com maior bancada, para Presidente. O único partido excluído da formação da Mesa foi o PT que lançou nota defendendo a abstenção no processo eleitoral como forma de crítica ao fato da formação da Mesa não ter sido feita de forma pluripartidária (Rio de Janeiro, 1983a). Apesar disso, eleição transcorreu de forma tranquila, com placar de 61 votos para o Presidente e sete votos em branco.

As eleições de 1985 também transcorreram de forma tranquila, com a formação de uma chapa única pluripartidária, encabeçada dessa vez pelo deputado Eduardo Chuahy (PDT) para Presidente e resultado de 58 votos a favor, três nulos e oito em branco. Interessante notar, no entanto, é que no discurso de posse de Eduardo Chuahy, apesar de agradecer ao governador

Leonel Brizola por sancionar seu nome dentro do partido para o cargo, a temática do empoderamento do Legislativo no processo de saída da ditadura militar é forte.

Hoje, o quadro político brasileiro é um quadro de abertura. O Poder Legislativo vai começar, inicialmente a nível federal, e nos comprometemos, a nível estadual, a resgatar seus direitos, que existiram já em outras Constituições, particularmente a de 1946. Este, o compromisso que hoje tomamos com a Casa: lutar pelos direitos do Poder Legislativo, para que ele seja efetivamente um Poder real, e não um Poder formal, característicos dos últimos vinte anos. (Eduardo Chauhy, apud Rio de Janeiro, 1983a).

As eleições de 1987 ocorreram depois de grande renovação da Casa, com mais de 75% de deputados estaduais novos, no entanto, também apresentou resultado pouco disputado com o candidato do partido do governador vencendo. Gilberto Rodriguez do PMDB recebeu 63 dos 69 votos, comandando uma Chapa formada por PMDB, PDT, PFL, PL, PT e um bloco de pequenos partidos. Todavia, as discussões foram mais acaloradas. Primeiro, sobre a possibilidade de Gilberto Rodriguez ser candidato, já que havia feito parte da Mesa Diretora anterior como 1º Vice-Presidente. Segundo em torno de críticas sobre a intromissão do governador Moreira Franco na formação da chapa. O principal assunto em torno da eleição, porém, foi a situação que estava a vir da reformulação da Constituição Estadual. O nome de Gilberto Rodriguez era defendido não só pela sua liderança dentro do PMDB, mas também por ter ele sido o relator geral da Grande Comissão que redigiu a proposta de Constituição do Estado de 1975.

As eleições para a Mesa Diretora de 1989, ocorreram apenas em outubro de 1989 por causa dos trabalhos da Constituinte e foram as primeiras a apresentarem mais de um candidato a Presidente. O pleito se deu, pela primeira vez, com a possibilidade de reeleição do Presidente que foi aprovada dentro da nova Constituição Estadual, já estando previsto no Regimento Interno da Constituinte. Essa possibilidade levantou diversas críticas, principalmente por ser uma disposição que diferia da colocada na nova Constituição Federal, e por isso seria, na visão de alguns, inconstitucional. Essa discussão em torno da legalidade da reeleição de Gilberto Rodriguez levou vários deputados a lançarem suas candidaturas em oposição. Napoleão Velloso e Elias Camilo Jorge se lançaram candidatos. O bloco socialista, formado por partidos de esquerda na Casa também chegou a ventilar a possibilidade de lançar candidatura própria. Ao fim, foram lançadas duas candidaturas para a Presidência e apenas um chapa para o resto da Mesa Diretora. Gilberto Rodriguez venceu Elias Camilo Jorge com 49 votos a 14, tendo três deputados votado em branco. O resultado gerou diversas críticas e ameaças de impugnação. O estabelecimento do instituto de

reeleição da Presidência da Casa passou a permitir que os acordos realizados pudessem ser mantidos por mais tempo.

A eleição de 1991, assim como a de 1993, foi uma das mais disputadas. O PDT havia reconquistado a governadoria e a situação de maior bancada da Alerj, tendo, por tradição, o direito de ocupar a Presidência. Os relatos da eleição são confusos sobre qual a decisão do PDT sobre o nome a ser lançado. Aluizio de Castro, do PDS, acusou o governador Leonel Brizola de, por telefone, ter vetado a escolha da bancada do PDT por José Nader (Rio de Janeiro, 1991), informação contestada por outros deputados do PDT, como Tito Ryff e o líder da bancada, Luiz Henrique Lima, que afirmavam que o PDT estava fechado em torno da candidatura de Carlos Correia. Não obstante essa afirmação da liderança, o PDT se viu com dois candidatos a Presidência. A disputa se deu apenas entre quem seria o Presidente, já que havia apenas uma chapa para todos os outros cargos. No fim, José Nader recebeu 38 votos e Carlos Correia 31, naquela que foi, talvez, a maior derrota do governo Brizola. O discurso de José Nader após o pleito é significativo de que aquela disputa era um ponto de separação entre o Legislativo e o Executivo.

Nosso Plenário, na data de hoje, foi palco de um corajoso e patriótico “show de democracia”.

A eleição de hoje veio provar, de forma imbatível e indubitosa, que o cargo de Presidente desta Casa não pertence exclusivamente a este ou aquele partido.

A Presidência desta Casa pertence, tão só e exclusivamente, ao Próprio Poder Legislativo! Esta Casa, Sr Presidente, constitui um parlamento representativo de um dos três (3) poderes de nossa República Federativa!

Desse modo, esta Casa pertence ao Povo!

Povo aqui representado por setenta (70) honrados, combativos e dignos Deputados! Deputados que não transigem no cumprimento do dever! Deputados independentes, que jamais se submeteriam a forças estranhas! Deputados que não toleram a escravidão, a tirania ou a subserviência!

Parlamentares que não se escravizam ao jogo das pressões externas que pudessem macular, embaraçar ou desnaturar o livre e democrático direito de exercício do voto!

A independência e autonomia do Congresso Nacional e dos parlamentos legislativos estaduais devem ser preservados em nome da democracia e nos superlativos interesses da Nação! (José Nader, apud Rio de Janeiro, 1991)

A eleição de José Nader representou uma quebra do acordo que prevaleceu nas eleições anteriores. Apesar de respeitar o fato de o candidato vencedor pertencer à maior bancada, José Nader havia sido claramente retirado da cabeça da chapa pelas principais lideranças do partido. Esse racha interno do PDT permitiu aos outros partidos costurarem o apoio a esse candidato “renegado”, forçando uma maior independência em relação ao Executivo. A eleição foi entendida

claramente como uma traição de José Nader ao governador (O Globo, 1991) e levou a um processo de expulsão do novo Presidente da Casa do PDT (O Globo, 1991b),

Esse acordo em torno da liderança de José Nader se repetiu na eleição de 1993, mais uma vez, porém, em uma disputa acirrada. Dessa vez, Leônicio Vasconcellos se lançou como nome apoiado pelo PDT, enquanto José Nader se lançou candidato à reeleição. A novidade dessa eleição é que além de duas candidaturas para a Presidência, foram escritas duas chapas para os outros cargos da Mesa Diretora. Não existindo políticos que estivessem nas duas chapas, 26 deputados de um total de 70 disputavam as 13 vagas da Mesa Diretora. Esse fato mostra o ponto a que chegou a divisão interna do Legislativo. A chapa ligada a Nader se batizou com o sugestivo nome de “Independência do Poder Legislativo”

As questões em torno do pleito foram acaloradas. Primeiro sobre o direito de José Nader presidir a sessão, mesmo sendo candidato à reeleição. Sendo responsável pela decisão sobre quem presidiria a sessão, Nader escolheu por indeferir a demanda, mantendo-se no comando da sessão durante todo o processo eleitoral. Situação que gerou a escolha dos deputados estaduais do PDT e do PT de se retirarem em protesto da sessão preparatória da eleição. Segundo, ocorreram diversas acusações ao PDT sobre uma pressão exercida pelos líderes para que os deputados “marcassem” de alguma forma a cédula, permitindo assim a verificação do voto secreto. A inviolabilidade do voto nessa eleição foi colocada como questão central. Ao fim, Nader recebeu 37 votos e Vasconcellos 30, a chapa vencedora foi a ligada a Nader com 41 votos contra 27. A divisão do plenário foi enorme, e o espírito de combate aberto ao governo Brizola pode ser percebido pelo discurso do deputado Alcides Fonseca do PTB:

Fiquem tranquilos os deputados que traíram esse acordo (do Brizola) (...) não vão ser apanhados, porque impedimos a fraude. Tentaram de tudo, até a marcação das cédulas (...). Agrediram a todos com palavras, e o PDT acabou derrotado como nós todos esperávamos, porque aqui, agora, temos um Poder Legislativo independente. Temos um Poder Legislativo desligado do Palácio Guanabara, (...) o PDT, que nada mais é do que (...) uma bancada na sua maioria à disposição fechada e incondicional de apoio ao Governador Brizola. À vontade de um ditador que não gosta de deputados. Não gosta do Poder Legislativo, pois quer transformar essa Casa, (...) (n)o quintal do Palácio Guanabara. (Alcides Fonseca, apud Rio de Janeiro, 1993:15)

Independente de serem verídicas ou não as acusações do Deputado Alcides Fonseca em torno das inclinações autoritárias do governador Leonel Brizola, o seu discurso é representativo do espírito de parte da Assembleia que via na relação com o Executivo como transpondo os

limites da independência do Legislativo. Utilizando-se dessa insatisfação e da possibilidade de manter o cargo por períodos mais amplos, José Nader conseguiu costurar um acordo com parte da Assembleia que era contra o governo de Brizola e ganhou as duas eleições por margens reduzidas de voto. Como será mostrada no capítulo seguinte, a atuação do governo estadual através de projetos de lei nesse período apresentou intensidade muito menor do que em outros, indicando que o embate entre os dois poderes diminuiu a quantidade de projetos que o governador enviou para a Alerj. Em 1994, José Nader saiu da vida político-partidária ao ser indicado para vaga no Tribunal de Contas do Estado.

A eleição de 1995 abriu um novo cenário com um novo governador, Marcello Alencar, e o seu partido, o PSDB, com a maior bancada da Alerj. O antigo Presidente da Casa não pertencia mais ao quadro dos deputados estaduais e o acordo que regeu o período anterior estava terminado. Surgiu entre os deputados uma pressão por maior transparência nas votações, Sérgio Cabral, candidato do PSDB à Presidência, adotou essa como uma de suas bandeiras. Aluízio de Castro (PPB), que havia sido um dos grandes apoiadores de José Nader nas eleições anteriores lançou sua candidatura com o apoio de parte do PDT, que parecia apostar no divisionismo anterior dos deputados para enfraquecer o novo governo. As principais discussões se deram sobre o sigilo do voto que no Regimento Interno constava como secreto. Os partidários de Castro acusavam que a pressão por voto aberto era apenas para garantir acordos dos deputados com o governador e não uma demanda por mais transparência. Com a decisão da Presidência⁴⁶ da sessão de que o voto era secreto, mas que os deputados tinham o direito de declarar seus votos se assim o quisessem, os partidários da candidatura de Castro decidiram por retirar a candidatura em protesto e abandonar a sessão. A vitória ficou com Sérgio Cabral que recebeu 59 votos dos 62 sufragados.

A eleição de 1997, com Sérgio Cabral como candidato à reeleição marca o surgimento de um novo acordo entre os deputados e sua liderança. Apesar de Albano Reis ter se lançado como candidato de oposição a Presidência, esse o faz por crítica a possibilidade do uso do voto aberto, que ainda não havia sido incluído no Regimento Interno. Os discursos do diário oficial (Rio de Janeiro, 1997) em torno da aliança composta por PSDB, PT, PPB, PMDB, PFL, PSC e PDT para a chapa da Mesa Diretora indicam as bases desse acordo fundado entre as partes que transcende

⁴⁶ A sessão foi presidida pelo deputado Pedro Fernandes, o mais antigo dentre os presentes, como dita o Regimento Interno.

as fileiras do governo e da oposição. A principal indicação de que esse novo acordo seria fundado na manutenção de independência do Legislativo é o documento lido em plenário por Carlos Minc. Esse apresentava os pontos que acordados entre as partes foram a base do apoio do PT à chapa, mesmo com esse partido assumindo oposição declarada ao governo Marcello Alencar. O nome do documento é “Independência do Poder Legislativo” e os dez pontos que o compõem são os seguintes:

1 – O Poder Legislativo, representando o voto popular, é independente e soberano e suas decisões democráticas levam em conta a posição proporcional dos partidos e campos políticos e o interesse público, o interesse maior da sociedade.

2 – O Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro e os membros da Mesa Diretora não serão os principais articuladores políticos do governo, função dos líderes do governo e dos líderes dos partidos que lhe dão sustentação.

3 – As pautas e prioridades da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro serão definidas pelos partidos, Mesa Diretora, lideranças e plenário. As prioridades do governo serão reconhecidas dentro da harmonia entre os poderes e do interesse público sem a subordinação de qualquer dos poderes ao outro.

4 – O Poder Judiciário e o Tribunal de Contas do Estado serão prestigiados e reforçados dentro do quadro de equilíbrio e complementação dos poderes, fiscalização, justiça social e reforço do estado de direito.

5 – Esta segunda legislatura incorporará os avanços de democracia, transparência e moralização obtidos na gestão 95/96 e ampliará ainda mais estas metas, tendo como guia o novo Regimento, a descentralização, a participação, a eficiência.

6 – Um compromisso comum de todos os signatários é o de implantar, aplicar, aprimorar o acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro e garantir seu controle pela sociedade através do cumprimento da lei que garante à população, através de terminais públicos, este acompanhamento.

7 – A eliminação de privilégios extemporâneos, o aumento de eficiência das CPIs, e Comissões Permanentes é objetivo comum dos signatários para o fortalecimento do Poder Legislativo e aperfeiçoamento da sociedade democrática.

8 – O respeito às maiorias e minorias eventuais, a luta pelo cumprimento das leis e o reforço da cidadania são compromissos dos signatários, independente das concepções políticas e ideologias de cada partido.

9 – A transparência da execução do próprio orçamento da Alerj é um dos compromissos importantes desse manifesto.

10 – A nova Mesa Diretora incorporará ainda as preocupações sociais que avancem no país, como aqueles que visam diminuir a violência, a corrupção, os desequilíbrios sociais, ambientais e regionais, sinalizando para normas, dispositivos constitucionais e leis que viabilizem esses princípios.

O resultado da eleição reafirmou um novo consenso em torno da Mesa Diretora que recebeu 64 dos 70 votos, o candidato Albano Reis recebeu quatro votos e dois deputados escolheram votar em branco. A eleição marcou a confluência de um acordo entre os deputados estaduais em torno de uma liderança, o Presidente. Porém, dessa vez, o acordo não estava estabelecido pela pressão do governador, e sim, pelo entendimento de que o Presidente da Alerj é um agente dos deputados estaduais e não um articulador do governo. O dissenso ocorrido nas eleições de 1991 e 1993 dentro do PDT deu vazão a um desejo reprimido de maior independência do Legislativo, de um Legislativo como “Poder real” depois da retomada da democracia, como fala Eduardo Chuahy em seu discurso de posse citado anteriormente. A ruptura causada pelas eleições de José Nader foi intensa, dividindo o plenário praticamente na metade em cada pleito. Ao fim do ciclo desse acordo baseado na figura de Nader, o plenário encontrou outro equilíbrio com eleições mais consensuais, porém, sem abdicar da independência alcançada. Os termos do acordo entre PT e a Mesa Diretora nas eleições de 1997 indicam as bases dessa nova delegação dos deputados para o Presidente da Casa. O instituto da reeleição, aprovada junto com a Constituição Estadual de 1989, deu um horizonte maior ao acordo entre o plenário e seu Presidente, já o instituto do voto aberto, aprovado em 1997, mas que valeu a partir da eleição de 1999, ao invés de garantir o controle do Executivo sobre os votos, parece ter servido como incentivo para que o acordo prévio fosse mantido.

As alterações realizadas pela reforma do Regimento Interno da Alerj em 1997 seguem a ideia de diminuir a capacidade do Presidente da Casa em utilizar suas prerrogativas para manipular a Ordem do Dia e a publicação das iniciativas dos deputados. A Presidência de José Nader foi muito criticada pelo uso dessas armas para favorecer o grupo de deputados próximos ao

Presidente. A reforma do Regimento Interno de 1997 estabeleceu prazo de 48 horas de antecedência para a designação da ordem do dia, a obrigatoriedade da distribuição das matérias para mais de uma comissão, além da Comissão de Constituição e Justiça; e o estabelecimento de um prazo máximo de cinco dias úteis para o Presidente publicar no Diário Oficial as matérias referentes aos trabalhos do Poder Legislativo. A reforma do Regimento Interno, parte do acordo em torno de uma nova relação da Casa com a sua Presidência, tinha clara intenção de diminuir formas utilizadas anteriormente pelos ocupantes desse cargo para obstar a atuação de deputados estaduais contrários ao governo ou de grupos políticos opostos ao Presidente da Casa. O nome das chapas que participaram das eleições dão indicações do acordo em questão.

As sete eleições que seguiram, até a de 2009, foram praticamente consensuais e o acordo entre deputados e liderança foi mantido, mesmo com a alteração do Presidente.

As eleições de 1999 e 2001 transcorreram de forma tranquila, com Sérgio Cabral sendo reconduzido ao cargo com 67 votos na primeira e 64 na segunda, em ambas liderando a Chapa denominada “Unidade”. Mesmo o partido de Cabral estando na oposição ao governo em 1999, não houve tentativa de minar o acordo alcançado entre os deputados.

A visão dos deputados sobre o processo é bem explicitada pelo Deputado Carlos Minc (PT) quando na eleição de 2001 faz uma breve digressão sobre a relação com a Mesa Diretora no passado:

Sou um dos poucos Deputados que cumpriu mandatos anteriores na Presidência desta Assembleia, observando que as pessoas, às vezes, não têm uma base de comparação sobre o que significa os oito anos anteriores ao seu primeiro exercício da Presidência. Fizemos CPI em praça pública porque não podíamos fazê-lo, aqui, na Assembleia; os projetos da oposição – os Projetos de Lei normais ficavam dois anos sem serem publicados no Diário Oficial.

As pessoas não se recordam do que significava uma Mesa que não respeitava a pluralidade, como V.Exa. acentuou no seu discurso, aqui, agora. Quero dizer que sempre lembrarei esse passado para entender o nosso presente e permitir que, no futuro, avancemos mais ainda, tanto na questão de ética e moralidade, quanto na questão da transparência e produtividade.

O nosso voto é pelo que aconteceu já – do qual participamos com orgulho, e pelos compromissos que V. Exa. assumiu com a nossa bancada da absoluta autonomia e independência do Poder Legislativo, como tem sido. Graças a isso derrubamos vários vetos, devolvemos mensagens, como tem que ser feito, e cada vez mais. É isso que o povo exige do Parlamento: lutar para que as leis sejam cumpridas, para que o Executivo cumpra o que determina o Orçamento, a Constituição e as Leis. (Carlos Minc, apud Rio de Janeiro, 2001)

Sérgio Cabral saiu da Alerj ao se lançar candidato para o Senado em 2002, porém o acordo entre os deputados e sua liderança sobreviveu. O papel de Presidente foi assumido a partir

de 2003 por Jorge Picciani (PMDB) que fora 1º secretário durante três dos quatro mandatos de Cabral e apontado por diversos deputados como um dos articuladores do acordo da eleição de 1997. É importante ressaltar que na eleição de 1995, Picciani fazia parte do grupo que abandonou o plenário em crítica à possibilidade dos deputados estaduais revelarem seu voto. Picciani conseguiu reeleições seguidas até decidir lançar-se candidato ao Senado em 2010, sempre alcançando votações acima dos 65 votos dentro dos 70 possíveis.

O relato das seguidas eleições para a Presidência da Alerj no período abarcado por essa tese, de 1983 até 2010, serve para deixar clara a crescente visão dos deputados estaduais de como sua liderança deve ser independente do Poder Executivo. Isso não significa que cessaram de existir bancadas governistas e oposicionistas, ou sequer que o governador deixou de ter grande influência sobre o que é aprovado. O capítulo seguinte mostrará como o Executivo é capaz de aprovar sua agenda. A demanda por independência do Legislativo data do processo de abertura dos anos 1980, mas apenas conseguiu romper as amarras da pressão do governador no início dos anos 1990 com a traição interna à decisão partidária do PDT capitaneada por José Nader. A liderança de Nader nunca foi unanimidade dentro da Alerj e a ruptura do modelo anterior realizada por ele gerou duas eleições em que a Casa se dividiu ao meio. Com a saída desse ator do cenário existia a possibilidade de retorno ao equilíbrio em que o Presidente da Casa atuava preponderantemente como um braço do governo, ao invés de defender interesses dos deputados estaduais. As modificações sobre a capacidade de pagamentos paralelos do governador apresentada no capítulo anterior permitiu o surgimento de outro equilíbrio. O acordo alcançado posteriormente, em nome da “Unidade” da Casa, manteve grande parte dos ganhos de independência do Legislativo e trouxe outros no campo da transparência com a implantação do site da Alerj e da TV Alerj. A instituição da reeleição em 1989 ajudou a dar maior horizonte temporal para os acordos realizados em torno da delegação de poderes para o Presidente, já o instituto do voto aberto parece ter estabilizado esse acordo, tornando a construção de chapas oportunistas e a traição dos acordos pluripartidários mais difíceis. Todo esse processo serviu para emponderar o Legislativo fluminense, indo ao encontro do desejo de um número crescente de políticos que perfazem boa parte de sua carreira nessa Casa. Apesar de mantido enquanto Picciani foi Presidente da Casa, o acordo pode ser quebrado. A crescente taxa de reeleição dos deputados estaduais, no entanto, indica que mesmo se esse acordo se fragilize, o retorno a um cenário completamente dominado pelo Executivo será mais difícil.

3.2 - Agenda do Legislativo

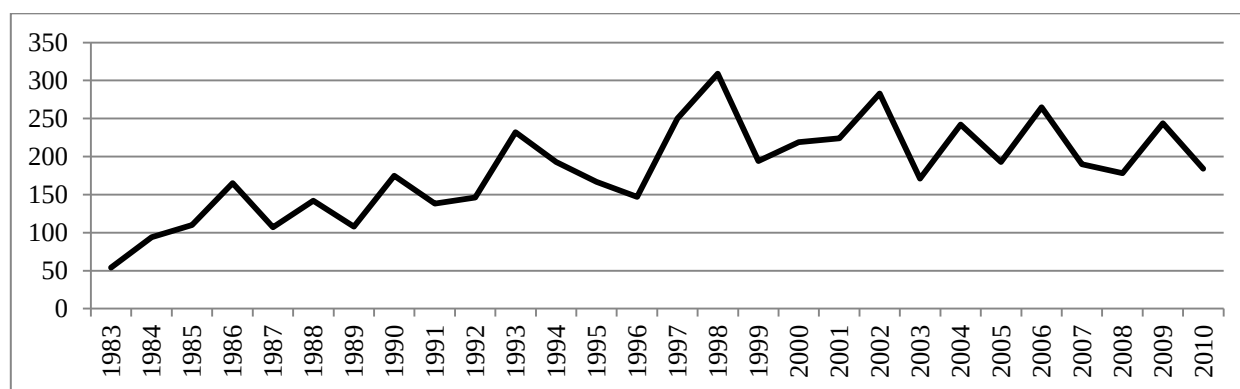
Para conhecer a produção legislativa com origem nos deputados estaduais ou em suas instâncias, como comissões e Mesa Diretora, aplicamos uma tipologia de assuntos, apresentada no Apêndice I, a todos os projetos de leis ordinárias aprovados no período. Como ressaltado anteriormente, esses contém alguns projetos de lei que não foram sancionados, tendo sido vetados completamente e tendo esses vetos sido mantidos. A escolha por utilizar todos os projetos com origem na Alerj que foram enviados para autógrafo do governador procura apresentar de forma aproximada qual a agenda preferida da Casa antes da intervenção direta do Poder Executivo pelo uso do poder veto. Embora Cameron (2000) argumente que a ameaça de um veto do Executivo pode influenciar o resultado do processo legislativo mesmo que esse não venha realmente a ser utilizado, considero que a influência do Executivo na produção do Legislativo na Alerj, através da ameaça do veto, tende a ser bem menor do que no caso Americano. Isso decorre do uso mais rotineiro do veto na Alerj do que no cenário analisado pelo autor, assim como pela maior facilidade dos deputados derrubarem esse, por se tratar de um Legislativo unicameral e da necessidade de maioria simples desde 1989.

Conforme apresentado anteriormente, a Alerj possui no período analisado fracionalização partidária e taxa de manutenção de deputados crescentes. Além disso, os deputados estaduais construíram no período uma maior noção de independência e autonomia do Legislativo, consagrada no acordo em torno da reeleição de Sérgio Cabral à Presidência da Casa em 1997. Ademais, o Poder Executivo Estadual tem perdido espaço na atuação em políticas públicas para os Municípios, sendo colocado mais em um papel de financiador do que de provedor de certas políticas públicas. A capacidade de *side payments* do Poder Executivo, como o uso de patronagem, também foi afetada pela perda do controle sobre os bancos e empresas estatais. Dessa forma, o cenário que se constrói favorece ao Legislativo reforçar sua independência, principalmente a partir da metade da década de 1990. Resta saber se esse processo se apresenta

na produção legal. Para isso foram classificados todos os 5.124 projetos de lei ordinária⁴⁷ (doravante, PLs) aprovados na Alerj com origem no Legislativo entre os anos de 1983 e 2010. O próximo capítulo muda o foco para os PLs com origem no Poder Executivo.

A primeira observação a ser feita sobre a aprovação de PLs na Alerj é o seu crescimento no período. Se no ano de 1983 foram aprovados apenas 54 projetos de lei ordinária, em 2010 foram 184, tendo por ápice o ano de 1998, no qual a Alerj enviou 309 PLs seus para autógrafo do governador. O crescimento da quantidade de PLs aprovados pode ser vista no gráfico 3.4. Este apresenta um crescimento mais acentuado na primeira parte do período, entre 1983 e 1998, com uma estabilidade posterior no patamar entre 200 e 250 projetos de lei ordinários com origem no Legislativo por ano.

Gráfico - 3.4 - PLs aprovados por ano com origem no Legislativo.

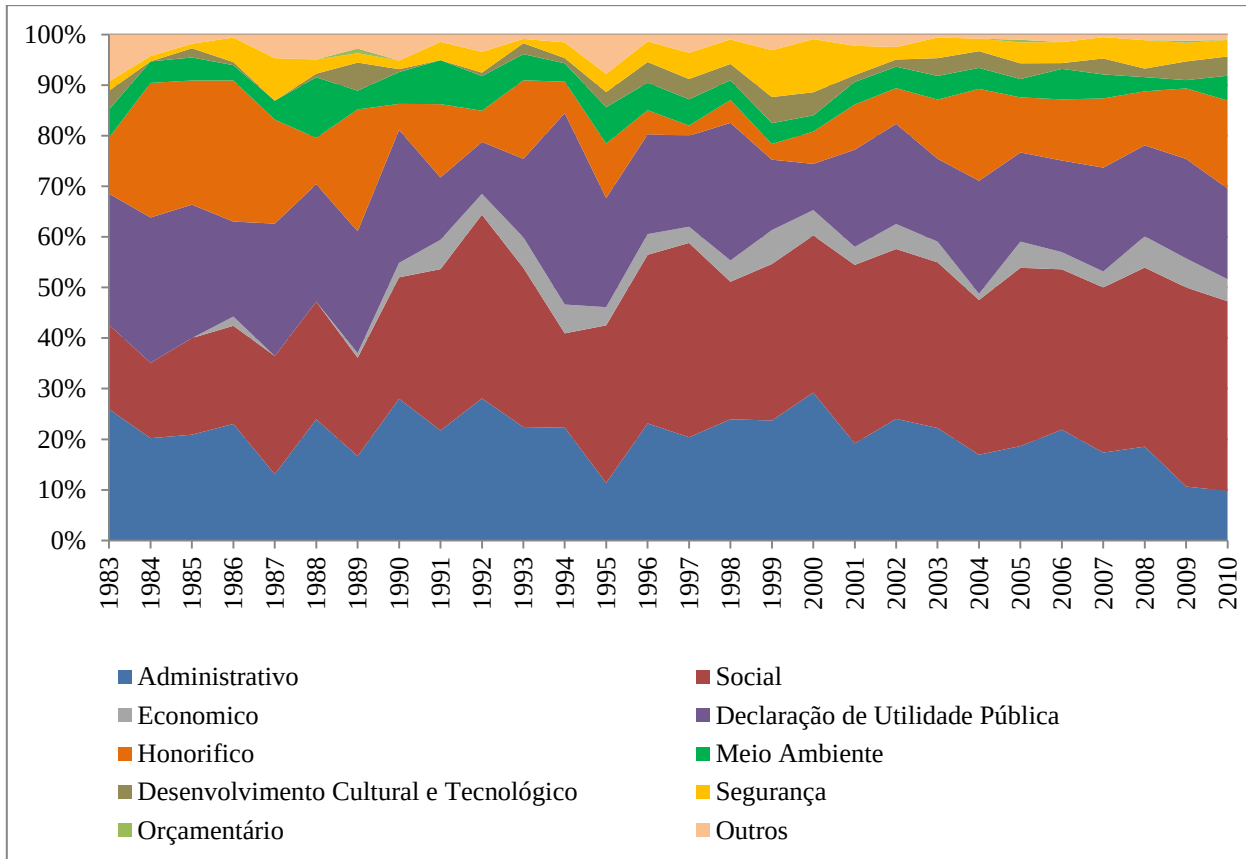


Fonte: Dados angariados na Alerj.

É preciso entender, porém, quais são as principais áreas abordadas pelos deputados estaduais, para isso, apliquei a tipologia taxonômica desenvolvida sobre os projetos de lei aprovados. A distribuição proporcional por ano dos PLs pelas áreas do 1º nível da tipologia pode ser vista no gráfico 3.5, a tabela com os valores brutos se encontra no Apêndice II, tabela 1.

⁴⁷ Também foram analisados os Projetos de Lei Complementar (PLC) e as Propostas de Emenda Constitucional (PEC), porém, para não afogar o leitor com dados, escolhi por apresentar apenas os Projeto de Lei Ordinária que representam a grande maioria do que é aprovado na Alerj. Sempre que for relevante faço referência a alguma PLC ou PEC quando na apresentação das agendas do legislativo.

Gráfico - 3.5 - Distribuição percentual por área dos PLs aprovados com origem na Alerj.



Fonte: Construído a partir de dados angariados na Alerj.

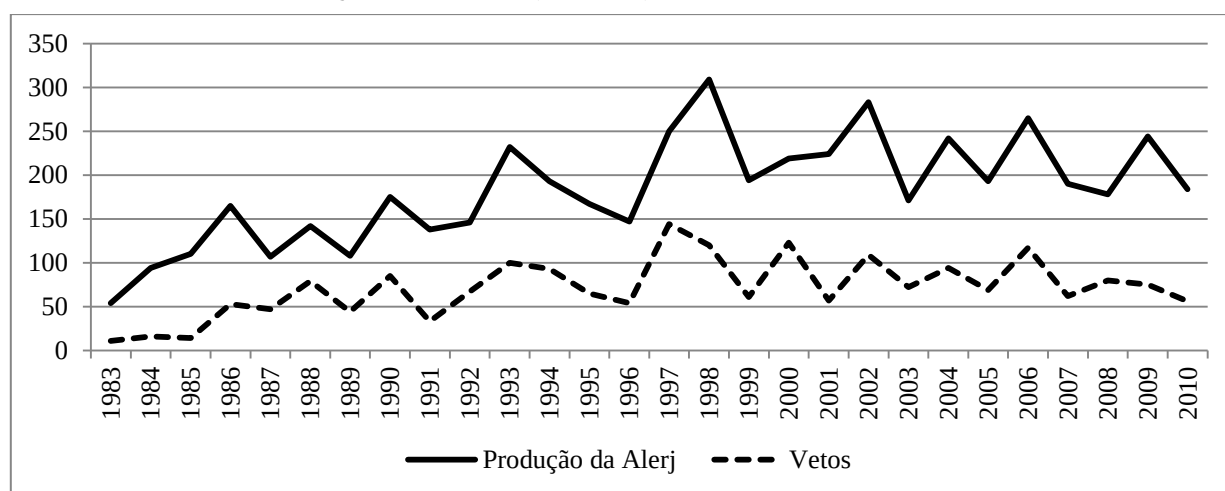
O gráfico 3.5 apresenta a proporção de cada área em relação ao total de PLs com origem na Alerj aprovados em cada ano. Dessa forma, ela apresenta a importância relativa de cada área em relação ao total. A atuação do Legislativo é bem diversificada. É possível verificar a importância de áreas como “Administrativo”, “Social”, “Declaração de Utilidade Pública” e “Honorífico” na produção oriunda da Alerj. Essas quatro áreas são responsáveis por 82,5% dos PLs em todo o período. Áreas como “Econômico” e “Orçamentário” são bastante reduzidas, sendo responsáveis por apenas 3,9% dos PLs. A política econômica do estado é considerada como área de atuação reservada ao Executivo. As quatro outras áreas são responsáveis pelos 13,6% da produção restante.

As principais áreas em que atua o Legislativo serão objeto de maior atenção adiante, mas é interessante notar como a agenda administrativa e social da Alerj costuma ocupar em torno da metade da produção, principalmente depois de 1989, o ano da Constituinte Estadual. Esse fato serve como atestado de que a Assembleia não se exime de legislar em temas importantes e não

apresenta em nenhum momento do recorte temporal preferência por assunto que permita argumentar a existência de um “pacto homologatório”. As medidas de declaração de utilidade e honoríficas, criando datas ou nomeando próprios públicos, que poderiam ser consideradas agendas localistas ou paroquiais, ocupam pouco mais de 30% da produção da Alerj em todo o período. Não obstante serem essas relevantes em relação ao total, argumento, a seguir, que a ocorrência desse tipo de produção pouco relevante se deve mais a facilidade em torno de sua aprovação do que a qualquer predileção do Legislativo.

Um dos dados mais interessantes da produção com origem no Legislativo é a reação que essa causa no governador. Esse, como forma de proteger sua agenda administrativa, reduzir gastos, impedir inconstitucionalidades e manter seu protagonismo nas políticas públicas, de frente a um Poder Legislativo atuante e crescentemente interessado em modificar o *status quo*, se vê na necessidade de apor uma série de vetos. Como o gráfico 3.6 mostra, a quantidade de vetos emitidos pelo Executivo tem crescido em conjunto com a produção do Legislativo.

Gráfico - 3.6 - Produção da Alerj e Vetos sobre ela (1983-2010)⁴⁸



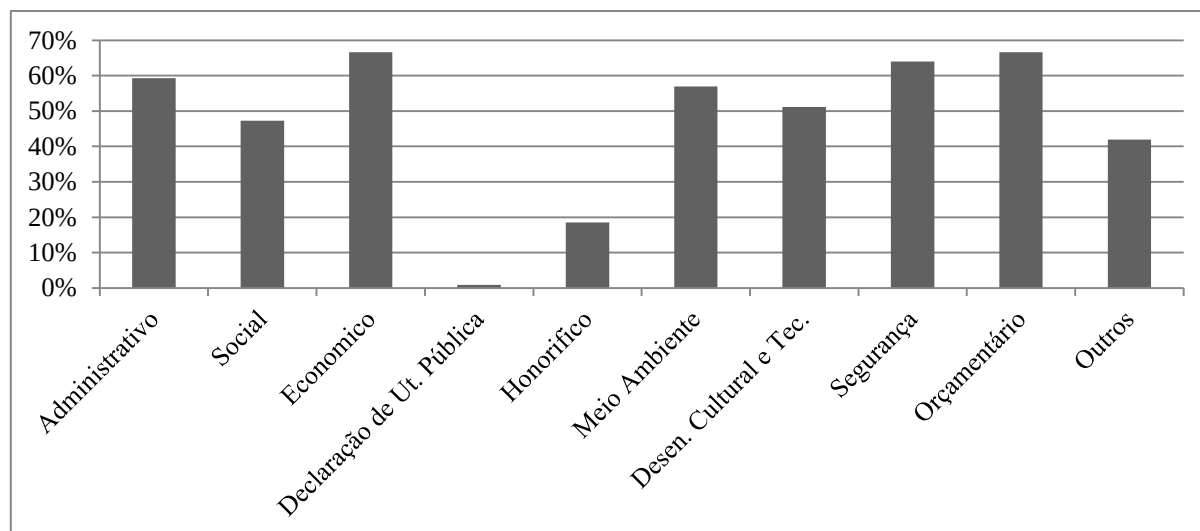
Fonte: Construído a partir de dados angariados na Alerj.

O Executivo após nesses 28 anos de recorte temporal um total de 2.001 (dois mil e um) vetos sobre projetos de lei ordinária com origem no Legislativo, sendo 353 vetos parciais e 1.648 vetos totais. Considerando a produção geral da Alerj de 5.124 PLs no período, o Executivo escolheu apor vetos em 39% do total. Fica patente que a dinâmica de vetos entre o Legislativo do

⁴⁸ Escolhi não separar os vetos parciais dos vetos totais nesse gráfico para deixar claro a relação entre a produção legislativa da Alerj e aquela parte que sofre intervenção do governador.

Estado do Rio de Janeiro e seu governador é parte central da relação entre os dois poderes, já que em quase 40% dos projetos iniciados pelo Legislativo e aprovados em plenário, o governador mostrou sua discordância, requerendo do Legislativo a reafirmação da sua escolha anterior.

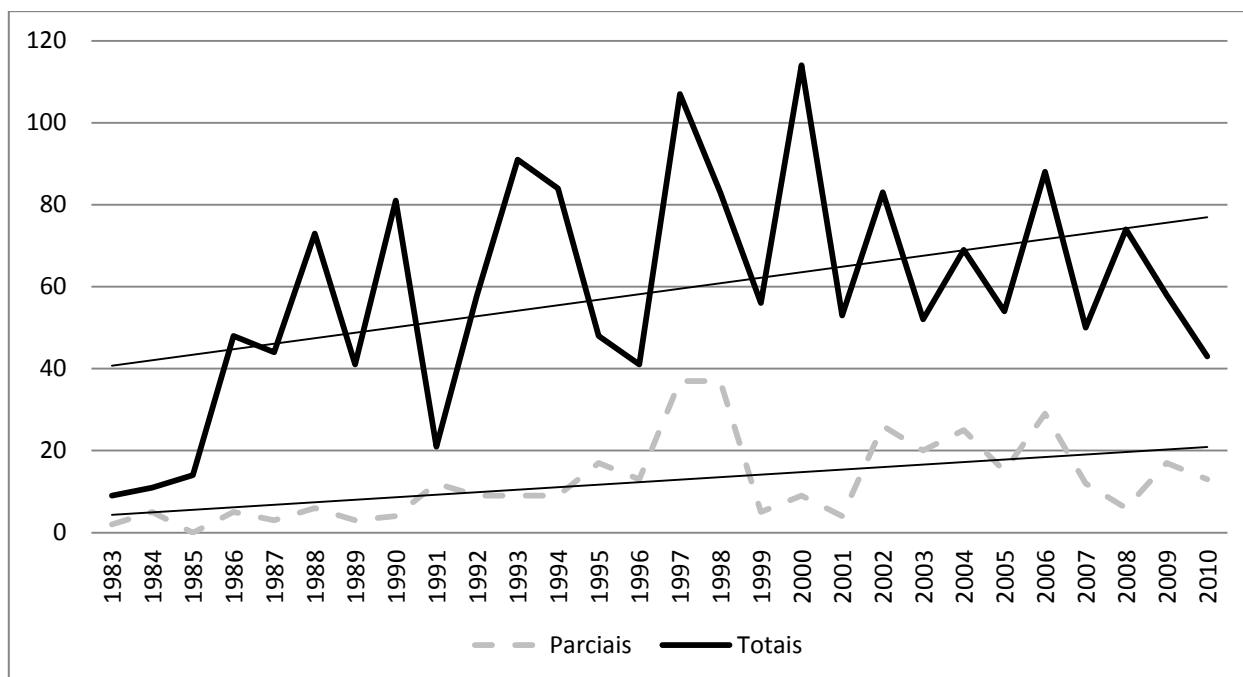
Gráfico - 3.7 - Percentual de PLs com origem no Legislativo vetados por área.



Fonte: Construído a partir de dados angariados na Alerj.

O gráfico 3.7, acima, permite ver, por assunto, a percentagem de projetos com origem no Legislativo aprovados que sofreram alguma forma de veto. Interessante notar como em quase todas as temáticas, praticamente metade dos projetos sofreram com vetos, com destaque para áreas como “Econômico”, “Orçamentário” e “Segurança” que ultrapassaram a marca dos 60%, assim como “Administrativo” que chegou a 59,3%. Todas essas são áreas de atuação privilegiada do Executivo, mostrando uma maior propensão a proteger essas da “intromissão” do Legislativo. O gráfico mostra também que medidas menos controversas, como aquelas de declaração de utilidade pública ou honoríficas sofrem um percentual consideravelmente mais baixo de vetos. Essa menor interferência do Executivo no processo legislativo em torno de tais temas significa que apesar de representar 31,5% dos PLs com origem na Alerj que são enviados para autógrafa do governador, estes respondam por 39,9% dos projetos com origem no Legislativo que são sancionados como lei.

Gráfico - 3.8 - Vetos Parciais e Totais sobre PLs com origem no Legislativo por ano



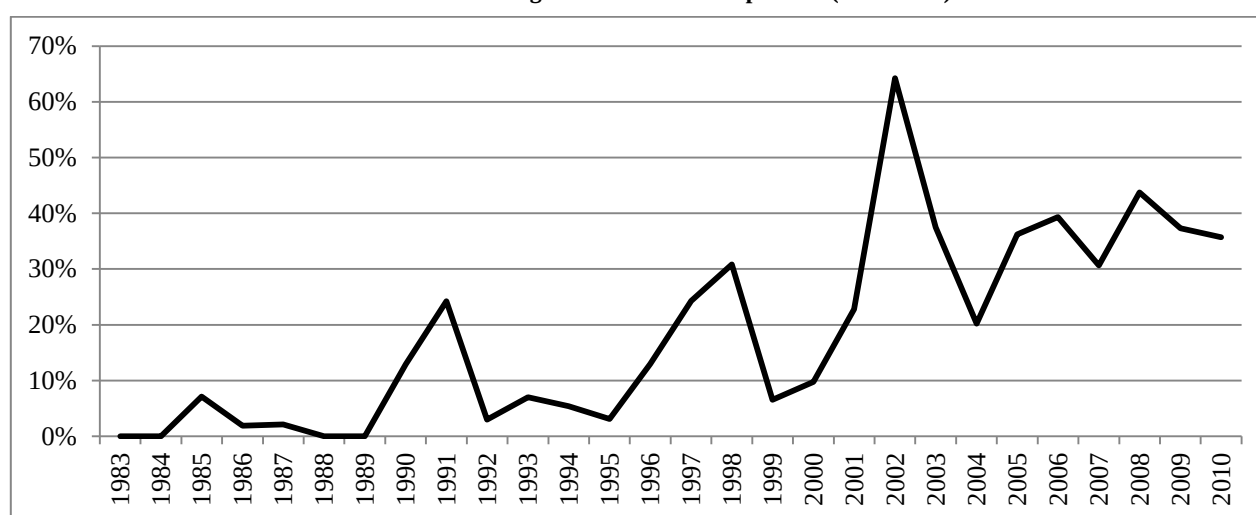
Fonte: Construído a partir de dados angariados na Alerj.

O gráfico 3.8, acima, mostra a quantidade de vetos totais e parciais sobre PLs iniciados pela Alerj por ano. Ela deixa clara a maior propensão dos governadores, em qualquer um dos períodos analisados, a fazerem mais uso do veto total em medidas do Legislativo. Ambos os tipos de veto apresentam uma tendência crescente no tempo, como as linhas que cortam as curvas de vetos indicam, porém, essa tendência de crescimento parece maior para vetos totais, o que aumenta a discrepância entre o uso das duas armas. O veto total bloqueia todo e qualquer benefício trazido pelo PL aprovado, colocando uma escolha de pacote fechado ao Legislativo que precisa decidir entre aprovar o projeto ou vê-lo arquivado. Já o veto parcial funciona mais como poder de emenda negativo do governador que pode barrar partes do projeto sem aniquilá-lo.

Os dados, como vimos, mostram uma Assembleia que tem expandido sua atuação, com crescente número de medidas, porém, a interferência do governador nessas tem acompanhado esse crescimento. A questão central passa a ser como que a Assembleia responde a essa dinâmica intensa de oposição de vetos. Como expliquei anteriormente, as regras sobre votação de vetos modificaram-se durante o período. Antes da Constituição Estadual promulgada em 1989, o processo legislativo dos vetos não obrigava a ocorrência de uma votação sobre a manutenção ou derrubada deste. Caso a Assembleia não decidisse sobre o veto em 45 dias, este seria dado como

mantido por decurso de prazo, além disso, as maiorias necessárias para derrubar um veto também eram diferentes, sendo necessários os votos de dois terços dos deputados estaduais⁴⁹. Após a promulgação da Constituição Estadual, passaram a ser necessários os votos de metade mais um (36) dos deputados estaduais para derrubar o veto do governador. Além disso, a partir da Emenda Constitucional nº 18 de 2001, a votação desses passou a ser realizada em escrutínio aberto. O gráfico 3.9, abaixo, apresenta o percentual de vetos sobre medidas do Legislativo derrubadas por ano⁵⁰.

Gráfico - 3.9 - Percentual de vetos sobre PLs do Legislativo derrubados por ano (1983-2010)



Fonte: Construído a partir de dados angariados na Alerj.

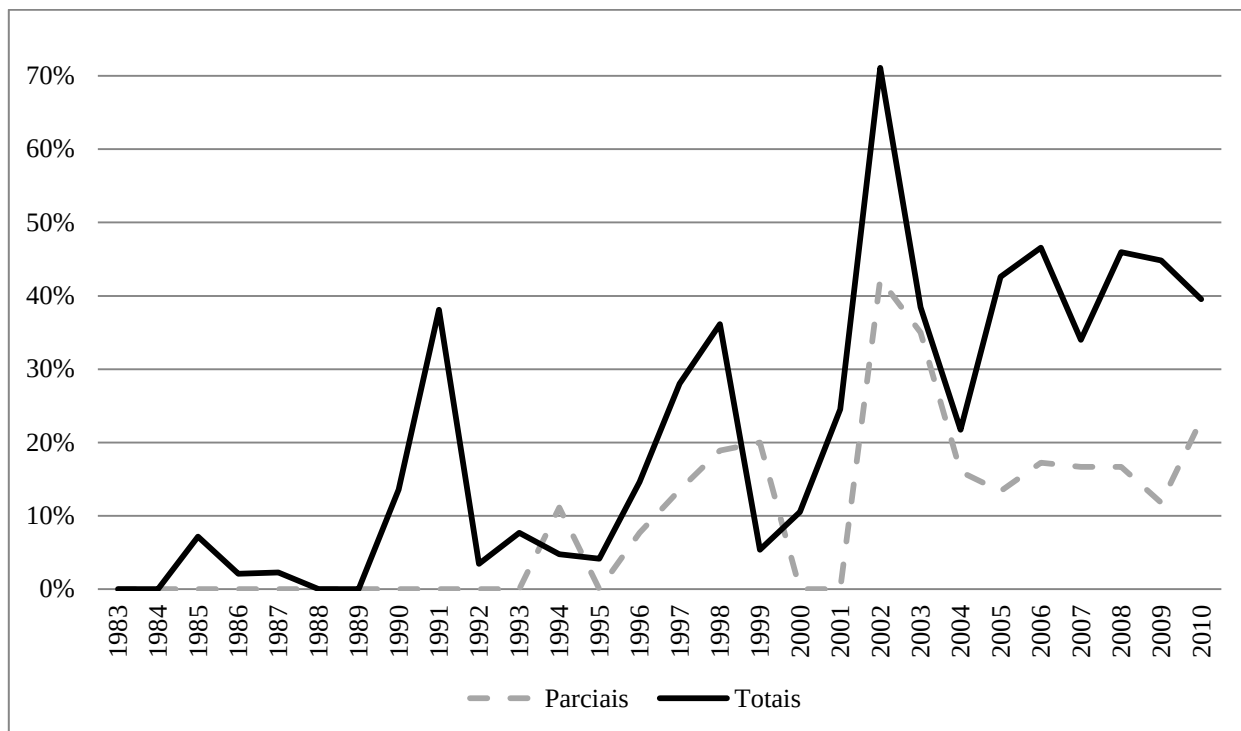
Os percentuais de vetos derrubados apresentam dinâmica crescente, mas com angulações diversas em períodos diferentes. Primeiro, pode-se ver que o percentual de vetos de PLs com origem no Legislativo derrubados é muito baixo de 1983 até 1989. A diminuição da quantidade de votos necessários para derrubar o veto aumentou um pouco a incidência de derrubada de vetos do governador, porém, o maior crescimento se dá em torno do ano de 1997. Apesar da pequena quantidade de vetos derrubados em 1999 e 2000, os 10 anos seguintes do período apresentam percentuais altos, alcançando 64,2% de vetos derrubados em 2002. Pode-se perceber que o ano de

⁴⁹ §4 do artigo 144 da Constituição Estadual de 1975 (Rio de Janeiro, 1975).

⁵⁰ Alguns projetos são vetados em um ano e votados em outro, escolhi por agregar os vetos pela data em que os projetos foram votados pelo legislativo para aprovação. Assim, se um PL foi aprovado em 1997, vetado em 1997, mas teve o veto apreciado pelo plenário apenas em 1998, ele consta dentro dos vetos de 1997.

1997 separa a distribuição do percentual de vetos sobre PLs do Legislativo derrubados por ano entre momentos de diferentes intensidades.

Gráfico - 3.10 - Percentual de vetos sobre PLs da Alerj derrubados por tipo de veto e por ano.



Fonte: Construído a partir de dados angariados na Alerj.

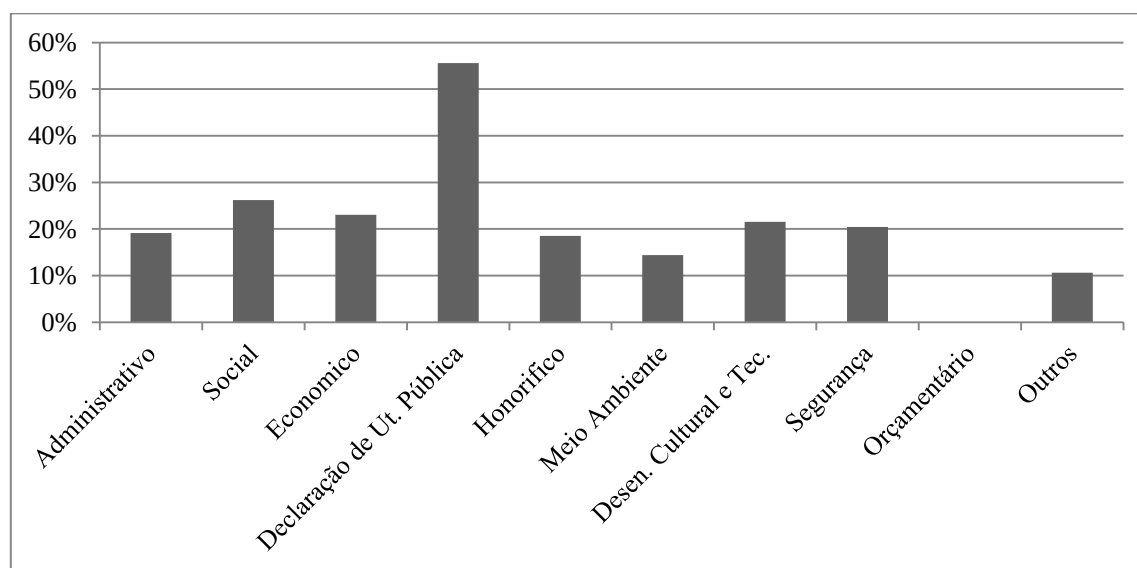
O gráfico 3.10 apresenta o percentual de vetos derrubados por ano separados por cada tipo. Pode-se ver que a Alerj derruba, proporcionalmente, mais vetos totais do que parciais. Isso demonstra menor disposição do plenário em aceitar pacotes fechados do governador. Ambos os tipos de veto tem apresentado tendência crescente desde meados dos anos 1990. Interessante notar como a derrubada de vetos parciais sobre medidas do Legislativo não ocorria antes de 1994, e como tem sido frequente em épocas recentes.

O crescimento da derrubada de vetos com origem no Legislativo nesse período da segunda metade da década de 1990 não pode ser explicada por qualquer mudança institucional. Essa se dá pela junção de duas causas apresentadas anteriormente: a diminuição da capacidade de patronagem do governador e a consolidação do acordo de maior independência do Legislativo em torno da figura do Presidente. Mesmo a regra de escrutínio aberto para votação de veto não explica sozinha o crescimento ocorrido depois de 2001, já que com o voto aberto é possível a

identificação dos deputados que votaram contra a atitude do governador e não há porque considerar que o Executivo não usaria essa informação para extrair maior disciplina de sua bancada.

Assim como separamos a incidência de vetos sobre medidas da Alerj por assunto, podemos realizar o mesmo com as derrubadas desses vetos. O gráfico 3.11 apresenta esses dados. Como podemos ver o percentual de vetos derrubados se mantém em torno de 20% na maior parte dos assuntos. As medidas de declaração de utilidade pública apresentam uma tendência de derrubada alta, de 55,6% dos vetos apostos sobre esse assunto, mas como apresentado acima, essa sofre quantidade muito pequena de vetos. Essa porcentagem refere-se aos cinco vetos derrubados sobre os nove apostos pelo governador nesse tema em todos os 28 anos do estudo.

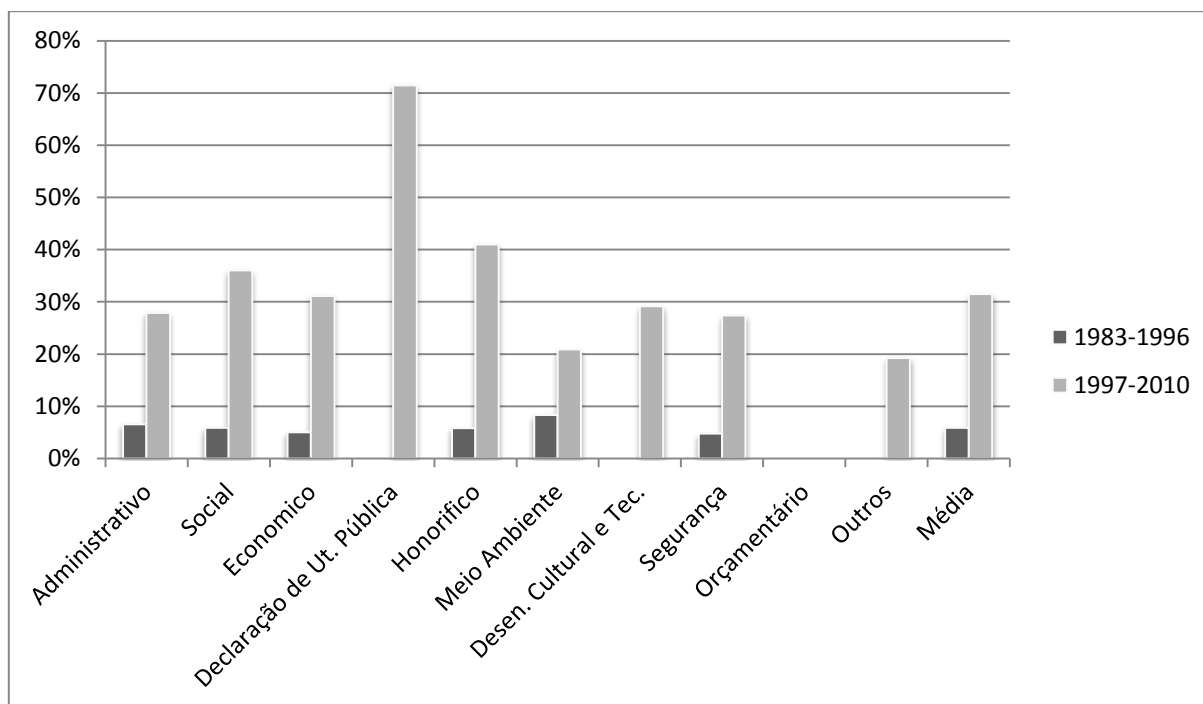
Gráfico - 3.11 - Percentual de vetos derrubados sobre PLs da Alerj por área



Fonte: Construído a partir de dados angariados na Alerj.

O Gráfico acima, no entanto, não considera o argumento, sustentado pelo gráfico 3.9, de que houve uma mudança na dinâmica entre o Legislativo e governador a partir do ano de 1997. O gráfico seguinte, 3.12, apresenta as médias de derrubada de vetos por assunto, separadas entre aquelas ocorridas no período 1983-1996 e no período 1997-2010.

Gráfico - 3.12 - Percentual de vetos derrubados sobre PLs da Alerj por área e por período.



Fonte: Construído a partir de dados angariados na Alerj.

Os dados apresentados no gráfico 3.12 reforçam o argumento de que a segunda metade da década de 1990 foi um período de mudanças na relação entre o governador e a Assembleia do Estado do Rio de Janeiro. Mesmo que a capacidade do governador em aprovar leis não tenha sido fortemente alterada, a Alerj passou a apresentar quantidade de derrubada de vetos considerável na grande maioria dos assuntos. Se entre 1983 e 1996, os deputados haviam derrubado apenas 5,9% dos vetos apostos pelo governador, entre 1997 e 2010, eles passaram a derrubar 31,5% desses, um aumento de mais de 433%. O crescimento da quantidade de vetos derrubados entre os períodos é impressionante, principalmente em categorias como “Social” e “Econômico” que mais que quintuplicaram a percentagem de vetos derrubados.

A Alerj tem apresentado nesses 28 anos analisados aprovação crescente de legislações ordinárias, indicando maior iniciativa dos deputados de influir nos mais diversos temas. Desde a retomada do período democrático em 1983, quando um governador democraticamente eleito assumiu o Poder Executivo junto com representantes democraticamente eleitos no Legislativo, o Executivo tem tido a iniciativa de apor uma quantidade grande de vetos sobre projetos que vem do Legislativo. A legislação em torno da derrubada de vetos foi abrandada a partir da nova Constituição Estadual de 1989, mas a quantidade de vetos que eram derrubados continuou muito

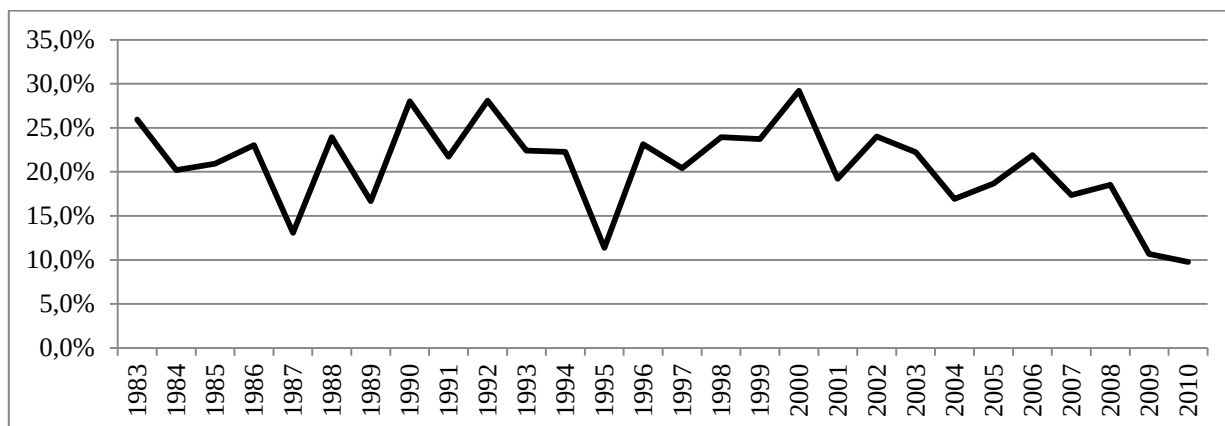
baixa até meados da década de 1990. Apenas com a diminuição da capacidade de pagamentos paralelos do governador e da consolidação de um acordo entre os deputados de fortalecimento do Legislativo é que o embate entre Legislativo e Executivo nos vetos parece ter se equilibrado, com percentuais de derrubadas de veto no patamar dos 40%.

Resta saber mais sobre a agenda do Legislativo. Dessa forma apresento nas seções a seguir as agendas aprovadas dentro das principais áreas de atuação do Legislativo: “Administrativo”, “Social”, “Declaração de Utilidade Pública” e “Honorífico”.

3.2.1 - Administrativo

Como veremos no capítulo seguinte, a categoria “Administrativo” é central dentro da agenda do Executivo, além disso, as medidas desse tema fazem parte da área protegida constitucionalmente como ação exclusiva do Poder Executivo. Assim, medidas nesse campo originadas no Legislativo não só tratam de temas da administração e processo da máquina estadual, mas também são entendidas muitas vezes como inconstitucionais. Não obstante essa dificuldade, o Legislativo tem disposto quantidade significativa de suas medidas nesse campo. A preocupação dos deputados com a possibilidade de terem suas medidas tidas como inconstitucionais é tamanha que em 2006 foi aprovada a emenda constitucional nº 38 que diz que em caso de dúvida em relação às matérias de competência exclusiva do Governador, a sanção torna superado o possível vício de iniciativa.

Gráfico - 3.13 - Percentual de medidas "Administrativo" em relação ao total de PLs aprovados com origem na Alerj (1983-2010)



Fonte: Construído a partir de dados angariados na Alerj.

O gráfico 3.13 apresenta a importância da produção desse tipo de PLs dentro do que é aprovado com origem no Legislativo. O percentual de leis tem variado desde o começo da série entre 15% e 25% da produção, com alguns casos abaixo e alguns casos acima desses valores, colocando essa área como a segunda com maior número de medidas no período, ficando apenas atrás de “Social”. O gráfico apresenta uma pequena tendência de queda a partir do ano 2000, a qual pode ser explicada pelo crescimento de importância da agenda social da Alerj.

Sob o termo “Administrativo” temos medidas que tratam da estrutura administrativa, de mudanças em alguns processos da burocracia estatal, pessoal, previdência, adequação de leis e outros. A subcategoria que abarca a maior parte das medidas é a de processo administrativo. A variação interna entre os subtemas do assunto não traz indicação de que existiu alguma mudança interna na agenda administrativa da Alerj. Dentro desse campo encontramos tentativas de respostas do Legislativo a acontecimentos como à crise energética do início dos anos 2000⁵¹, regulamentações em torno do assentamento de famílias em imóveis rurais do patrimônio público estadual⁵² ou que regule a venda de placas de carro específicas⁵³.

Historicamente, os governadores tem apostado muitos vetos sobre medidas de natureza administrativa, sendo o segundo com maior número bruto de medidas vetadas: 627 de um total de

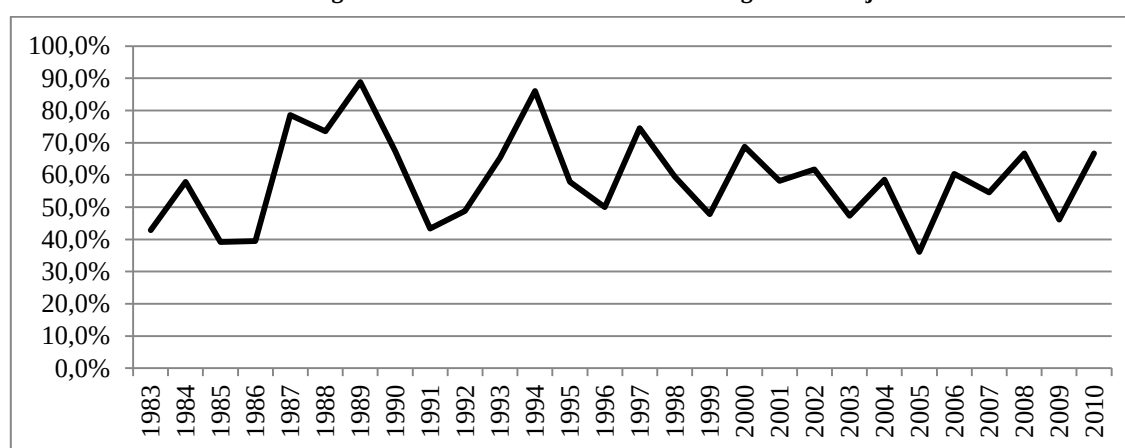
⁵¹ Podem-se classificar dentro dessa tentativa de resposta as leis nº 3997 que autorizava o Estado a participar do Programa Nacional de Iluminação Pública Eficiente, nº 3998 que determina a apresentação quinquenal de plano de oferta e demanda pelas concessionárias e a nº 3999 que autorizava o Executivo a instituir o Programa Estadual de Combate ao Desperdício e de Uso Controlado de Energia nos prédios do Estado, todas aprovadas em 2002

⁵² Lei nº 3864 de 2002.

⁵³ Lei nº 4971 de 2006.

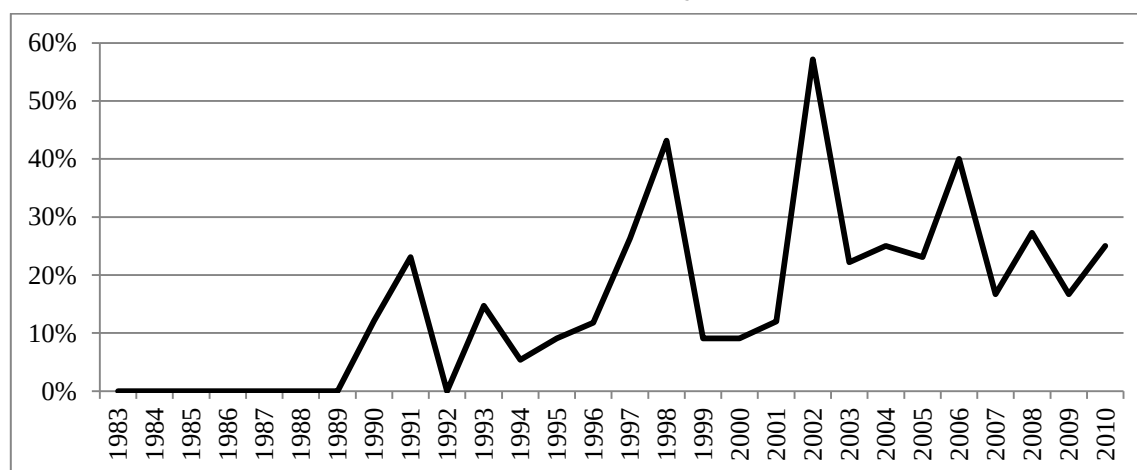
1057 PLs desse tipo aprovados com origem na Alerj. A área é a quarta em percentual da agenda aprovada que sofre veto, com 59,3%, ficando atrás apenas de medidas econômicas, orçamentárias e ligadas à temática da segurança pública⁵⁴. O percentual da agenda administrativa da Alerj vetada parece razoavelmente constante em torno dos 60%, com picos maiores que 80% em 1989 e 1994; e baixa de 36,1% em 2005. A variação dos dados pode ser vista no gráfico a seguir. A derrubada dos vetos, gráfico 3.15, segue o padrão apresentado para toda a agenda do Legislativo no gráfico 3.9.

Gráfico - 3.14 - Percentual da agenda de PLs "Administrativo" com origem na Alerj vetados



Fonte: Construído a partir de dados angariados na Alerj.

Gráfico - 3.15 - Percentual de vetos derrubados sobre PLs da Alerj do tema "administrativo"



Fonte: Construído a partir de dados angariados na Alerj.

⁵⁴ A maior parte das medidas ligadas à temática de segurança pública são referentes a estrutura e processos internos das Polícias Militar e Civil, foram classificadas assim, por se tratarem exclusivamente dos oficiais de segurança pública. Trata-se de outro tema apresentado na Constituição como de atuação exclusiva do governador.

A produção da Alerj sobre a temática “Administrativo” é uma das que mais se aproxima do que seria a agenda protegida constitucionalmente do governador (Tomio e Ricci, 2012). Dessa forma é compreensível a grande quantidade de vetos que o governador apôs a medidas dessa natureza. Todavia, esse perigo de inconstitucionalidade da medida e de veto do governador não parece servir de freio sobre o que o Legislativo aprova.

3.2.2 - Social

A área Social contém temas diversos e trata, principalmente, de políticas públicas. Embora a Alerj não produza grande quantidade de programas de políticas públicas, ela tem a capacidade de fazer alterações nesses ao criar programas de atendimento de saúde em questões mais específicas, como de amparo a mulheres que passaram por mastectomias⁵⁵, obrigar instituições bancárias a adequar formas de atendimento aos clientes com deficiências⁵⁶ ou criar procedimentos de notificação compulsória nos casos de violência contra a mulher, pelos profissionais dos serviços de saúde da rede pública ou privada⁵⁷.

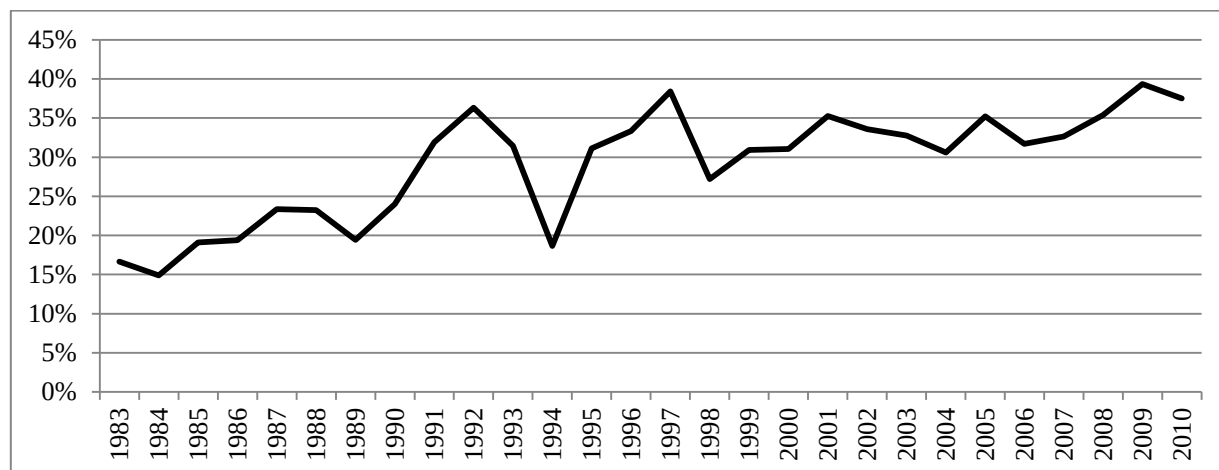
Os subtemas dessa área contam com medidas classificadas como sendo direitos de minorias, políticas para idosos, pessoas com deficiência, utilidade pública, saúde, educação, assistência social, drogadição, direitos do consumidor e outros. O gráfico 3.5 mostrou como que essa área cresceu relativamente às outras, sendo esse dado apresentado novamente no gráfico 3.16 abaixo, agora de forma mais clara.

⁵⁵ Lei nº 5702 de 2010.

⁵⁶ Lei nº 4265 de 2004.

⁵⁷ Lei nº 4638 de 2005.

Gráfico - 3.16 - Percentual das medidas do tema "Social" em relação a toda a produção de PLs com origem na Alerj (1983-2010)

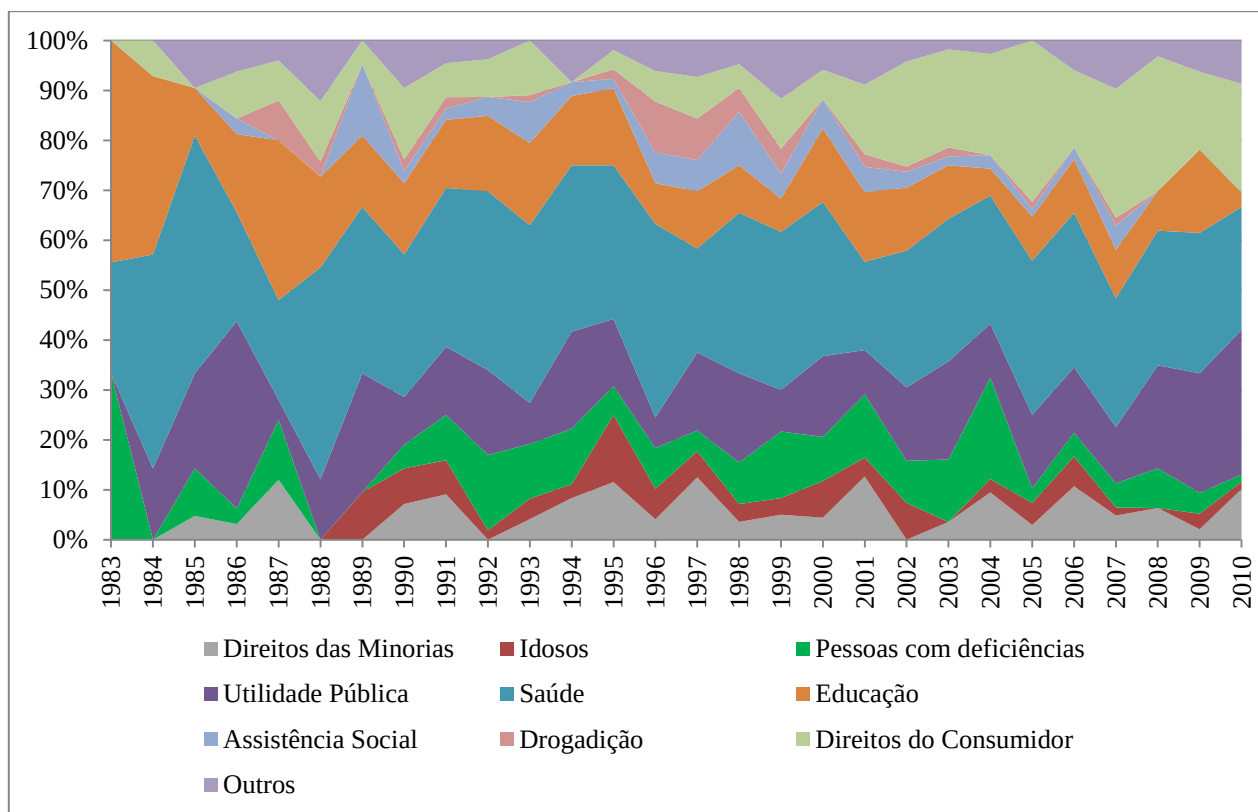


Fonte: Construído a partir de dados angariados na Alerj.

O gráfico mostra que em relação ao total da agenda de PLs aprovados com origem na Alerj, a agenda social vem ganhando força ao longo do tempo, com mudança de patamar a partir do ano de 1989. A crescente importância dessa temática a garantiu o papel de principal tema abordado pelos PLs aprovados no período entre 1983-2010, com 1558 PLs, ou 30,4% do total. Embora a CF88 tenha colocado essa área dentre aquelas nas quais o Legislativo estadual deve atuar de forma concorrente com a união e os municípios, essa limitação não parece ter servido de freio ao ímpeto dos deputados estaduais em contribuir. O gráfico 3.17 apresenta a importância de cada subtema na agenda “social” da Alerj no tempo⁵⁸

⁵⁸ A tabela com os valores do gráfico 3.17 encontra-se na Tabela 2 do Apêndice I.

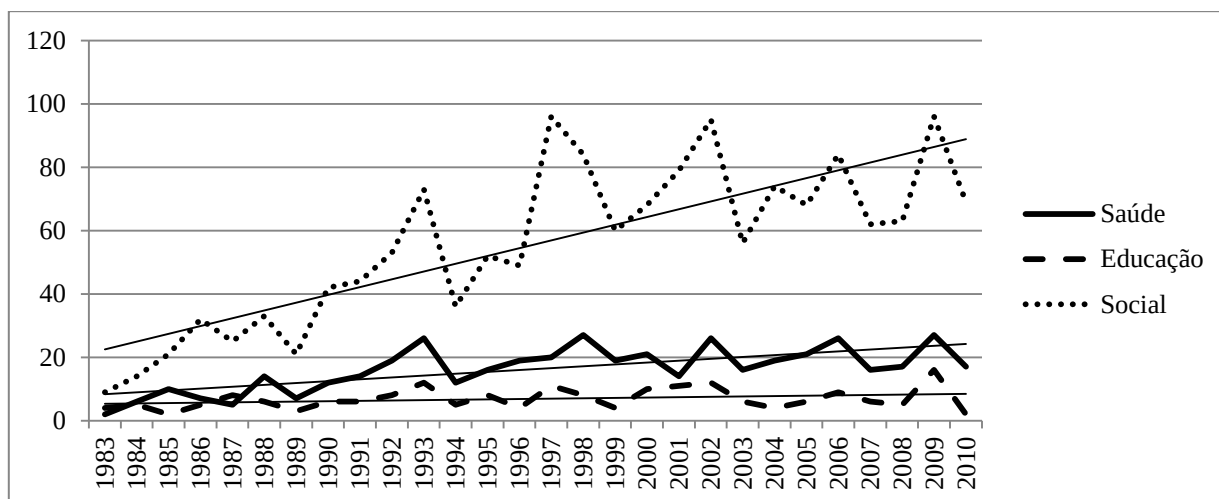
Gráfico - 3.17 - Distribuição percentual por subárea dos PLs aprovados da temática "Social" com origem na Alerj.



Fonte: Construído a partir de dados angariados na Alerj.

O gráfico mostra a importância que a subárea “Saúde” apresenta para a agenda Social da Alerj. Apesar da implantação do SUS e a descentralização da prestação de serviços para os municípios, os deputados estaduais ainda encontram nesse campo a sua principal agenda. O subtema educação, que dividia centralidade com “Saúde” no início dos anos 1980, no entanto, parece ter perdido espaço relativo na agenda da Alerj. O gráfico mostra que apesar de representarem mais de dois terços da agenda social da Alerj em 1983, as subáreas “Saúde” e “Educação” vem perdendo espaço para uma gama de temas novos, indicando que a Alerj tem diversificado sua atuação nesse campo. O gráfico 3.18 mostra como que a curvas de crescimento dos projetos dos subtemas Saúde e Educação é bem menos acentuada que o crescimento bruto da temática social, importando na sua perda de espaço relativo. A implantação do SUS na área da saúde e a descentralização ocorrida também na Educação, como o Fundef e o Fundeb, podem não ter impedido os deputados estaduais de legislar sobre esses temas, mas a maior coordenação entre os Entes federativos nessas áreas incentivou que os deputados buscassem novas agendas sociais.

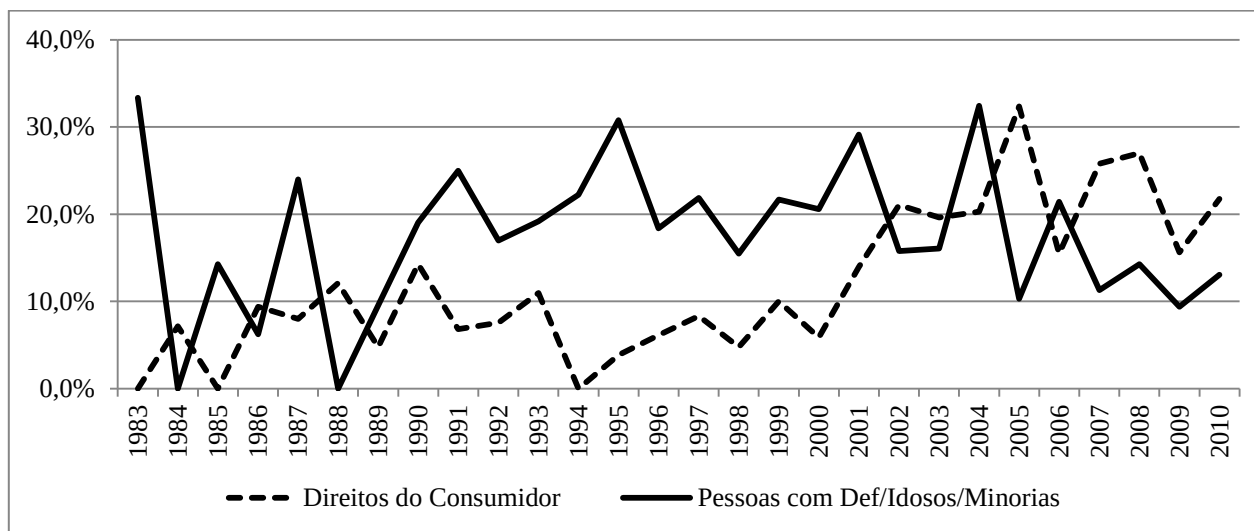
Gráfico - 3.18 - PLs aprovados do tema "Social" e dos subtemas "Saúde" e "Educação" com origem na Alerj



Fonte: Construído a partir de dados angariados na Alerj.

Essa busca de novas agendas fica mais evidente, pois a queda de importância desses dois temas centrais na agenda “Social” dos deputados estaduais ocorre pelo crescimento de dois outros campos ligados aos direitos das minorias e do consumidor. O primeiro é composto por PLs ligados às subáreas direitos das minorias, idosos e pessoas com deficiência, representando a preocupação dos deputados estaduais em atuar em campo voltado à proteção e benefício de populações historicamente colocadas em segundo plano. O crescimento das medidas ligadas a esses subtemas aparece logo após a promulgação da nova Constituição Federal em 1988. Já a defesa do cidadão na situação de consumidor aparece com mais força a partir do início dos anos 2000, ligada principalmente a uma agenda que normatiza a relação dos consumidores com os serviços públicos privatizados durante a década de 1990. A diferença no momento do crescimento de importância relativa das duas agendas pode ser vista no gráfico 3.19.

Gráfico - 3.19 - Percentual de PLs aprovados com origem na Alerj de Direitos do Consumidor e ligados à Defesa de Minorias dentro da área Social (1983-2010)



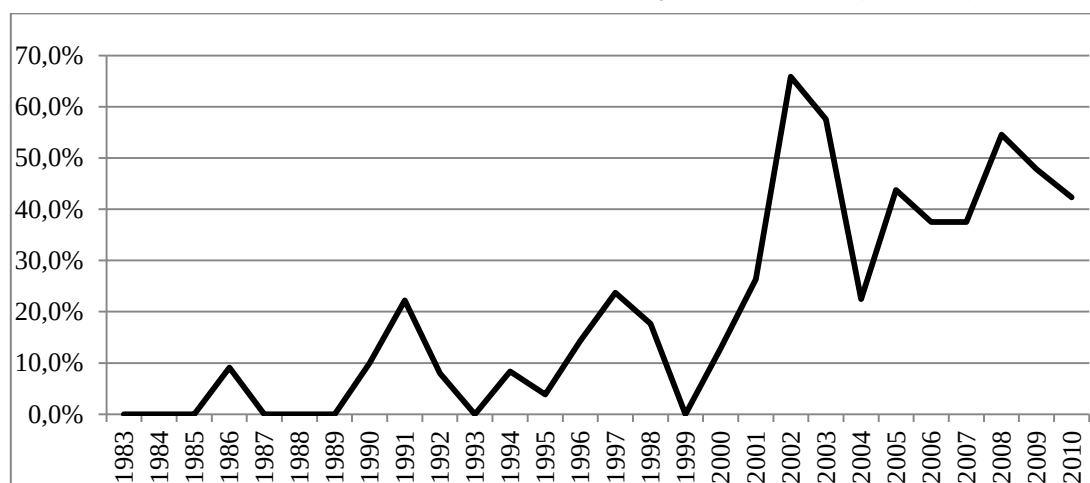
Fonte: Construído a partir de dados angariados na Alerj.

Essa alteração no padrão da produção da principal temática abordada pelo Legislativo fluminense resume bem o dilema enfrentado pelos legislativos estaduais. A CF88 não lhes restringe atuação, mas ao mesmo tempo a coloca de forma concorrente com a União, que tem agido de forma recorrente em campos fortes da área, como Saúde e Educação, restando aos deputados estaduais atuar de forma marginal nesses subtemas. No entanto, isso não significa que aos deputados estaduais tenha restado a inanição, pois puderam buscar novas áreas de atuação e limites pouco explorados ou ausentes de legislação. O crescimento da atuação dos deputados estaduais fluminenses na temática dos direitos das minorias e no direito do consumidor é resultado desse movimento por novos campos. Movimentos esses que tendem a serem percebidos pelo Congresso Nacional que passa a regulamentar também essas áreas. Essa dinâmica pode ser entendida como parte daquilo que é chamado na literatura política de *policy diffusion*. Ou seja, a forma como temas legislativos ganham destaques em certos locais e níveis de governos, gerando leis similares em outros locais ou níveis de governo.

As medidas da temática “Social” contêm desde tentativas de políticas públicas mais estruturadas, com estabelecimento de regulamentações até medidas secundárias na produção de bens públicos. Não obstante, estas produzem gastos e tem efeito direto sobre a atuação do Estado. Não é de se estranhar que sejam alvos de oposições de veto do governador. Mais de uma em cada três medidas vetadas pelos governadores nesse período tratavam da temática social, sendo essa

aquela que mais sofreu vetos em números absolutos (732 vetos). A disposição dos vetos por ano segue o padrão do Legislativo como um todo, com grande variação, mas mantendo um patamar em torno da metade das medidas “Sociais” aprovadas pela Alerj. As derrubadas de veto podem ser observadas no gráfico 3.20. Essas mantiveram um padrão semelhante àquele apresentado para a produção geral com origem na Alerj, porém com um pico nos anos 2000.

Gráfico - 3.20 - Derrubada de vetos sobre PLs oriundos na Alerj do tema "Social" (1983-2010)



Fonte: Construído a partir de dados angariados na Alerj.

A produção da Alerj sobre a temática “Social” não faz parte da área de atuação reservada ao governador pela CF88, ela é concorrente entre os poderes e entre os diferentes Entes federativos. As dificuldades impostas pela CF88 em torno das possíveis agendas das Assembleias Estaduais levou o Legislativo fluminense a buscar novas agendas dentro desse tema, expandindo sua atuação na afirmação de direitos de minorias e regulação sobre direitos dos consumidores. A dinâmica de vetos mostrou-se também forte nesse campo, a reafirmação das medidas da Alerj seguindo a temporalidade apresentada anteriormente, com forte crescimento na porcentagem de vetos derrubados. Antes de 1997, a Alerj derrubava apenas 5,9% dos vetos apostos sobre medidas “sociais” de sua autoria, a partir desse ano, passou a derrubar 36%, um crescimento de 514%.

3.2.3 - Declaração de Utilidade Pública e Honorífico

Há um pequeno segredo sobre o Congresso que nunca é discutido nas legiões de livros sobre o governo americano: a grande maioria da legislação produzida por esse augusto corpo é incrivelmente banal. Renomear edifícios federais em cidades pequenas; brincar com os limites dos parques nacionais; celebrar membros humildes da família vegetal; aumentar taxas de reembolso de diárias para participantes de obscuros grupos consultivos; alterar as provisões técnicas de um programa menor de subsídio: estes são os produtos típicos de maior Legislativo do mundo.⁵⁹ (Cameron, 2000:36)

A passagem do livro de Cameron citada na entrada dessa parte apresenta como mesmo em legislativos considerados fortes, como o Congresso Norte-Americano, há uma produção razoável de legislação de pouca importância. Nos legislativos estaduais isso também ocorre. Porém, a importância relativa de medidas de declaração de utilidade pública e das medidas honoríficas no total da agenda dos legislativos estaduais é apontada como parte da comprovação de que existe um processo que abdica ao governador a produção de políticas públicas, restando ao Legislativo a atuação em medidas paroquiais e de pequeno porte. A produção de legislação sobre declarações de utilidade pública é associada por alguns autores a formas de clientelismo (Domingues, 2001). Tal classificação, porém, não é consensual. Santos (2001) e Moraes (2001) são reticentes à associação direta entre este tipo de lei e a alcunha de clientelismo. Santos (2001) defende que esses projetos são formas de apoio do Estado ao desenvolvimento do associativismo e dos movimentos sociais através da isenção fiscal que esses títulos garantem.

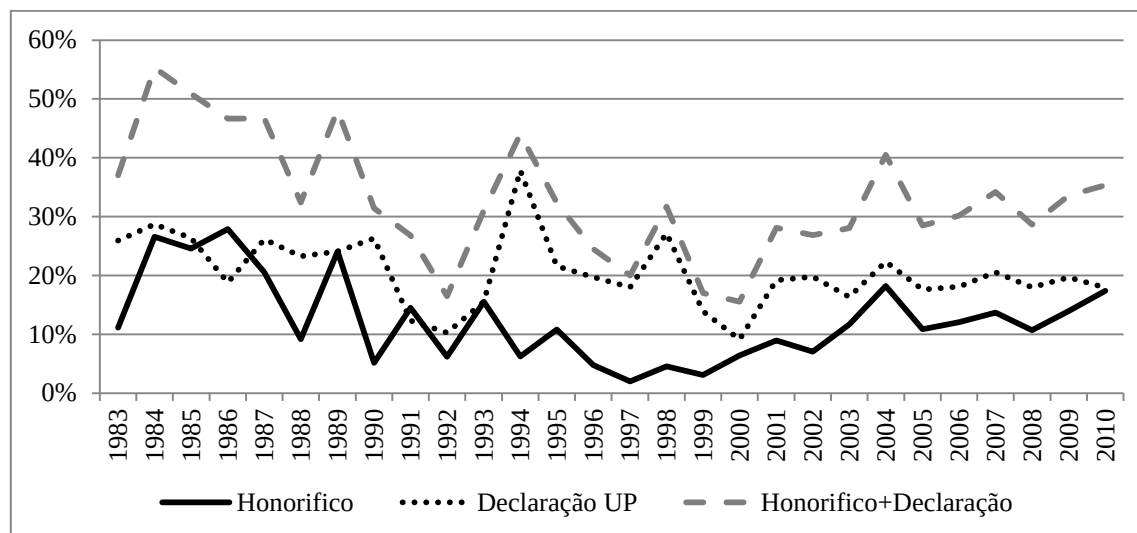
Um dos deputados estaduais entrevistados para essa tese demonstrou bem o espírito dessas medidas de certidões de utilidade pública e honoríficas. Quando perguntado sobre porque existiam tantas medidas desse tipo na produção legislativa da Alerj, respondeu:

Isto não é o relevante, porque existe esse pleito na sociedade. Ninguém apresenta um projeto para utilidade pública porque foi lá e descobriu. Veem solicitar aqui, e você não tem como se escusar de apresentar, porque se você não apresenta, outro apresenta. Aí vai lá: "Tá vendo eu procurei o (X) para um título de utilidade pública. Não apresentou!" Mesma coisa medalha de benemérito, medalha Tiradentes, aqui tem um número especificado. Medalha Tiradentes: cada um só pode apresentar quatro por ano. Tem um mínimo controle. Mas você não consegue se livrar disso porque as pessoas reclamam isso, as pessoas reivindicam.(...) A gente diz o seguinte: O homenageado é quem apresenta a proposta, não quem recebe a medalha. Deputado X.

⁵⁹ Tradução livre do autor. No original: "There is a little secret about Congress that is never discussed in the legions of textbooks on American government: the vast bulk of legislation produced by that august body is stunningly banal. Renaming federal buildings in small towns; tinkering with the boundaries of national parks; commemorating humble members of the vegetable family; increasing per diem reimbursement rates for participants in an obscure advisory group; altering the technical provisions of a minor subsidy program: these are the typical products of the world's greatest legislative body." (Cameron, 2000:36)

Independentemente de ser uma demanda da sociedade ou formas de apoio ao associativismo, importa averiguar a produção da Alerj sobre esses temas antes da participação do governador. O gráfico 3.21 apresenta a importância relativa dessas temáticas frente ao total de PLs da Alerj aprovados.

Gráfico - 3.21 - Percentual de PLs aprovados com origem na Alerj de Declarações de Utilidade Pública e Honoríficos (1983-2010)



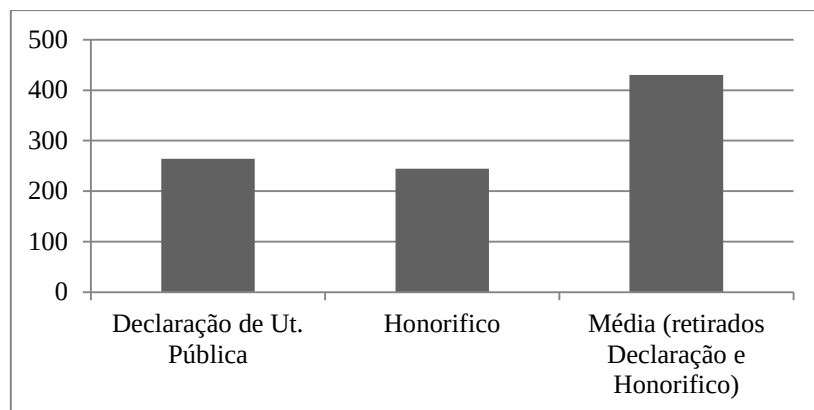
Fonte: Construído a partir de dados angariados na Alerj.

O gráfico mostra como esses temas tem apresentado queda gradual com o passar dos anos, sem que deixem de continuar representando entre 20% e 40% daquilo que é produzido pela Alerj. Apesar da retomada ao final da série temporal, a categoria “honorífico” apresenta visível declínio a partir de 1989.

Graça e Pinto (Mimeo), analisando as iniciativas dos deputados estaduais fluminenses entre 2003 e 2010 argumentam que a proporção adquirida por categorias similares, paroquial e simbólico, na produção da Alerj se deve a essas serem medidas menos controversas do que as outras. Como seus efeitos são nulos ou muito circunscritos, seus processos legislativos ganham feição quase burocrática. Isso é evidenciado pelos autores na taxa de sucesso das iniciativas dos deputados, que nessas medidas são entre oito e onze vezes maiores que nas outras categorias.

Apesar de não apresentar aqui as taxas de sucesso de cada categoria para o Poder Legislativo⁶⁰, uma forma de reforçar o argumento de Graça e Pinto é mostrar o tempo médio de tramitação entre a apresentação do projeto e a aprovação em segunda votação na Alerj, depois da qual é enviada em autógrafo para o governador. Esses dados são apresentados no gráfico 3.22.

Gráfico - 3.22 - Média (dias) de processo Legislativo das medidas iniciadas pelo Legislativo (1983-2010)



Fonte: Construído a partir de dados angariados na Alerj.

O gráfico mostra como essas duas categorias apresentam médias de tempo de processo legislativo bem menores do que a média das outras categorias tomadas conjuntamente. Enquanto um projeto classificado como “declaração de utilidade pública” demorou em média quase 264 dias para completar o circuito legislativo, um projeto com origem na mesma Alerj, mas sobre a temática “social” demorou em média mais de 470 dias para alcançar aprovação em segunda rodada. Na temática “Honorífico” o tempo de tramitação média foi de 249, bem menor do que os 430 dias, em média, que os PLs das outras categorias, com exceção das duas em destaque, demoraram a completar o circuito legislativo.

Apesar de representarem medidas, em geral, de pouca relevância, algumas vezes essas sofrem oposições de veto. Os vetos sobre medidas de declarações de utilidade pública são muito raros, ocorrendo em apenas 0,9% do total de projetos aprovados nessa categoria. Já entre os PLs honoríficos, no período entre 1983-2010, foram vetados 18,5% dos aprovados. No caso desses últimos ocorre um fato interessante: embora o número de projetos brutos aprovados sobre a temática tenha crescido, o número de vetos sobre ela tem caído. Entre o período de 1983-1996 e

⁶⁰ Não apresento esses dados pela impossibilidade prática de se classificar cada projeto iniciado pelos deputados estaduais nos 28 anos estudados

1997-2010, apesar de um crescimento de 11,8% no número de projetos do tema “honorífico”, os vetos apostos sobre esses caíram 43,5%. Mesmo assim, as taxas de derrubadas de vetos seguiram o padrão de crescimento geral, como mostramos, anteriormente, no gráfico 3.9.

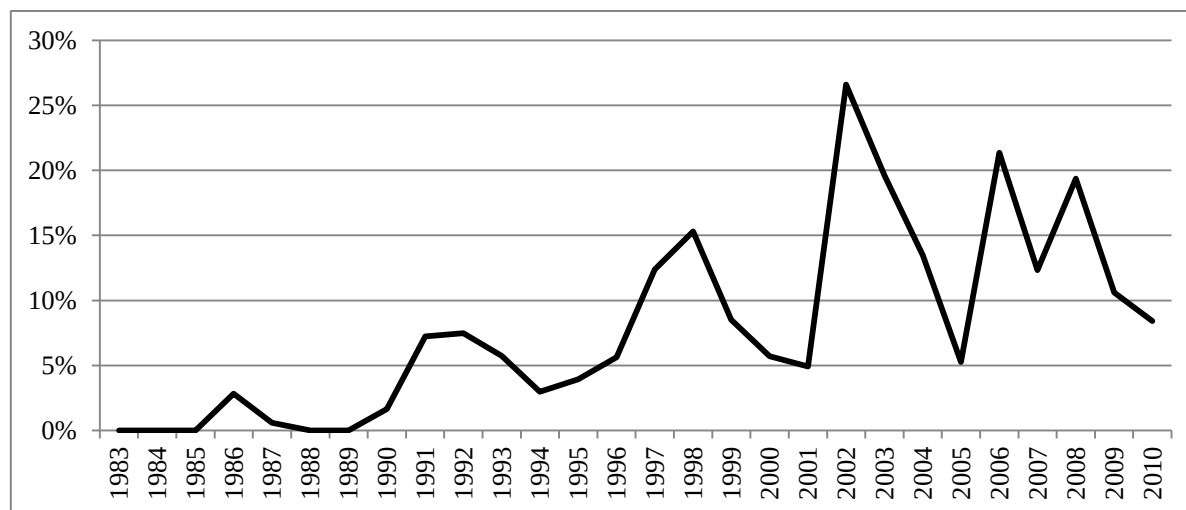
3.3 - O Legislativo fluminense importa?

Os deputados estaduais apresentam produção legal importante tanto numericamente quanto nas temáticas abordadas. Essa ocorre desde a retomada do processo democrático estadual em 1983 de forma crescente no tempo e cada vez mais diversificada nos temas. Esse padrão de produção legislativa impede que essa Casa legislativa seja enquadrada em qualquer argumento de abdicação para o Executivo da agenda de políticas públicas. Dentro de suas limitações constitucionais, os deputados que compõem a Alerj têm se mostrado prolíficos em iniciativas. No entanto, como vimos, o desejo de legislar dos deputados tem encontrado resistências na figura do veto do governador. Esse tem sido utilizado em cerca de 40% das medidas, com origem na Alerj, que completam o processo legislativo e são enviadas para autógrafo do governador. Essa dinâmica intensa de vetos coloca esse poder do governador como questão central para melhor entender o Legislativo fluminense. A questão que se coloca é se o governador consegue exercer de forma eficaz esse papel de moldar a produção legislativa dos deputados estaduais.

O Legislativo fluminense tem apresentado indicações de maior institucionalização, com maior taxa de permanência dos indivíduos, e com a formação de um acordo de reforço da independência do Poder Legislativo, como descrito. Esse processo alterou a dinâmica entre deputados estaduais e governadores, principalmente na hora das votações dos vetos apostos. Quando o governador afirma sua discordância com um projeto aprovado na Alerj, principalmente quando veta completamente este, ele retorna ao Legislativo um pacote fechado no qual os deputados precisam escolher aceitar o veto ou superar seus problemas de ação coletiva para derruba-lo. Até meados da década de 1990, a quantidade de vetos derrubados era muito pequena. Após o acordo entre os deputados em torno da figura do Presidente da Casa e a diminuição dos poderes de pagamentos paralelos do governador, no entanto, a quantidade de vetos derrubados subiu bastante. O governador ainda consegue barrar quantidade razoável de propostas aprovadas

pelo Legislativo, mas têm sido recorrentes as vezes que os deputados conseguem superar os problemas de ação coletiva colocados pela situação de enfrentar posição contrária do governador. O gráfico 3.23 mostra como isso tem afetado diretamente a produção legislativa.

Gráfico - 3.23 - Percentual da produção legislativa no ano que foi vetada e teve o veto derrubado (1983-2010)



Fonte: Construído a partir de dados angariados na Alerj.

O gráfico mostra, em relação a todas as leis aprovadas por ano, levando em consideração todas as origens, o percentual delas que passaram pelo processo de veto e derrubada deste. Ou seja, mostra quanto da produção legislativa do Estado foi “reafirmada” pelo Legislativo. É interessante notar não só o movimento crescente, que ocorre de acordo com a hipótese apresentada, mas como essa fatia da produção legislativa estadual tem alcançado patamares altos como mais de 25% em 2002, e 20% em 2006.

Todos os dados apresentados neste capítulo têm servido para reforçar a afirmação de Rosenthal (1990) e Ferguson (2003) de que governadores poderosos podem conviver com legislativos fortes, muitas vezes em uma relação sinérgica. O caso do Rio de Janeiro é interessante, já que, como veremos no capítulo seguinte, os ganhos do Legislativo não tem diminuído a capacidade do Executivo, e sim recolocado aquele como ator relevante. A afirmação da independência do Legislativo segue desejos oriundos do processo de redemocratização do país e ocorre, principalmente, pelo aumento da derrubada de vetos. Apesar das restrições criadas pela CF88 e pela existência de um ator forte como o governador, a Alerj tem demonstrado possuir uma agenda, e tem perseguido essa, reafirmando suas decisões muitas vezes contra o veto do

governador. Principalmente quando o governador não quer dançar a mesma música que a Alerj, vetando totalmente suas iniciativas, os legisladores têm, cada vez mais, preferido dar o próprio tom a seguir a liderança do governador.

A análise de Santos (2001) sobre a relação entre o governador Marcello Alencar e a Alerj (1995-1998) reforça a existência dessa agenda social da Casa, que o autor afirma ser origem de um cenário eleitoral mais competitivo e da estrutura da Casa que dispersa poder. Essas variáveis, no entanto, não explicam como surge dentro da Alerj essa intenção de diminuir a influência do governador sobre a produção legislativa. A estrutura descentralizada de comissões na Alerj é antiga, assim como a alta competitividade eleitoral. O trabalho de Tomio e Ricci (2012), voltado para comparar diferentes Assembleias Legislativas, tampouco fornece meios de entender como algum dos legislativos estaduais pode ter desenvolvido maior independência do executivo. A razão que os autores reforçam como dando aos Poderes Executivos maior capacidade legislativa, a distribuição de competências da CF88, não varia no tempo posteriormente e afeta todos os casos, sendo uma constante e não variável explicativa. Apenas expandindo o recorte temporal para antes da CF88 é que se pode compreender se essa afeta realmente a capacidade dos Poderes Executivos exercerem forte influência sobre os legislativos.

O intuito dessa tese, no entanto, não é testar as hipóteses desses autores, e sim, mostrar o caminho que a Alerj percorreu para ir de dominada pela máquina política do Chagas Freitas até se consolidar como caso no qual o legislativo apresenta capacidade de dialogar com o Executivo de forma mais igualitária, se comparado com os outros estados brasileiros. Esse caminho, no entanto, reforça a ideia de que mudanças nacionais afetam dinâmicas locais. Contrabalancear a influência do governador só tem sido possível na Alerj pela diminuição das formas que o governador pode usar para negociar com os deputados estaduais. Sem os amplos recursos de patronagem que existiam anteriormente, restam ao governador meios mais escassos de harmonizar as preferências dos deputados estaduais às suas, sendo o principal a formação das coalizões de governo. Essa perda de recursos facilitou também a formação de um novo acordo entre os deputados estaduais que reforça a centralidade da Alerj como espaço decisório importante. Dentro desse cenário que se constrói acordos capazes de sobreviver à vontade contrária do governador. A intervenção do governador moldando a produção legislativa dos deputados estaduais através do veto, que sempre foi intensa, passa a ganhar uma força contrária vinda do legislativo que nega ao governador essa possibilidade em diversos casos. Resta ver se o

surgimento dessa força contrária à intervenção do governador afeta capacidade legislativa desse ator. Para isso, no capítulo seguinte apresento análise sobre a produção legislativa iniciada pelo Poder Executivo.

Capítulo 4 – Agendas do Executivo.

A figura do governador na política brasileira ainda é pouco estudada. Essa falta de informações foi o mote de Abrucio (1998) para realizar aquele que é até hoje o principal estudo sobre o tema. Suas principais teses giram em torno do relacionamento desses com representantes estaduais e federais, assim como sua capacidade de veto sobre o andamento de propostas no âmbito federal. Para além da tese da existência de uma nova política dos governadores (Abrucio e Samuels, 1997), pouco se conhece sobre a origem dos indivíduos que ocupam esses cargos, suas trajetórias, agenda legislativa que levam adiante e a dinâmica com os outros poderes estaduais.

Como apresentamos no capítulo 1, a tese de Abrucio sobre a existência de um processo de abdicação de influência dos deputados estaduais para o governador nos moldes de um pacto homologatório tem sido questionada por diversos estudos que se baseiam em dados posteriores ao período que o autor estabelece como base⁶¹. Não tem sido feito, no entanto, o levantamento de dados para o período que o autor analisa: os anos desde a CF88 até 1994. Essa ausência se deve a grande dificuldade de acesso às informações. Estas não se encontram digitalizadas, tornando necessária pesquisa documental nos Diários Oficiais. Essa ausência de estudos voltados para a produção legislativa dos Estados em períodos anteriores e comparados com dados mais recentes deixa sem respostas questões como: Há alguma mudança na taxa de sucesso legislativo dos governadores no período? Existem variações na sua relação com o Legislativo? Na quantidade de vetos que apõe?

Da mesma forma, pouco tem sido discutido o papel do Executivo como *policy agents* através das iniciativas de leis junto ao Legislativo (Rosenhtal, 1990). É esse o caminho escolhido pelos governadores para implantar algumas das suas principais agendas de governo? Ou será que a dificuldade colocada pelo processo legislativo levam esses a iniciarem políticas públicas de seu interesse por medidas administrativas internas como decretos (Kousser e Philips, 2012)?

Para responder algumas dessas questões esse capítulo se divide em duas partes. A primeira analisa as iniciativas legislativas dos governadores desde 1983 até 2010, com ênfase em dados agregados de sucesso, de foco da agenda do Poder Executivo e sobre o destino dos vetos que o governador se vê obrigado a apor sobre as medidas que inicia. O objetivo é verificar

⁶¹ A influência dos governadores sobre a arena federal é discutida por Arretche (2007) e Cheibub et al (2009).

padrões persistentes no tempo, assim como alterações que podem ser observadas a partir de séries temporais.

A segunda parte, em busca de maior capacidade explicativa, analisa cada governo do período com a utilização dos dados agregados, das mensagens anuais enviadas ao Legislativo e de recorte de jornais. O objetivo é aumentar a especificidade da análise aproximando a lupa dos fatos históricos e entender a escolha de implantação dos governadores de algumas de suas principais políticas públicas. É o processo legislativo utilizado com frequência? Ou os governadores escolhem implantar algumas agendas através de decretos? Sabe-se que o caminho legislativo é mais árduo, abrindo espaço para modificações feitas pelo Legislativo, mas garante à política pública em questão maior permanência no tempo. A emissão de decretos de um governador é implantada com facilidade, mas pode ser revertida com a mesma facilidade por um novo governante. Como cada governador enfrentou essa escolha entre facilidade do caminho e persistência de seu legado de políticas públicas?

4.1 - Visão Geral

Entre o dia 15 de março de 1983, quando Leonel Brizola tomou posse do cargo no Poder Executivo, se tornando o primeiro governador eleito diretamente do novo Estado do Rio de Janeiro, e o dia 1 de janeiro de 2010 quando Sergio Cabral iniciou seu segundo mandato, o Poder Executivo fluminense foi ocupado por seis homens e duas mulheres diferentes. A lista é apresentada a seguir.

Tabela - 4.1 - Lista de governadores (1983-2010)

<i>Período</i>	<i>Governador</i>
15 de março de 1983 – 14 de março de 1987	Leonel Brizola
15 de março de 1987 – 14 de março de 1991	Moreira Franco
15 de março de 1991 – 2 de abril de 1994	Leonel Brizola
2 de abril de 1994 – 1 de janeiro de 1995	Nilo Batista
1 de janeiro de 1995 – 31 de dezembro de 1998	Marcello Alencar
1 de janeiro de 1999 – 6 de abril de 2002	Anthony Garotinho
6 de abril de 2002 – 31 de dezembro de 2002	Benedita da Silva
1 de janeiro de 2003 – 31 de dezembro de 2006	Rosinha Garotinho

1 de janeiro de 2007 – 31 de dezembro de 2010	Sergio Cabral
---	---------------

Fonte: Construído pelo autor.

Não se encontram na lista os vice-governadores ou presidentes da Alerj que ocuparam o cargo por curto tempo durante licenças e viagens dos titulares. Nilo Batista e Benedita da Silva são incluídos na lista de governadores por terem substituído os titulares de forma definitiva, ambos foram eleitos vice-governadores e ocuparam o cargo de governador por períodos de cerca de oito meses cada. Em ambas as situações, o titular, Leonel Brizola, no primeiro caso, e Anthony Garotinho no segundo, decidiram por encerrar seus mandatos de forma precoce com o intuito de disputar a eleição presidencial.

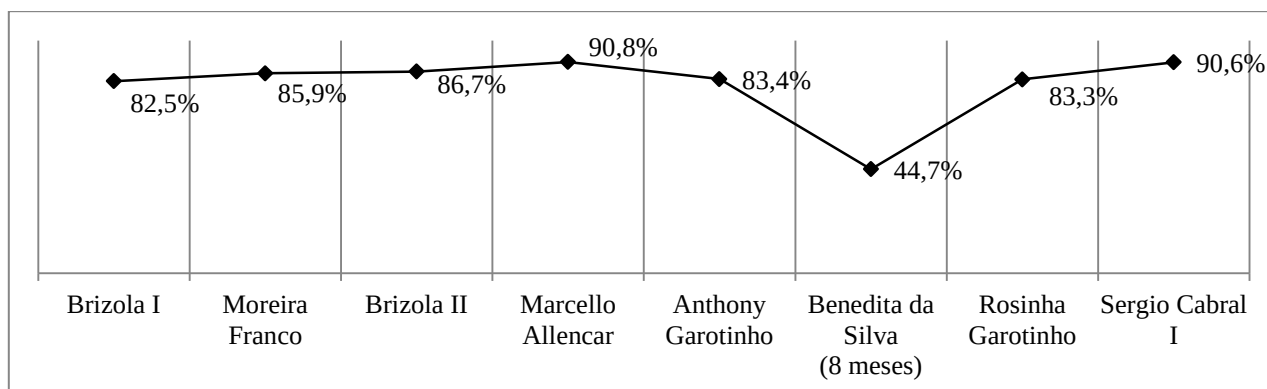
A lista apresenta nomes de indivíduos que, em sua maioria, ocuparam algum cargo eletivo anterior, indicando que o cargo de chefia do Executivo estadual é disputado geralmente por políticos com alguma experiência. Rosinha Garotinho é o único caso desviante da lista. Apesar de ter pouca experiência política quando disputou o cargo, ela tinha ocupado a secretaria de Ação Social e Cidadania durante o governo de seu esposo, Anthony Garotinho. Leonel Brizola, antes de 1983 já tinha sido governador do estado do Rio Grande do Sul; Moreira Franco havia sido prefeito de Niterói; Marcello Alencar governou a cidade do Rio de Janeiro por duas vezes antes de chegar ao Palácio Laranjeiras; Anthony Garotinho, além da experiência como Deputado Estadual, tinha governado a cidade de Campos; e Sergio Cabral, apesar de não ter ocupado qualquer cargo do Poder Executivo, foi deputado estadual durante 12 anos, tendo presidido o Poder Legislativo Estadual por oito deles. Todos apresentavam, em diferentes graus, experiência política prévia, variável que Rosenthal (1990) apresenta como sendo um dos principais poderes do governador.

Além da experiência pessoal, os governadores possuem também alguns predicados informais que favorecem sua atuação legislativa. Como apresentado no capítulo 1, o fato de serem atores unitários, possuírem recursos que interessam aos deputados estaduais e terem grande publicidade junto aos meios de comunicação colocam esses como atores centrais da política estadual.

Dentro do conjunto dos poderes formais, os governadores fluminenses possuem direito de iniciar projetos sobre todos os temas; exclusividade de iniciativa de projetos de leis que disponham sobre a organização e o funcionamento da administração estadual, assim como projetos de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento anual. Ademais dessas

áreas de competência exclusiva, que circunscrevem a maior parte da administração estadual, o governador pode solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa. O pedido de urgência obriga o Legislativo a deliberar sobre esses projetos em até quarenta e cinco dias. Some-se a isso o fato de que o governador é eleito através da divulgação de uma agenda de campanha, é de se esperar que ele tenha sucesso na aprovação de projetos. Caso o processo legislativo gere resultados não desejados, o governador pode tentar moldar ou barrar esses com seus poderes de veto parcial e total, cuja manutenção é votada na Assembleia. A listagem de poderes formais dos governadores não é o bastante para atestar sua capacidade legislativa, é preciso saber se eles conseguem aprovar suas iniciativas.

Uma das primeiras medidas usadas para descrever a relação do governador com o Legislativo estadual é a sua taxa de sucesso, o percentual das proposições aprovadas dentre aquelas que inicia. Essa é usada como ilustração para argumentos da capacidade do governador em transformar suas iniciativas em leis. Essa medida, apelidada pela literatura americana de *batting average*, em analogia às percentagens de rebatidas dos atletas de beisebol, é duramente criticada por Kousser e Philips (2012). Isso se deve ao fato de esconder enorme variação ao considerar todos os projetos iniciados como contendo a mesma importância e, também, por não considerarem a agenda que o Executivo deixa de iniciar por saber que não existe possibilidade de aprovação. A taxa de sucesso de um governador seria a mesma se perdesse apenas uma votação, sendo essa a questão mais trivial ou a promessa central de sua agenda de campanha. Assim como um governador que iniciasse dezenas de medidas arrojadas e inovadoras e conseguisse aprovar metade teria uma taxa de sucesso bem menor do que um governador que iniciasse apenas medidas burocráticas e conseguisse aprovar todas. Conhecendo a fraqueza dessa medida, a taxa de sucesso dos governadores do Estado do Rio de Janeiro (1983-2010) está disposta no gráfico 4.1.

Gráfico - 4.1- Taxa de Sucesso dos governadores do Estado do Rio de Janeiro (1983-2010)

Fonte: Construído a partir de dados angariados na Alerj.

O gráfico acima apresenta a taxa de sucesso de medidas iniciadas pelo Poder Executivo, entre Projetos de lei ordinárias, Projetos de lei complementar e Propostas de Emenda Constitucional. Como se pode verificar, as taxas de sucesso dos governadores no tempo⁶² são bastante altas, sempre superando os 80%, com exceção do breve período do governo de Benedita da Silva (PT) em 2002. Embora esta tenha controlado o governo por pouco tempo (abril a dezembro de 2002), escolhi por considerar como um governo diferente de Anthony Garotinho, seu antecessor, pelo fato de que ambos haviam rompido o acordo político que a designou vice-governadora. No momento em que o titular do mandato renunciou para concorrer à Presidência da República, estava instaurado um novo governo. Não obstante a situação semelhante, a desincompatibilização do titular para a disputa presidencial, não considero o governo Nilo Batista como diferente do segundo governo Brizola pela inexistência de uma ruptura política e pelo vice-governador ser do mesmo partido do antecessor.

O caso de Benedita da Silva mostra um pouco das dificuldades de usar a taxa de sucesso como base para análise. As iniciativas desse governo tiveram menor tempo disponível para alcançarem sucesso do que as iniciativas dos outros governos, criando um problema na sua comparabilidade. Não obstante, o período desse governo “tampão” é aquele que apresenta maiores quantidades de derrubadas de veto do governador, indicando que essa taxa de sucesso mais baixa que a outra deriva, em parte, da dificuldade de fundar um pacto de governo com

⁶² Aqui não há medidas anualizadas, mas sim médias para cada governador. Alinhando essas em sua sequência de acontecimento, temos uma aproximação da linha temporal, sabendo, no entanto, que existiram mandatos de tamanho diferentes.

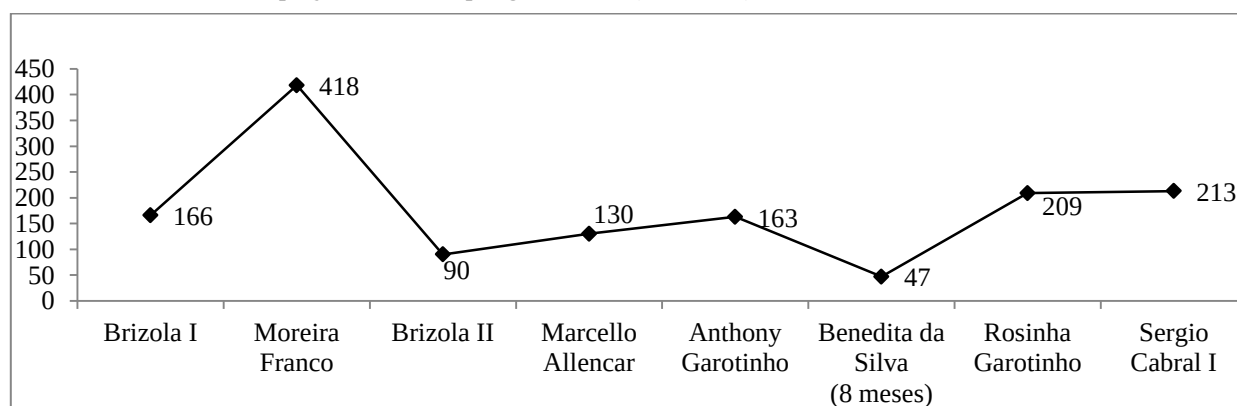
horizonte temporal reduzido. Um sucesso de mais de 40% nessa situação não deixa de ser considerável, reforçando a ideia de que os governadores possuem grande capacidade legislativa.

A forma encontrada por Kousser e Philips (2012) para contornar os problemas apresentados pela taxa de sucesso do governador se baseou em duas estratégias. Primeiro, usar como base das medidas de interesse do governador, que representam o que eles querem implantar, as ideias apresentadas no chamado “State of the State”, discurso tradicional dos governadores americanos no início de cada legislatura. Nesse momento, percebido por todos os atores e pela mídia, como central na vida política estadual, os governadores abordam junto ao Legislativo aqueles temas que consideram como agenda principal de seu governo. A segunda parte da estratégia dos autores foi classificar as medidas contidas nesses discursos entre orçamentárias e de políticas públicas, assim como numa escala ordinal de relevância.

A abordagem dos autores é arguta, porém, sua replicação nos casos dos Estados brasileiros é problemática. Apesar de existir, no estado, o requisito de que o governador envie mensagem ao Legislativo todo o início de ano, essa não possui necessariamente a apresentação da agenda legislativa do governo. São muitas vezes relatos de agendas já aprovadas e de alterações feitas que não passam pela Assembleia. Para entender melhor as agendas legislativas de cada governo, uso dados desagregados na próxima seção.

Nesse momento, é interessante verificar algumas variações entre os governos, variações escondidas pela taxa de sucesso. Uma delas é a quantidade de medidas iniciadas pelo governador, outra é a taxa de dominância, tamanho relativo das leis com origem no Executivo frente ao total. As iniciativas dos governadores são apresentadas no gráfico 4.2.

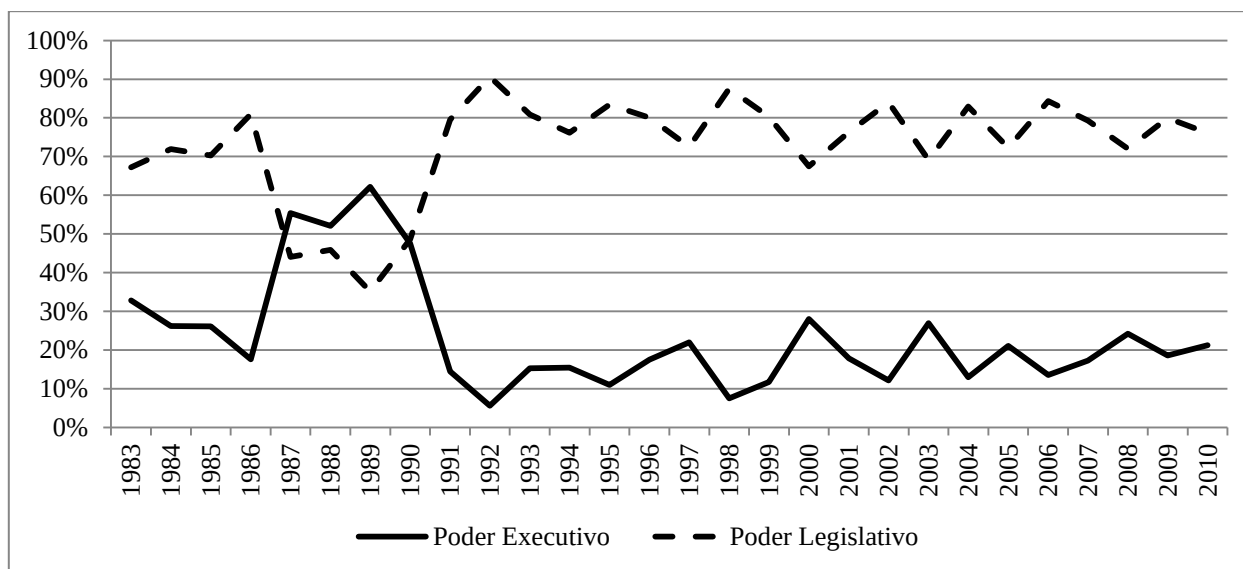
Gráfico - 4.2 - Número de projetos iniciados por governador (1983-2010)



Fonte: Construído a partir de dados angariados na Alerj.

Como é possível verificar, existe razoável variação na quantidade de projetos iniciados pelos diferentes governadores. O governo de Moreira Franco apresenta a maior quantidade de projetos iniciados, quase o dobro do segundo colocado, Sergio Cabral I, que iniciou 213 projetos. Benedita da Silva, que governou por apenas oito meses apresentou a menor quantidade de projetos, com 47. Dos governos considerados de forma completa, o segundo de Leonel Brizola (1991-1994) apresenta a menor quantidade de projetos, com 90. O que indica que os embates com José Nader, Presidente do Legislativo a época, como apresentados no capítulo anterior, tiveram efeito de diminuir a quantidade de vezes que o governador buscou o caminho legislativo. Essa evidência parece ainda mais forte quando consideramos que no primeiro governo, tendo os presidentes do Legislativo como aliados, o mesmo Brizola iniciou 84,5% mais projetos. Os números totais de projetos também devem ser considerados com cautela, já que possuem os mesmos defeitos da taxa de sucesso. Um dos exemplos desses defeitos é o caso do governo Marcello Alencar, que mesmo promovendo agenda pesada de desestatização, apresentou apenas 130 projetos em seus quatro anos de governo.

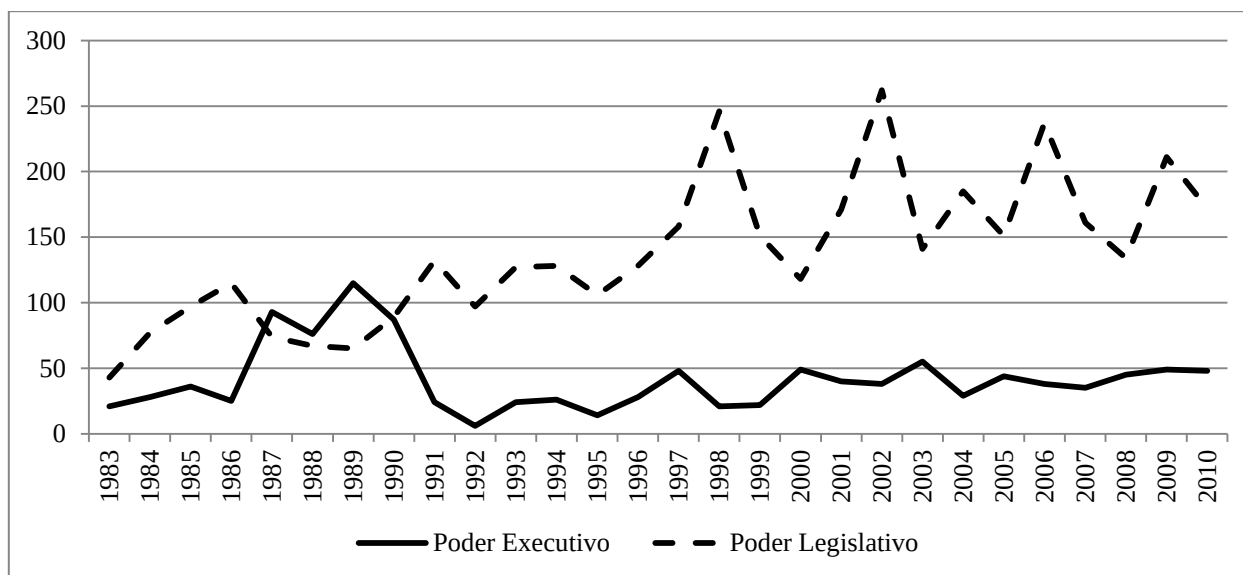
Pode-se tentar capturar qual dos poderes contribui mais na produção legislativa estadual através da medida de dominância. A dominância sobre o que é aprovado mostra o quanto os projetos vindos de cada poder contribuem para o todo aprovado anualmente pela Casa legislativa. Não existe um nível de dominância estabelecido como normal, ele depende do padrão da relação entre os dois poderes e do processo legislativo em si. No nível nacional, os trabalhos de Figueiredo e Limongi (1999) têm mostrado forte dominância do Presidente sobre o que é aprovado no Congresso, sendo a taxa de dominância do período 1989-1994 de mais de 80%. As taxas de dominâncias por ano do Poder Executivo e do Poder Legislativo estadual para o período são apresentadas no gráfico 4.3.

Gráfico - 4.3 - Dominância do Poder Executivo e do Poder Legislativo sobre as leis sancionadas no Estado (1983-2010)

Fonte: Construído a partir de dados angariados na Alerj.

O gráfico acima se baseia nas leis aprovadas em cada ano, ou seja, já incide sobre esses percentuais a política do governador de vetar grande parte do que é aprovado com origem no Legislativo. Ela mostra que, diferentemente da relação apresentada para o nível federal, no Estado do Rio de Janeiro, a maior parte dos projetos que são sancionados em lei tem origem no Poder Legislativo. Esse é responsável, na maior parte do período, por entre 70% e 80% da produção legal. O Poder Executivo apresenta taxas que variam entre 20% e 30%, com a clara exceção dos anos entre 1987 e 1991, período do governo Moreira Franco, o qual, como foi apresentado no gráfico 4.2, iniciou quantidade de projetos bem maior do que seus pares. Esse período é o único na história recente da política fluminense em que mais da metade da produção legal do estado se originou no Poder Executivo.

Os gráficos apresentados acima não permitem refutar a tese do grande poder dos governadores, como apresentado por Abrucio (1998). Esses, no Estado do Rio de Janeiro, possuem taxas de sucesso altas. Entretanto, com exceção do governo Moreira Franco, os governadores não são responsáveis pela maior parte das iniciativas que se tornam lei. A crescente contribuição do Legislativo na produção legal pode ser bem visualizada quando comparamos, em números brutos, a quantidade de leis com origem em cada um dos poderes em cada ano. O gráfico 4.4 apresenta esses dados.

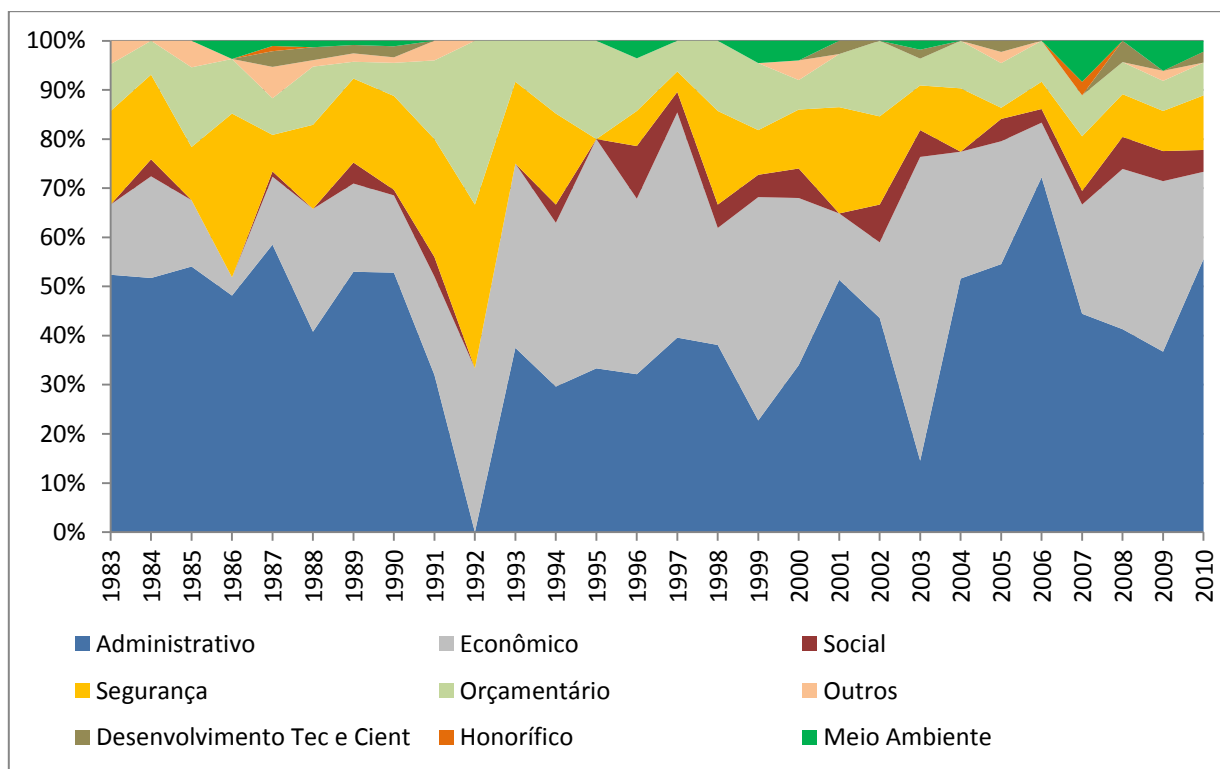
Gráfico - 4.4 - Leis com origem no Poder Executivo e no Poder Legislativo por ano (1983-2010)

Fonte: Construído a partir de dados angariados na Alerj.

Fica evidente que, com exceção do governo Moreira Franco (1987-1990), os governadores aprovaram uma quantidade de leis por ano com pouca variação. Esse nível, com um teto em torno de 50 leis, se manteve pela maior parte do período. Já a produção legislativa com origem no Legislativo apresenta uma tendência crescente. Com alguns anos com produção legal cinco vezes maior que o primeiro ano de série.

Saber a quantidade de leis aprovadas com origem no governador, porém, não é o bastante para compreender a atuação desta figura central da política estadual. É preciso conhecer a agenda desses atores, quais projetos conseguem aprovar junto ao Legislativo e como essa se altera no tempo. Para compreender melhor os projetos que os governadores fluminenses aprovam junto ao Legislativo, apliquei a tipologia de assuntos apresentada no Apêndice I para os 1.174 projetos de lei com origem no Executivo que foram aprovados pela Alerj. O resultado pode ser visto no gráfico 4.5. A tabela com os dados se encontra no Apêndice III, tabela1.

Gráfico - 4.5 - Projetos com origem no Poder Executivo aprovados pela Alerj por assunto (1983-2010)



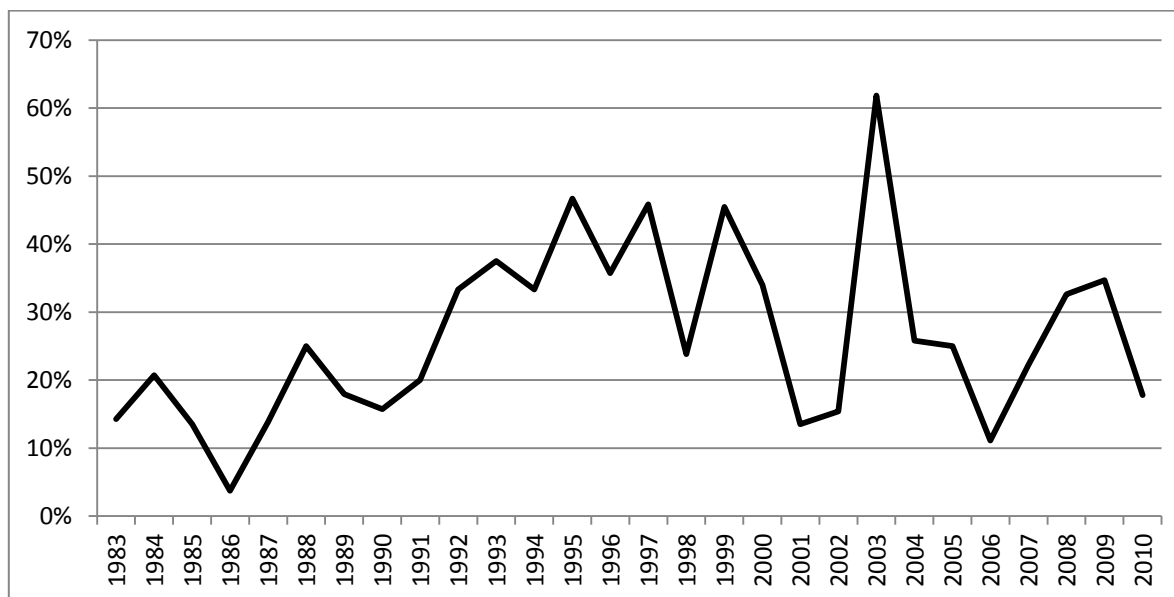
Fonte: Construído a partir de dados angariados na Alerj.

O gráfico mostra variação nos assuntos de projetos com origem no governador que são aprovados pela Alerj. É patente a importância de alguns temas como “Administrativo”, “Econômico” e “Segurança”. As duas primeiras somadas representam 70% de todas as medidas iniciadas pelo governador e aprovadas pela Alerj. Caso somemos essas com as medidas orçamentárias, temos 79% de todas as iniciativas do governador que foram aprovadas pela Alerj. Apesar de existirem casos classificados em nove das dez categorias da tipologia, a maior parte da produção legal do governador versa sobre áreas em que sua atuação é protegida constitucionalmente. O tema “Segurança”, composto por medidas que tratam da administração e estrutura interna das Polícias Militar e Civil em sua maioria, também é uma área na qual o governador tem prerrogativa de legislar e que representa mais de 13% da agenda dos governadores do estado. Somadas, as áreas administrativa, econômica, orçamentária e de segurança pública, reúnem mais de 92% dos PLs com origem no governador e aprovados no Legislativo. Áreas importantes como a “Social”, “Meio Ambiente” e “Desenvolvimento Cultural e Tecnológico” respondem por menos de 8% das medidas legislativas do Executivo.

A distribuição dos PLs por assunto varia no tempo também. Todos apresentam uma atuação forte na área administrativa, que representa na maior parte das vezes, metade das iniciativas dos governadores aprovadas. Isso não implica em uma atuação necessariamente similar. Enquanto o governo Moreira Franco (1987-1991) teve uma agenda administrativa mais voltada aos reajustes do funcionalismo público, principalmente no embate com diversas categorias do serviço público por conta da constante desvalorização dos salários pela inflação alta do período, o governo Rosinha Garotinho (2003-2006), no seu último ano, apresentou agenda muito voltada para a estrutura administrativa, principalmente pela reformulação do quadro de Pessoal de diferentes instituições do estado. A estrutura da administração do Estado também foi parte importante da agenda classificada como “administrativa” de Marcello Alencar (1995-1998), que embora tenha iniciado menos projetos administrativos que os dois governadores citados acima, dedicou quase metade da sua agenda administrativa para questões referentes à sua estrutura, como o Programa Estadual de Desestatização, assim como legislações que autorizavam e regravam concessões do estado em diferentes áreas. A área administrativa, daquelas em que o governador concentra suas ações, também é uma das quais a Assembleia apresenta forte produção. Apesar de a temática ser constitucionalmente protegida da atuação do Legislativo, principalmente sobre mudanças na sua estrutura e funcionamento, o Legislativo inicia e aprova muitas medidas em torno do tema, como vimos no capítulo anterior. As alterações de maior porte, no entanto, ainda são exclusividade de iniciativa do governador.

A área econômica é uma das que mais apresenta variação na importância em relação à agenda geral e nos assuntos das medidas legislativas do governador. É fortemente dominada pelo governador, já que a participação do Legislativo nesse tema é baixa. O gráfico 4.6 apresenta crescimento da importância desse tema dentro da agenda aprovada do Poder Executivo entre 1983 e 1999, com oscilações mais fortes a partir dos anos 2000.

Gráfico - 4.6 - Percentual de medidas da área "Econômica" dentro dos PLs aprovados na Alerj com origem no Poder Executivo (1983-2010)



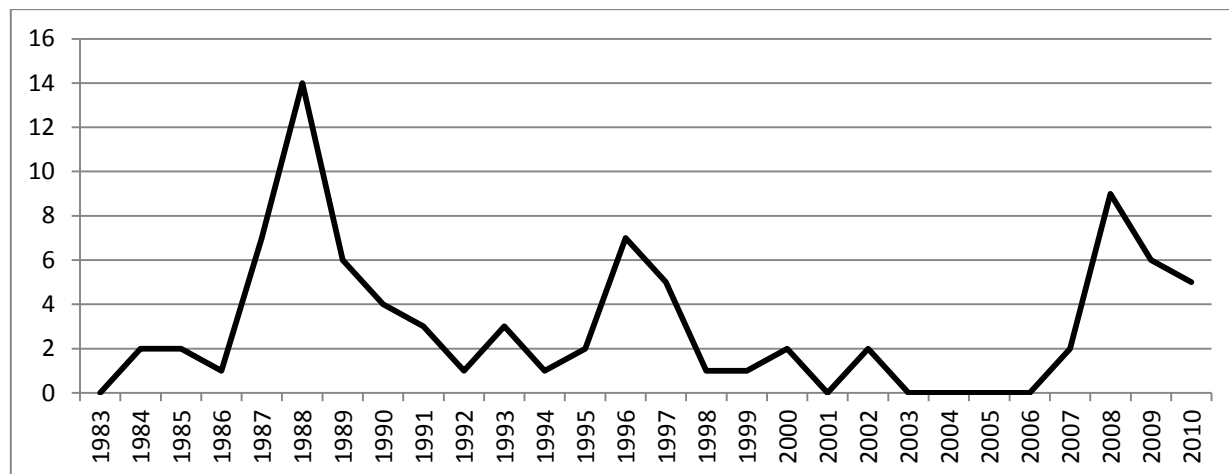
Fonte: Construído a partir de dados angariados na Alerj.

A agenda econômica dos governadores foi concentrada em três assuntos, os quais respondem por mais de 70% das medidas: a modificação de tributos, o pedido de autorizações de empréstimos e a concessão de incentivos fiscais. Os casos das autorizações de empréstimos e da concessão de incentivos fiscais servem como exemplo de alterações nas agendas dos governadores.

O caso dos empréstimos é emblemático porque trata do tema do endividamento estadual, estopim do processo de desestatização incentivado pelo governo federal nos anos 1990. A quantidade de vezes em que o governo estadual busca aprovar uma lei que autorize alguma forma de empréstimo tem sido menor com o passar dos anos, principalmente entre o período das políticas de ajuste fiscal (1995-1998) e o ano de 2007. O gráfico 4.7 apresenta a quantidade de pedidos de autorizações de empréstimo do governador aprovados por ano. É clara a predominância de tais pedidos nos anos do governo Moreira Franco (1987-1991) e uma tendência decrescente depois. Durante o governo Rosinha Garotinho (2003-2006), enfrentando dificuldades impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, não se aprovou nenhuma medida dessa natureza. Interessante notar, no entanto, o quanto essa variação em torno dos empréstimos do governo também parece estar ligada com a maior ou menor aproximação com o governo federal. Os três

“picos” do gráfico abaixo correspondem a momentos nos quais os governadores mantiveram boas relações com o Presidente da República⁶³.

Gráfico - 4.7 - Quantidade de PLs de autorização de empréstimos iniciados pelo governador aprovados por ano (1983-2010)

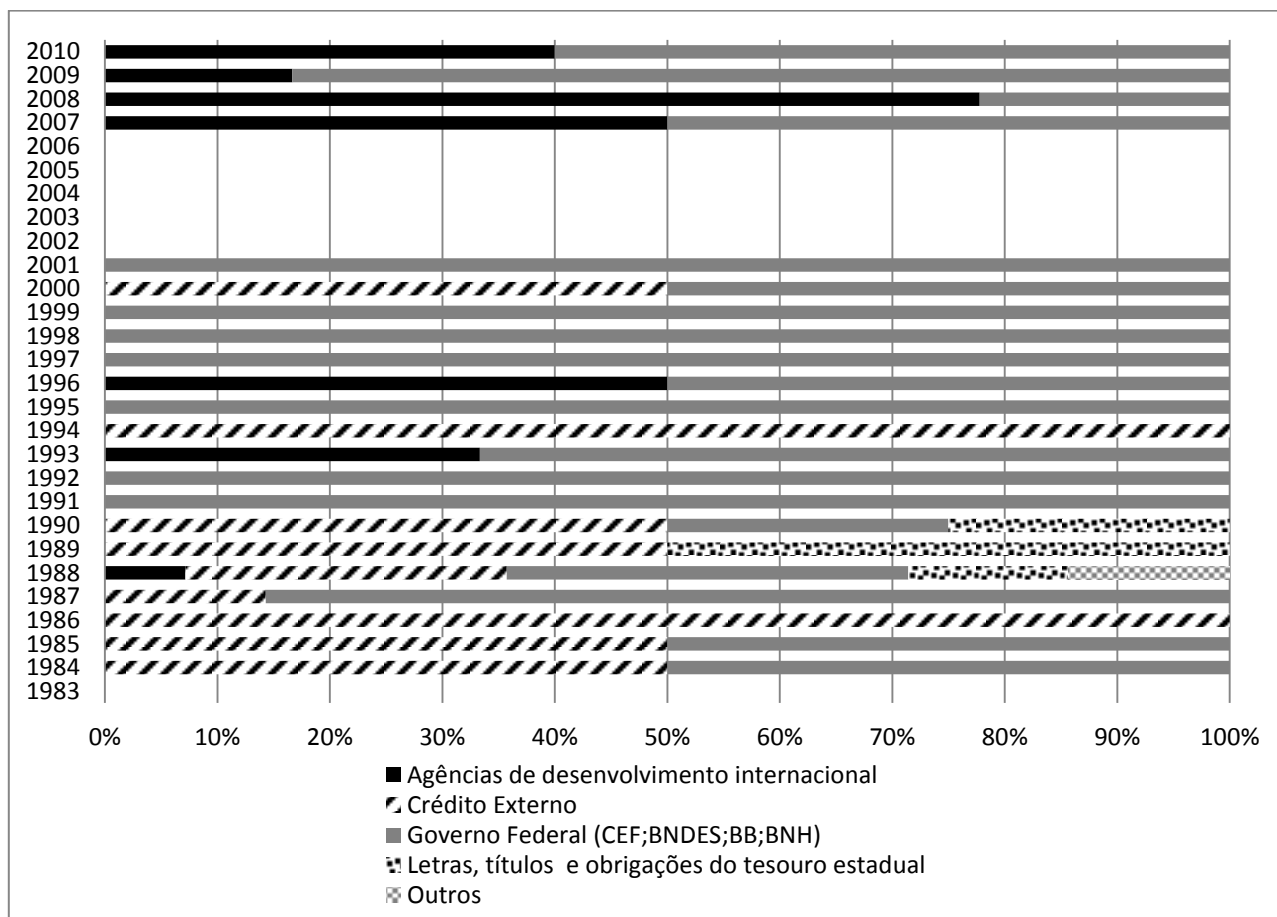


Fonte: Construído a partir de dados angariados na Alerj.

Interessante notar que durante o governo Cabral I existe uma retomada da política de financiamento de projetos por empréstimos. Essa retomada, porém é baseada em outra forma de financiamento. Abrindo os pedidos de autorização de empréstimos com base na origem do dinheiro podemos perceber que existe uma constância no governo Federal como financiador, uma queda no financiamento por agentes externos e um crescimento do financiamento de projetos por agências de desenvolvimento internacional como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). As alterações na importância desses dois tipos de financiamento em relação ao total de pedidos de empréstimos podem ser vistas no gráfico 4.8.

⁶³ Moreira Franco (1987-1991) e Marcello Alencar (1995-1998) eram do mesmo partido do Presidente da República durante seus mandatos. Moreira teve dissídios com José Sarney em torno do tamanho do mandato presidencial a ser estabelecido pela CF88, acabando por perder o apoio deste, e Marcello Alencar colocou dificuldades a implementação de algumas políticas nacionais como o Fundef. Ambos, no entanto, iniciaram seus mandatos com apoio declarado dos presidentes. Sérgio Cabral, apesar de não fazer parte do mesmo partido que o Presidente Lula, construiu uma parceria de sucesso com este, baseada no apoio do PMDB ao governo federal.

Gráfico - 4.8 - Origem dos recursos nas autorizações de empréstimos para o Poder Executivo aprovadas pela Alerj (1983-2010)



Fonte: Construído a partir de dados angariados na Alerj.

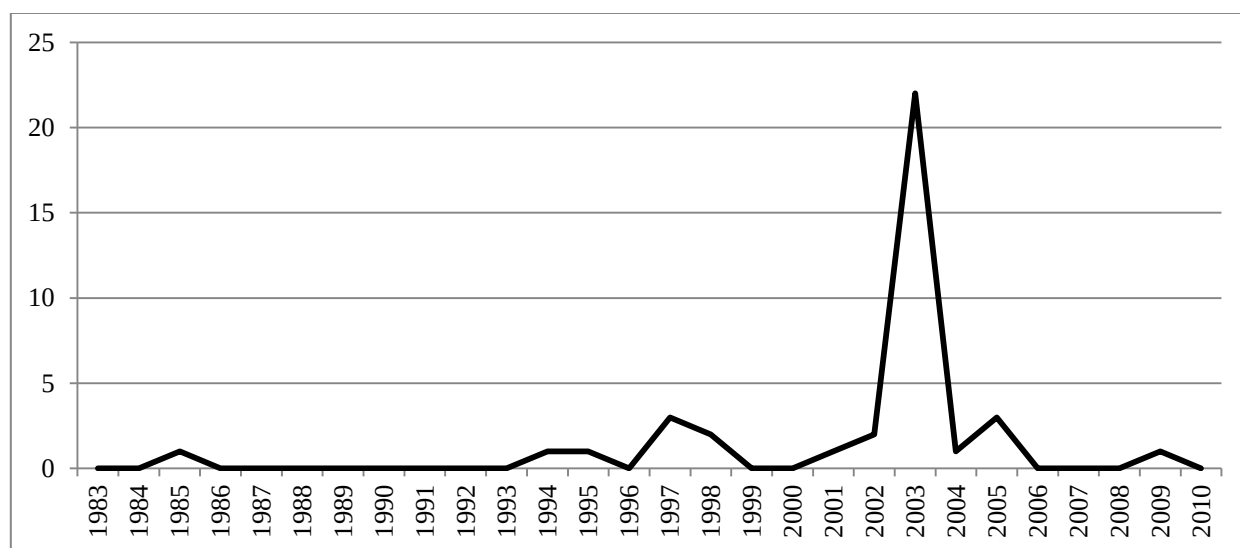
O gráfico deixa claro a mudança no portfólio de credores do Estado. A lei de responsabilidade fiscal aprovada em 2001 parece ter tido efeito nesse âmbito. Ela impediu o governo Benedita da Silva e Rosinha Garotinho de conseguirem empréstimos⁶⁴ e levou o governo Sergio Cabral I a buscar o financiamento de projetos do seu interesse em agências internacionais de desenvolvimento. A ausência de empréstimos no governo Rosinha Garotinho ocorreu, principalmente, pela incapacidade do governo de aumentar o limite de endividamento, cuja aprovação depende da Secretaria do Tesouro Nacional. A situação fiscal delicada do Estado no período impedia que este captasse recursos através de empréstimos.

Outra agenda econômica que apresenta variação interessante é a ligada à concessão de benefícios fiscais. Esses são atos que dão tratamento tributário especial a empresas e/ou setores

⁶⁴ Por isso não se encontram valores entre 2002 e 2006 no gráfico 4.8.

da economia, ou que criam programas que financiam, através de créditos tributários ou outros meios, projetos voltados a um setor específico da economia ou de uma região. Em resumo, são medidas que buscam atrair investimentos ao financiar diretamente ou indiretamente certos setores econômicos, compondo parte principal daquilo que é chamado de “guerra fiscal” entre os Estados. O gráfico 4.9 apresenta a quantidade de PLs com origem no Executivo aprovados sobre esse assunto.

Gráfico - 4.9 - Quantidade de PLs de concessão de benefícios fiscais iniciados pelo governador aprovados por ano (1983-2010)



Fonte: Construído a partir de dados angariados na Alerj.

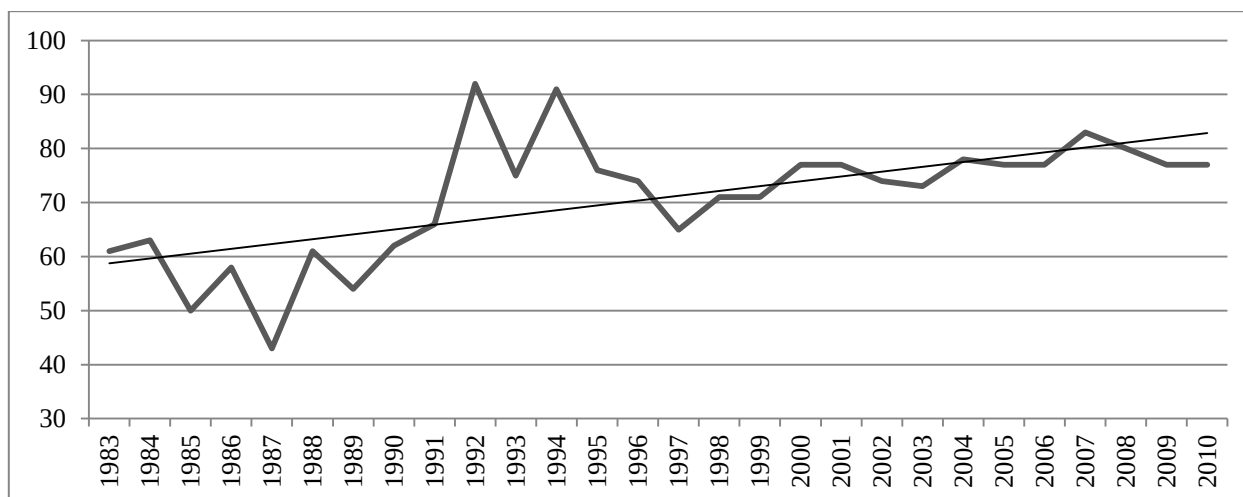
A apresentação dos dados deixa claro como o recurso a essa estratégia de atuação ocorre de forma pontual no tempo. A concentração dessas medidas nos dois primeiros anos do governo Rosinha Garotinho aponta não só a tática de atração de investimentos escolhido por um governante, o qual, como vimos, tinha perdido acesso ao financiamento externo por causa da situação fiscal do Estado. Porém, a intensidade na quantidade de medidas desse tipo no período se deve também a uma posição defensiva do governo frente às discussões no âmbito da União em torno de uma reforma tributária que poderia coibir esses instrumentos de guerra fiscal. A queda na quantidade de medidas desse tipo nos anos posteriores se deve a duas razões: primeiro, a expectativa de que o governo federal aprovaria restrições à guerra fiscal não se concretizou, em segundo lugar, aprovação da lei nº 4321 estabeleceu a possibilidade do governador conceder esses incentivos através de decretos. Uma vez montada a parafernália legal no período Rosinha

Garotinho e, principalmente, após o decreto nº40.656 do governador Cabral que passou ao Conselho de Desenvolvimento Econômico a decisão de conceder ou não incentivos, esses não precisavam mais tramitar no nível de leis, podendo ser feitos por outras formas de regulamentação.

O caso dos incentivos fiscais é interessante, pois exemplifica como Legislativo e Executivo podem agir conjuntamente para lidar com possíveis alterações do *status quo* legal iniciadas por legislação federal. A expectativa de restrições ao uso de benefícios fiscais pelos Estados como política de atração de investimentos, em um estado que sofria com impossibilidade de contratar empréstimos, criou incentivos para que os deputados estaduais delegassem poderes ao governador especificamente nessa área.

Complementar às medidas econômicas encontram-se os projetos orçamentários. Esses são iniciativas exclusivas do governador, mesmo assim, as leis que fazem parte do processo orçamentário têm variado. A lei orçamentária anual é votada todos os anos do período analisado, já a lei de diretrizes orçamentárias anual passou a figurar entre as medidas do governador a partir do ano de 1990, depois de promulgada a nova constituição estadual. O Plano Plurianual, outra das três leis que compõem o que foi definido aqui como temática orçamentária, tem votações fixadas para períodos quadrienais, podendo ocorrer revisões anuais através de legislação.

Pouco é conhecido sobre o processo orçamentário estadual. Pinto (2010) apresenta estudo sobre o caso do Rio de Janeiro que questiona a tese de que os prefeitos “governistas” seriam beneficiados pelo governador através do orçamento. O autor indica que a quantidade de emendas dos deputados estaduais sobre a proposta do governo é volumosa, e que esses tem criado medidas para restringir a capacidade do governador de realocar o dinheiro em outras áreas. O que indica uma maior rigidez dos deputados frente à tentativa dos governadores em alterar a proposta votada em plenário. O embate do Legislativo e do Executivo em torno do projeto orçamentário precisa ser mais profundamente estudado. Mas dados sobre o tempo de tramitação da lei orçamentária anual na Alerj indicam quantidade crescente de tempo utilizado pelo Legislativo para discutir e aprovar o orçamento. Os dados são apresentados no gráfico 4.10.

Gráfico - 4.10 - Tempo de tramitação (dias) para a aprovação do Projeto de Lei orçamentária anual (1983-2010)

Fonte: Construído a partir de dados angariados na Alerj.

O gráfico acima mostra que o Legislativo fluminense tem tomado tempo crescente para aprovar o projeto de lei orçamentária anual. Enquanto nos anos 1980, o Alerj se debruçava sobre a proposta do Executivo por, no máximo, 60 dias, no período que se segue, os deputados passaram a tomar sempre mais que dois meses para aprová-la. A relação de causalidade entre o tempo de tramitação do projeto de lei orçamentária e a maior capacidade dos Legislativos de extrair do governador um acordo mais próximo do desejado pela maioria do plenário não é direta, mas Kousser e Philips (2012) mostraram que, pelo menos nos Estados americanos, Legislativos mais profissionalizados estavam associados a um tempo maior de barganha em torno do orçamento estadual. As mudanças na profissionalização dos Legislativos estaduais brasileiros ainda não foram estudadas, mas o crescimento do tempo que o Legislativo estadual analisa o projeto de lei orçamentária indica maior intuito dos deputados estaduais em afetarem os resultados desse processo central da política estadual.

A última das áreas em que o Executivo concentra suas ações é a de segurança pública. A maior quantidade de projetos de leis aprovados nesse campo se deve, no entanto, a medidas administrativas das Polícias Militar e Civil que são de iniciativa exclusiva do governador. Alterações de regras internas de promoção e critérios de transferência para a reserva são a maior parte das medidas dessa categoria. O aumento de revisões do piso salarial das corporações segue a tendência das medidas “Administrativas”, ocorrendo principalmente durante o governo Moreira Franco (1987-1991). As medidas que realmente atingem o *status quo* da segurança pública são

poucas, por exemplo, a criação do Fundo Especial da Polícia Civil – FUNESPOL⁶⁵ – em 1988, que tem como finalidade o reequipamento da Polícia Civil, e o Fundo Especial da Secretaria de Segurança Pública - FUNESSP⁶⁶ - criado em 1996 e destinado a complementar os recursos financeiros para aparelhar, modernizar e acompanhar a evolução tecnológica das atividades dos órgãos operacionais da segurança pública. A ausência de medidas legislativas efetivas nessa área não significa que não existiram políticas públicas sobre segurança pública no estado, essas, porém, não pressupõem aprovação a partir de medidas legislativas. Alterações tão profundas na política estadual de segurança, como a criação das unidades de polícia pacificadora⁶⁷ (UPP) foram feitas através de decretos. A criação dessas unidades simboliza mudança na tática de combate ao tráfico, prevalecendo a ideia de ocupar territórios antes tidos como apartados da cidade do Rio de Janeiro.

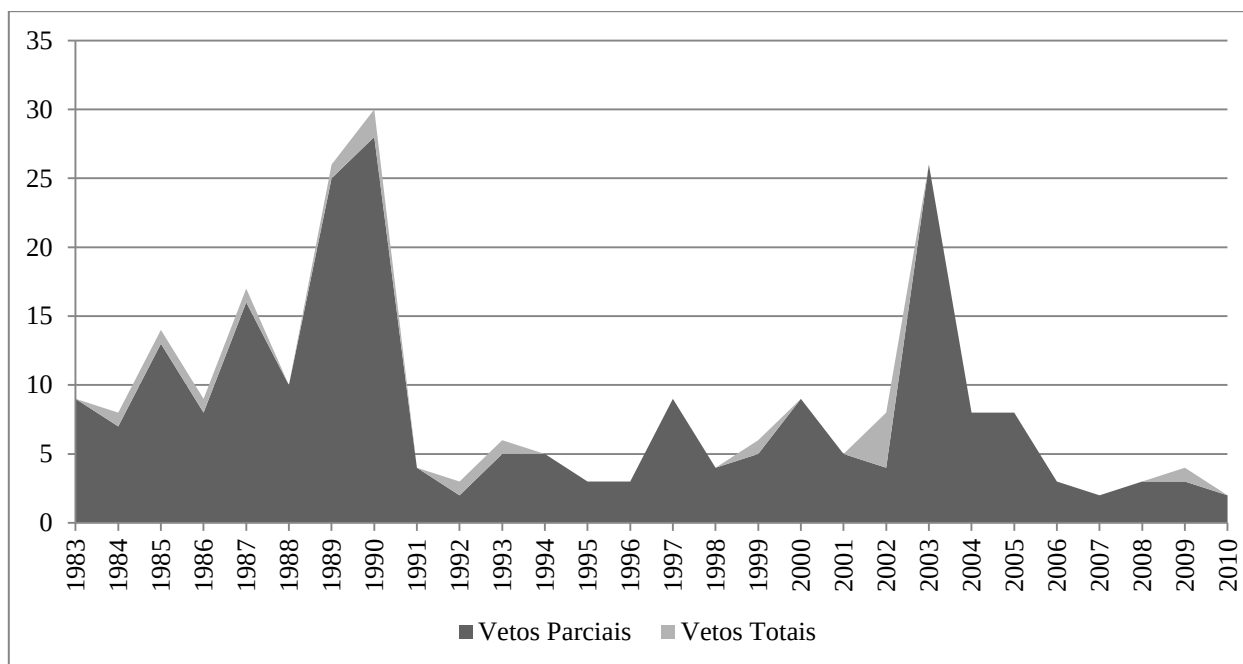
A atuação dos governadores na temática “Social” deixa clara a diferença de agenda legislativa entre esses e os deputados estaduais. Os governadores destacaram apenas 3,2% da sua agenda legislativa para essa área, enquanto os deputados estaduais dedicaram 30% de sua própria agenda. Enquanto os governadores patrocinaram apenas 38 projetos dessa área que foram aprovados pela Alerj, os deputados estaduais, no mesmo período, patrocinaram 1558 projetos nos mesmos termos. O controle das secretarias permite ao governo implantar políticas públicas sem a necessidade, na maioria dos casos, de uma legislação sobre o tema. É impressionante, no entanto, que políticas como a implantação dos Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs), apesar de centrais na campanha de Brizola, tenham ocorrido sem uma legislação capaz de garantir que a reformulação realizada fosse mantida pelos governos seguintes. Algumas mudanças, no entanto, precisavam de alterações legislativas como a criação de diferentes conselhos ligados aos direitos de minorias e a instituição da política de cotas para as universidades estaduais.

As grandes taxas de sucesso apresentadas no gráfico 4.1 não significam que a aprovação das medidas iniciadas pelo Executivo seja fácil e nem que não sejam alteradas pelo Legislativo. Dado interessante e que revela parte do embate entre os dois poderes é a quantidade de vetos apostos pelo governador sobre medidas que ele mesmo iniciou. O gráfico 4.11 apresenta a quantidade de projetos iniciados pelo Executivo e que esse decidiu por vetar.

⁶⁵ Lei nº 1345 de 1988.

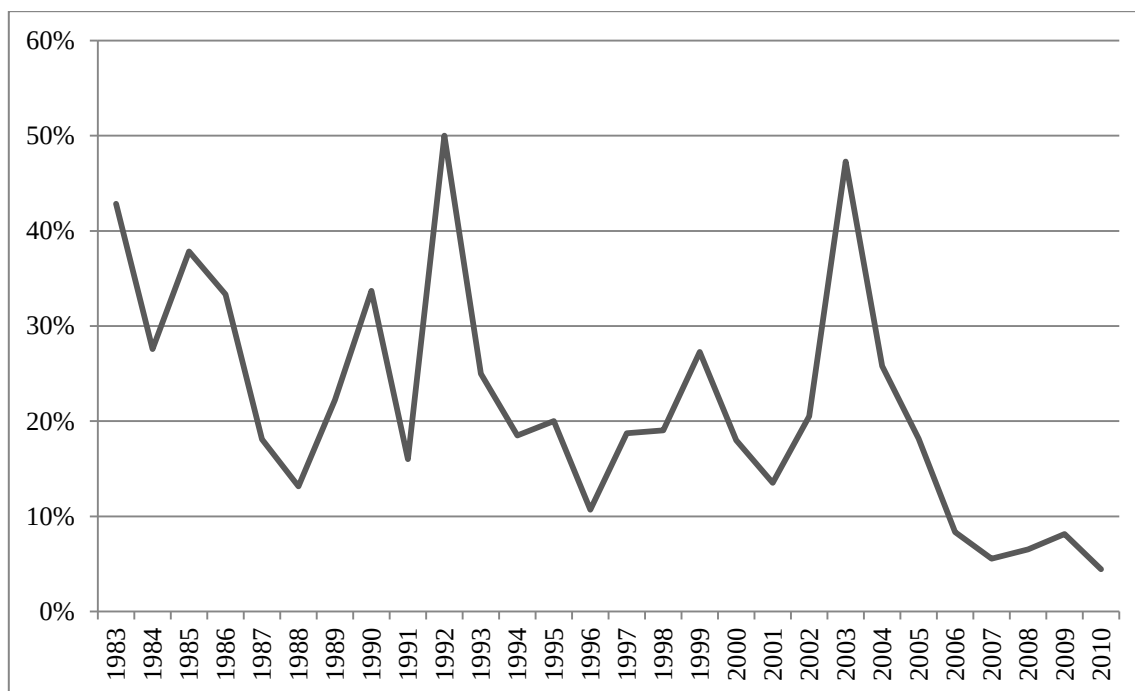
⁶⁶ Lei nº 2571 de 1996.

⁶⁷ Decreto nº 41650.

Gráfico - 4.11 - Quantidade de vetos sobre medidas iniciadas pelo Executivo (1983-2010)

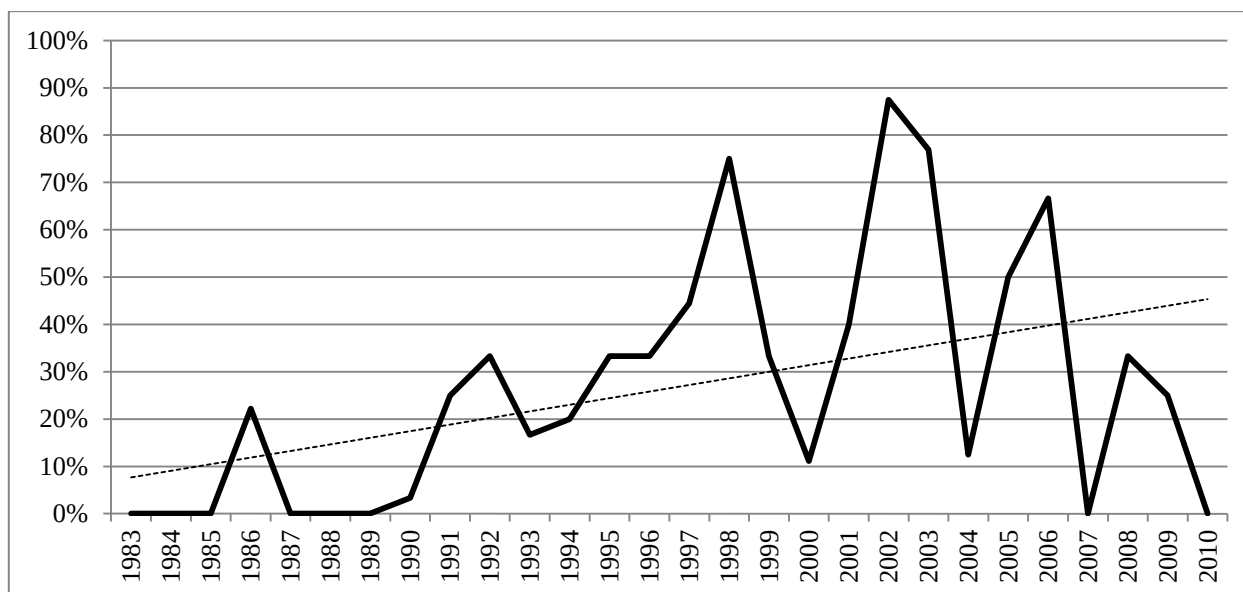
Fonte: Construído a partir de dados angariados na Alerj.

O gráfico mostra claramente que há uma quantidade importante de medidas cujo processo legislativo é iniciado pelo Executivo, mas sobre o qual este se vê na necessidade de usar seu poder de veto após observado o resultado. No total do período, isso ocorreu com 20,8% das iniciativas do Executivo. O entendimento do governador de que uma iniciativa sua deve ser vetada decorre, principalmente, de mudanças colocadas no corpo do projeto pelo Legislativo. Nesses casos, o governador tem a possibilidade de tentar moldar o resultado através do uso do veto parcial, como o gráfico 4.11 indica ocorrer. Poucos são os casos em que o governador decide vetar completamente um autógrafo iniciado por seu gabinete. O gráfico acima, assim como o de baixo, que apresenta os dados de vetos em relação à agenda do governador indicam que essa dinâmica de veto sobre as alterações feitas pela Alerj é forte nos anos oitenta e no começo dos anos 2000, mas apresenta queda no governo Sergio Cabral para patamares abaixo dos 10%. Os dados não são capazes de distinguir, no entanto, se essa queda se deve a menor quantidade de mudanças do Legislativo sobre as propostas do Executivo, ou se é resultado de aquiescência do governador Sergio Cabral ao resultado do processo legislativo realizado na Casa que presidiu por oito anos.

Gráfico - 4.12 - Percentual da agenda do governador aprovada na Alerj e vetada pelo Executivo (1983-2010)

Fonte: Construído a partir de dados angariados na Alerj.

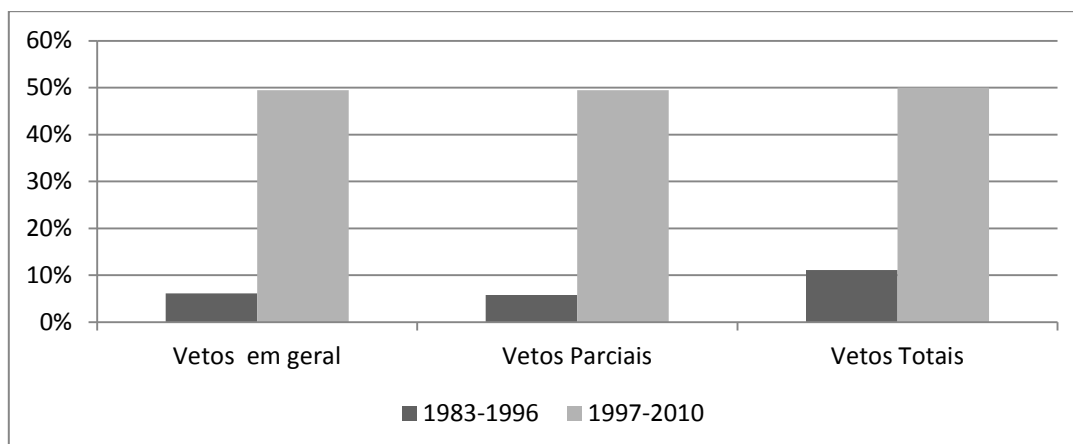
A dinâmica de oposição de vetos pelo governador sobre as medidas que ele mesmo inicia apresenta um padrão diferente do de crescimento do conflito entre as Casas apresentado em quase todos os gráficos dessa tese. Ele parece indicar que os governadores do início do período estudado sentiam maior necessidade de vetar as alterações realizadas pelo Legislativo do que os governadores dos períodos mais atuais. A análise da derrubada desses vetos nos remete ao padrão de crescimento da capacidade da Alerj de manter suas posições a partir da metade dos anos noventa, como sugere o gráfico 4.13.

Gráfico - 4.13 - Taxa de derrubada de vetos sobre medidas iniciadas pelo governador (1983-2010)

Fonte: Construído a partir de dados angariados na Alerj.

O gráfico nos revela a evolução da taxa de derrubadas de vetos sobre os PLs iniciados pelo governador no período. Comparada com o gráfico anterior, 4.12, pode-se verificar que nos anos 1980, não obstante grande parte da agenda aprovada do governador tenha sofrido alguma forma de veto, esses são dificilmente derrubados, tornando muito eficiente a tática do governador de moldar o resultado legislativo pelo uso dos vetos parciais. A partir do começo da década de 1990, concomitante com a chegada de José Nader a presidência da Alerj, ocorre um crescimento forte da derrubada de vetos das iniciativas do governador. Esse crescimento se torna mais agudo ainda a partir da metade da década de 1990, chegando a patamares muito altos, como os 75% de derrubadas no ano de 1998 e os 87,5% de 2002.

Caso separemos as taxas de derrubadas por dois períodos, um se iniciando em 1983 e terminando em 1996 e o outro entre 1997 e 2010, como fizemos no capítulo anterior, podemos verificar a grande diferença dos períodos entre as médias de derrubadas dos vetos sobre medidas do governador. As taxas são apresentadas no gráfico 4.14.

Gráfico - 4.14 - Taxa de derrubada de vetos sobre medidas do Executivo separada por período (1983-1996 e 1997-2010)

Fonte: Construído a partir de dados angariados na Alerj.

O gráfico deixa patente que as dinâmicas de derrubadas de veto mudaram no período também sobre as iniciativas do governador. Até meados dos anos 1990, a tática de apor vetos sobre as alterações feitas pelo Legislativo nas iniciativas do Executivo servia como forma de moldar essas de forma a aproximá-las a preferência do governador, já que mais de 90% dos vetos eram mantidos. A partir de 1997, essa tática não parece ser mais tão eficiente, visto que as taxas de derrubadas dos vetos passaram a beirar os 50%.

Essa seção do capítulo procurou apresentar de forma direta, dados da produção legislativa com origem no governador e da sua dinâmica com o Legislativo. O que encontramos é um ator central na política estadual que consegue aprovar a maior parte da agenda que propõe, essa, no entanto, é muito voltada para as áreas nas quais o Poder Executivo possui iniciativa exclusiva segundo a Constituição Federal de 1988, principalmente as áreas administrativa e econômica. O campo legislativo não se apresenta como espaço no qual o governo dedica esforços para aprovar políticas públicas abrangentes e debatidas com os deputados estaduais. A atuação sobre essas se dá principalmente pelas secretarias, gerando políticas públicas que tem aplicação menos discutida e menor estabilidade, já que podem ser interrompidas por alterações em decretos e portarias. A escolha dos governadores de não levarem as temáticas sociais para o debate legislativo parece ser um dos incentivos colocados aos deputados estaduais para buscar aprovar legislação nesse campo, visto que a iniciativa legal é a principal forma com que todos eles têm de buscar influenciar os resultados das políticas públicas. A atuação em áreas protegidas, no entanto, não impede que o Legislativo altere as iniciativas do governador, prática que é observada pela grande

quantidade de vetos que o Executivo apõe aos projetos que ele mesmo inicia. A capacidade de o Legislativo manter essas alterações apresenta um padrão crescente, que se coaduna com o relatado no capítulo 3.

A seção seguinte desse capítulo apresenta, de forma breve, uma discussão sobre as agendas, legislativa ou não, de cada governo do período, utilizando as mensagens enviadas pelos governadores para a Alerj, os dados legislativos e notícias de jornais.

4.2 - Governos do Rio de Janeiro

4.2.1 - Leonel Brizola (PDT) – 15 de março de 1983 a 15 de março de 1987

Quando da volta do exílio político em 1979, Leonel Brizola (PDT) era figura política intrinsecamente ligada a Getúlio Vargas e a João Goulart, atores centrais do período anterior a 1964. Isso fez de seu retorno ao país um dos marcos do processo de abertura política. Apesar de ter sido prefeito de Porto Alegre (1956-1958) e governador do Rio Grande do Sul (1959-1963), ele já possuía laços com o Rio de Janeiro, tendo sido o deputado federal mais votado do Estado da Guanabara nas eleições de 1962. Esse laço facilitou sua intenção de ser o primeiro governador eleito do novo Estado, ação que se encaixava dentro da ambição pessoal de vir a ser Presidente da República (Sento-Sé, 1999).

As eleições de 1982 ocorreram com legislação diferente da constante na CF88. Não existia a instituição do segundo turno, sendo o princípio que regia as eleições o da pluralidade. Assim, o candidato mais votado era eleito, mesmo recebendo menos que a metade da votação geral. Outra regra vigente na eleição de 1982, estabelecida pela Lei N° 6.798/82, obrigou o eleitor a votar apenas em candidatos pertencentes ao mesmo partido sob pena de nulidade do voto (BRASIL, 1982). Por fim, diferentemente da propaganda eleitoral atual, o acesso dos candidatos à televisão era regrado pela Lei Falcão (BRASIL, 1976).

O processo que levou Brizola a ganhar a eleição foi pontuado pela perda da sigla do PTB para Yvette Vargas, criando a necessidade de fundar um partido novo, e a constante oposição das organizações Globo ao seu nome. A sua vitória, com 34% dos votos válidos, foi analisada posteriormente como improvável (Souza, Lima Junior e Figueiredo, 1987) já que necessitou

combater tanto a máquina estadual criada por Chagas Freitas (PMDB), quanto a máquina federal ligada ao Governo Militar. Porém, a tática de tornar a disputa em torno de temas nacionais e não locais, serviu para desbancar os candidatos que despontaram como favoritos no início, como Sandra Cavalcanti (PTB) e Miro Teixeira (PMDB), concentrando a disputa entre Leonel Brizola (PDT) e o candidato do partido do governo federal, Moreira Franco (PDS). Foi com esse foco que Brizola conseguiu capitalizar votos tanto daqueles insatisfeitos com o governo militar quanto daqueles insatisfeitos com a dinâmica localista da máquina estadual chaguista. Nos termos de Sarmiento (2008), Brizola conseguiu, através do carisma, derrotar a política de rotina da máquina chaguista, sendo o único governador eleito nas eleições de 1982 que não pertencia aos partidos herdeiros do bipartidarismo do governo militar: PMDB e PDS.

O início do governo de Brizola trouxe muita expectativa em torno de mudanças na política localista operada pelo governador anterior. Era preciso rotinizar no exercício de governo o carisma que levou Brizola ao Palácio Laranjeiras. A crítica à lógica paroquialista que reinava na política estadual aparece no discurso de posse do governador.

Sem me referir às causas e origens da situação em que se encontra o Estado do Rio de Janeiro, todos os Srs. conhecem, desde D. João VI, que sob muitos aspectos ainda se encontra aqui vivendo no Rio de Janeiro, este paternalismo, a marginalização do povo, particularmente do povo trabalhador, enfim um conjunto de situações adversas, que sob muitos aspectos transformou o Rio de Janeiro numa espécie de colônia de nobres; cada setor agindo isoladamente e resolvendo seus problemas; e sempre uma mentalidade paternalista plena, com exclusão da população, seja na articulação e no estudo dos problemas, quanto especialmente nos benefícios das soluções. (Leonel Brizola, apud Rio de Janeiro, 1983b, p. 06)

Mesmo conseguindo eleger o Presidente da Casa e comandando a maior bancada de deputados estaduais, a liderança do governo encontrava, em 1983, dificuldade para aprovar as mensagens do governador. Isso fez com que ao fim do primeiro ano de governo, Brizola se visse na necessidade de ceder cargos para aqueles que mais criticou durante a campanha, oferecendo ao PMDB e ao PTB um acordo para a formação de um governo de coalizão. Mesmo estabilizando a política estadual momentaneamente, o acordo foi criticado, inclusive pelo PMDB, pelo claro contraste com o discurso que o governo de Brizola havia feito.

Não tem 20 dias nós éramos os chaguistas corruptos, culpados de todos os males. Como num passe de mágica, deixamos de ser corruptos e somos hoje a grande salvação do Estado, Deputados íntegros. O que estará na cabeça de Leonel Brizola para engolir este

sapo? Eu não acredito em Brizola. Acho que mais uma vez essa Casa será ludibriada. (Gilberto Rodrigues - PMDB, apud O Globo, 1983)

O que estava na cabeça do governador era a dificuldade colocada para aprovar suas mensagens no Legislativo, inclusive mensagens simples, como autorizações para viagens internacionais. O descompasso entre o novo governo e o Poder Legislativo apareceu principalmente no episódio da tentativa de impeachment do Secretário de Fazenda do Estado por não repassar parte do duodécimo devido à Alerj⁶⁸. Embora governasse regido por uma constituição estadual aprovada durante o Governo Militar e o seu partido ocupar grande quantidade de cadeiras no Legislativo estava patente para o governador que era necessário apoio majoritário para levar adiante as mudanças legislativas que queria.

As principais categorias abordadas pelo Executivo no primeiro governo Brizola foram as áreas Administrativa e de Segurança que receberam mais de 75% das leis aprovadas com origem no governador. A necessidade de fazer uma reforma na administração do Estado é realçada diversas vezes por Brizola em suas mensagens ao Legislativo, e derivou, segundo ele, de decisões da administração anterior de realizar uma série de nomeações irregulares para cargos públicos que buscavam influenciar a eleição, assim como da dificuldade de relação com o governo federal, tanto no período militar quanto no governo Sarney.

A área de segurança é outra central da agenda legislativa, apesar de sua principal novidade não ter necessitado de um projeto de lei para se tornar política pública. O conteúdo desses projetos de lei modificava o piso salarial dos Policiais e Bombeiros, fixava seus efetivos e alterava regras internas da corporação, tratando da questão da ascensão da carreira e dos cursos formadores. Porém, a principal mudança foi a afirmação do governador de que a Política de Segurança do Estado seria feita com respeito aos Direitos Humanos, com a proibição da entrada de policiais em favelas “arrombando barracos” (Rio de Janeiro, 1983c:13) e a repressão aos grupos de extermínio que atuavam na Baixada Fluminense.

A despeito da concentração de medidas administrativas e de segurança pública, a principal agenda do governo foi ligada à educação, com o desenvolvimento e implantação do modelo dos Centros Integrados de Educação Pública, conhecidos pela sua sigla - CIEP - e pelo

⁶⁸ José Talarico, líder do governo Brizola na Alerj, conta que o que impediu a derrubada do secretário da Fazenda (César Maia) foi uma manobra sua de encaminhar o pedido de impeachment ao próprio secretário. Como esse pedido pode ser encaminhado apenas ao governador para ter validade, essa manobra permitiu ao líder ganhar tempo para que o secretário pagasse o duodécimo da Casa e acalmasse os ânimos. (Freire, 1998).

apelido de “Brizolões”. Esses foram apresentados à população como um novo sistema de ensino que estaria fundado no cuidado do aluno em tempo integral e com atenção sobre sua alimentação, saúde e desenvolvimento pedagógico. A centralidade do tema da educação aparece no discurso de posse de Brizola:

É, exatamente, aqui onde se encontra nossa prioridade máxima: salvar centenas de milhares de crianças e adolescentes. É a nossa tarefa mais urgente. Escolarizar e assistir com médicos e alimentação adequada a todas as crianças do Estado do Rio de Janeiro é o nosso compromisso supremo entre todas as tarefas que me aguardam na administração. (Brizola, apud Rio de Janeiro, 1983b)

O desenvolvimento de uma nova forma de escola foi levado à frente em conjunto com um novo modelo físico do local de ensino, em projeto criado por Oscar Niemeyer e que permitia construção dessas em nível industrial. Embora se tratasse de um projeto de reforma ampla e ambiciosa, todo o processo de desenvolvimento e implantação dos CIEPs passou ao largo da participação dos deputados estaduais, sendo levado pela Secretária de Educação através de medidas administrativas. O principal papel dos deputados estaduais consistia na tentativa de escolher os nomes desses novos aparatos estaduais. Sem a necessidade de o governador iniciar essa política pública por legislação, os deputados ficaram insulados do processo. A dificuldade na relação com o Legislativo encontrada por Brizola no começo de seu mandato ajudou a tornar o caminho legislativo menos atraente. Implantar os CIEPs por medidas administrativas, no entanto, facilitou que o projeto fosse interrompido em governos seguintes. A escolha por implantar o programa sem um marco legislativo ocorreu não por uma delegação dos deputados estaduais, mas para evitar o desgaste que o próprio Legislativo poderia causar sobre o projeto. Os custos da ausência de um marco legal que tornasse a política em questão menos perene, foi menor do que os custos esperados das modificações que o Legislativo poderia fazer no projeto. Outro programa importante no governo Brizola, iniciado sem marco regulatório novo, foi o programa “Cada Família, um lote” que buscava diminuir o déficit habitacional do estado.

A escolha nesses casos precisa ser estudada de forma mais aprofundada por entrevistas, mas é importante realçar que ela foi tomada em um momento em que o Poder Executivo contava com mecanismos legais que poderiam ser utilizados para facilitar a aprovação de projetos na Alerj e manter vetos apostos. A Constituição Estadual de 1975, continha dois mecanismos que fortaleciam o governador no processo legislativo. O primeiro, em relação aos vetos apostos,

previa que o destino desses fosse votado em 45 dias ou seriam considerados mantidos por decurso de prazo⁶⁹. O segundo dispositivo estabelecia que uma vez que o governador pedisse urgência para a votação de uma matéria, esta deveria ser votada em 40 dias, caso esse prazo se esgotasse, esses projetos seriam colocados como primeiros itens da pauta de votações em dias sucessivos. Caso não fossem apreciados eles seriam considerado aprovados⁷⁰. Ambos os mecanismos foram aposentados pela Constituição do Estado de 1989.

A manutenção de vetos por decurso de prazo aconteceu de forma ampla durante o primeiro governo de Leonel Brizola e o governo de Moreira Franco, até a aprovação da nova Constituição Estadual. Dos 320 projetos iniciados nesse período e vetados, 172 tiveram o veto mantido por decurso de prazo, totalizando 53,1%. Não obstante o mecanismo ter sido extinto no meio do mandato de Moreira Franco, a Alerj deixou de votar muito mais vetos apostos por esse do que no primeiro governo Brizola. Entre 1983 e o fim do governo de Brizola em 1987, foram 37 vetos mantidos por decurso de prazo de um total de 119 (31%), enquanto no período de Moreira Franco foram 123 vetos mantidos por decurso de prazo de 201 (61,2%). A exigência no período de 2/3 dos votos da Casa para derrubar um veto dificultava a sua ocorrência.

Sobre o outro mecanismo que pendia a balança para o lado do Executivo, o pedido de urgência, ele foi usado de forma estratégica apenas pelo primeiro governo Brizola. Após os resultados das eleições de 1986, que elegeram Moreira Franco e renovaram a casa em mais de 75%, o governo Brizola convocou sessões extraordinárias entre os dias 21 de dezembro de 1986 e 30 de janeiro de 1987, as quais foram derrubadas, em sua maioria, por falta de quórum. A ausência de deputados estaduais impediu a votação das matérias em pauta. Mesmo assim, fazendo uso do pedido de urgência, o governo teve aprovados 23 projetos de lei de sua iniciativa através desse recurso no ano de 1987.

O primeiro governo de Leonel Brizola carregou grandes esperanças no seu início e teve vários contratemplos. Sem embargo ter sido eleito com a maior bancada do próprio partido que um governador já teve, Brizola precisou do apoio de partidos que havia criticado fervorosamente durante a campanha. O governo buscou implantar política nova sobre educação, a qual escolheu insular de interferências do Legislativo. Em outros campos, precisou tratar de questões administrativas emergenciais de um estado alijado de apoio federal, com arrecadação declinante e

⁶⁹ § 4 do artigo 45 da Constituição do Estado (Rio de Janeiro, 1975).

⁷⁰ § 3 do artigo 41 da Constituição do Estado (Rio de Janeiro, 1975).

gastos crescentes. Esse cenário econômico estadual apresentava horizontes difíceis pela recessão que afetava o país como um todo. No campo da segurança, enfrentou ondas de saques e uma constante acusação de que o crescimento da violência era causado pela concepção adotada de um aparato de segurança que respeitasse os direitos humanos.

Embora tenha exercido mandato em um período histórico que, segundo a literatura, era muito favorável ao fortalecimento dos governadores, Brizola enfrentou problemas de governabilidade, obrigando-o a desistir de uma agenda mais radical, e formando uma coalizão com partidos os quais tinha feito oposição previamente. A dinâmica entre governo e Alerj dificilmente pode ser entendida como um “Pacto Homologatório”. A escolha do governador em insular parte de sua agenda da influência do Legislativo ao implantá-la sem marco regulatório novo era uma forma de evitar conflito e não um processo abdicatório dos deputados estaduais. As dificuldades impostas pela Constituição Estadual de 1975, essencialmente autoritária, diminuía a força da Alerj de combater esse insulamento, já que a derrubada de vetos era muito difícil.

4.2.2 - Moreira Franco (PMDB)– 15 de março de 1987 a 15 de março de 1991

Em 1986, numa campanha eleitoral permeada pela discussão sobre a violência urbana, Moreira Franco, que havia migrado para o PMDB, teve como principal adversário o vice-governador Darcy Ribeiro (PDT), indicado por Leonel Brizola para dar continuidade ao seu governo. A indicação do nome de Darcy para a cabeça da chapa foi realizada de forma controversa e vista por boa parte do PDT como ingerência de Brizola. Esse fato levou a dissidências internas, como a saída para o PMDB de José Colagrossi, que havia sido um dos deputados federais mais votados do PDT em 1982, onde acabou por organizar a aliança de partidos em torno de Moreira Franco. Defendendo ser capaz de “acabar com a violência em seis meses” e à frente de uma aliança eleitoral com uma dezena de partidos, Moreira Franco alcançou mais de 49% dos votos e se elegeu governador. Para sua vitória colaborou a aliança com o PMDB nacional que ocupava a Presidência da República no período e pelo sucesso inicial do plano cruzado que estabilizou a inflação e a economia por um breve período.

Porém, ao assumir o cargo em 15 de março de 1987, a situação econômica do estado e do país era outra. Além das políticas de estabilização econômica do governo Sarney terem se mostrado infrutíferas, Moreira Franco assume acusando o governo anterior de ter-lhe deixado uma herança maldita, com as finanças do estado em situação calamitosa, falta de pagamento da máquina administrativa e o sistema bancário encampado pelo banco central, que interveio no Banerj e colocou o Banco de desenvolvimento do estado (BD-Rio) em processo de liquidação judicial. As prioridades do governo concentravam-se em três áreas: o combate à violência, a reforma administrativa para lidar com a crise e o estímulo ao crescimento econômico.

A associação com o governo federal trouxe benefícios iniciais ao governo Moreira Franco, como deixa claro o gráfico 4.7 que apresenta o número de leis com autorização de empréstimos por ano. O governo Moreira Franco foi aquele que alcançou a maior quantidade de leis desse tipo, com a maior parte do financiamento vindo do governo federal através do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Caixa Econômica Federal (CEF). Essa parceria com o governo federal permitiu que a agenda de desenvolvimento econômico do estado fosse colocada em execução, principalmente, através do financiamento de obras como a expansão do metrô e a construção de um Polo Petroquímico no estado. A quantidade de financiamento do governo federal, porém, diminuiu a partir de 1988, com o agravamento da crise financeira, o que levou o governo a buscar financiamento em linhas de crédito externas. A aliança com o governo federal também sofreu revezes em torno dos debates da Constituinte e da questão do tempo de mandato do Presidente Sarney. Moreira Franco, que titubeou entre diferentes posições durante o debate, acabou por defender que o PMDB deveria manter uma posição independente do governo Sarney.

A atuação no campo econômico se deu principalmente pela aprovação de projetos ligados às autorizações de empréstimos. Essa forma de projeto, pelo caráter técnico das obras e do planejamento, permite pouca interferência do Legislativo, sendo esta uma questão de aprovar ou não o aumento do endividamento do estado. No campo econômico, outra medida importante tomada através da arena legislativa foi a aprovação em 1989 de uma lei de microempresas estadual, anterior a lei nacional de 1997.

De acordo com a intenção de se aumentar o dinamismo da economia, o governo iniciou uma série de medidas para fortalecer a produção acadêmica e tecnológica do estado. Para isso, autorizou a criação da Universidade Estadual do Norte Fluminense e fixou percentual da receita

tributária do estado a ser repassado à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj).

A agenda de reforma administrativa se tornou uma das principais agendas do governador, principalmente pela premência de lidar com pouco dinheiro em caixa, crescimento de gastos e necessidade de reajustar os valores salariais dos servidores devido às perdas causadas pela inflação. Grande parte da agenda legislativa do governo no campo administrativo se concentrou em medidas que tratavam da área da estrutura e vencimentos dos servidores públicos. Inclusive com batalhas inglórias, como a necessidade de propor o fim de um gatilho salarial, aprovado pelo governador Brizola, que reajustava os salários dos servidores automaticamente sob o argumento de que implementar tal medida levaria à incapacidade de o Estado honrar seus compromissos salariais com os servidores. A política de reajuste desses, porém, era regulada pela crise fiscal do estado e os reajustes eram achatados pela inflação alta do período. Essa dinâmica levou o governo a encarar longas greves do serviço público, principalmente do magistério público estadual em 1987 e 1988. A capacidade de o governo lidar com as demandas salariais do serviço público em um período de recessão foram ainda mais dificultadas com o bloqueio do banco central sobre contas do tesouro do estado e de algumas empresas estaduais no final de 1988.

No campo do combate à violência urbana e à criminalidade, o governo Moreira Franco não alcançou avanços expressivos. Com a bandeira de “acabar com a violência em seis meses”, Moreira Franco decidiu interromper a política de Brizola de impedir que a polícia “subisse os morros” e prometeu dotar o sistema de segurança pública de informatização que permitisse tratamento estatístico aos índices de criminalidade. Apesar de medidas legislativas importantes como a criação do Fundo Especial da Polícia Civil (FUNESPOL), do Fundo Especial da Academia de Polícia Civil (ACADEPOL), que visavam reequipamento da polícia civil, e das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher; a maior quantidade de medidas legislativas na área da segurança versava sobre mudanças no pessoal, como reajustes, alterações no tamanho da corporação, e na estrutura da carreira policial. Outra medida importante na área de segurança, mas que passou ao largo do processo legislativo, foi o início da construção do complexo presidiário de Bangu. A tática de combate à criminalidade do governo não trouxe frutos, tendo aumentado a percepção da violência policial, e criado expressões como a “Polícia do Moreira” para designar a violência policial sancionada pelo governador. O fim da política de direitos humanos implantada no governo Brizola também parece ter incentivado a intensificação da

atuação de grupos de extermínio, com um dos casos mais emblemáticos, a Chacina de Acari, ocorrendo em julho de 1990.

O fim da parceria com o governo federal e o agravamento da crise fiscal no estado e econômica do país diminuíram os níveis de aprovação do governo Moreira Franco. Junto com essas, a incapacidade de cumprir as metas de diminuição dos índices de criminalidade no estado levou o governo Moreira Franco a ser um dos piores avaliados no período e abriu espaço para o retorno de Leonel Brizola à chefia do Executivo Estadual.

O governo Moreira Franco, dos governos fluminenses, é aquele que mais se aproxima do que Abrucio denominou como “Barão da Federação”. Moreira Franco teve atuação legislativa forte, sendo seu governo o único que manteve dominância sobre a produção legislativa maior do que a Alerj, além de ter utilizado de forma intensa os vetos totais e parciais (327 vezes), com apenas 13 sendo derrubados, todos ao fim do governo. Esse tipo de relação com a Alerj, ao invés de padrão, constitui-se, na verdade, em exceção. Nenhum dos governadores seguintes conseguiu repetir o feito de iniciar tantos projetos de lei, apor tantos vetos e manter sua grande maioria.

4.2.3 - Leonel Brizola (PDT) – 15 de março de 1991 a 31 de dezembro de 1994⁷¹

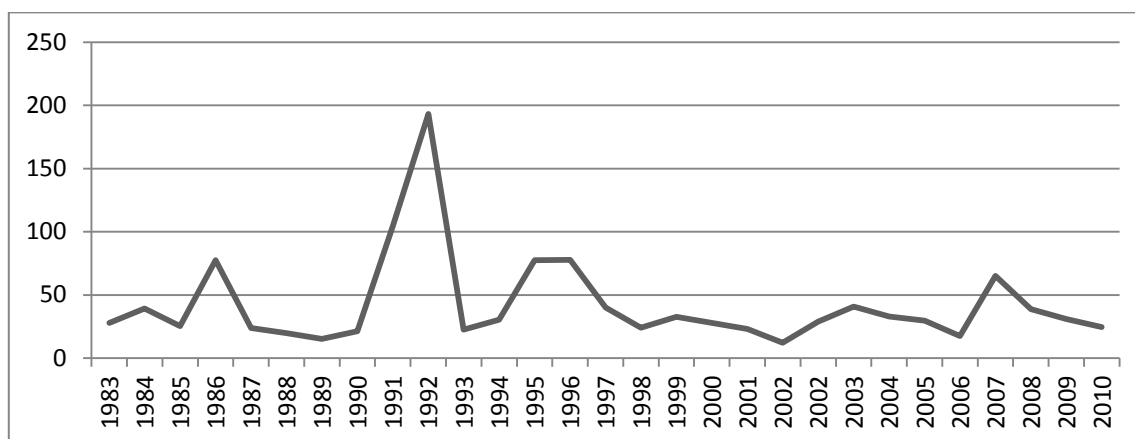
A baixa aprovação do governo Moreira Franco e o excelente resultado que Leonel Brizola (PDT) tinha conseguido no Estado durante a eleição presidencial de 1989 fizeram dele o favorito para as eleições governamentais de 1990. Competindo com apenas mais três candidatos, Jorge Bittar (PT), Nelson Carneiro (PMDB) e Ronaldo Cezar Coelho (PSDB), em uma campanha considerada morna se comparada com a de 1982, Brizola confirmou seu favoritismo e venceu a primeira eleição estadual depois da CF88, com 60% dos votos, sem precisar de um segundo turno. Brizola concorreu defendendo as políticas de educação, moradia e direitos humanos que havia colocado em prática em seu mandato anterior, como a retomada dos projetos dos CIEPs e do projeto de habitação “Cada família, um lote”.

⁷¹ Como afirmado anteriormente, considero o governo de Nilo Batista (06 de abril de 1994 a 31 de dezembro de 1994) como uma continuação do segundo governo Brizola. Nilo Batista (PDT) assumiu o mandato depois que Leonel Brizola se retirou do cargo para concorrer nas eleições presidenciais de 1994.

O governador assumiu acusando seu antecessor de ter-lhe relegado as finanças estaduais em situação calamitosa, com um orçamento superestimado para permitir gastos no fim do mandato e situação de inadimplência junto ao governo federal, o que impedia novos financiamentos e a continuação de linhas de crédito já contratadas. Sabendo das dificuldades de governar um estado sem o apoio do governo federal, Brizola se aproximou do novo Presidente Fernando Collor, apoiando-o inclusive após o início do processo de impeachment. Esse apoio permitiu que o financiamento federal ajudasse na conclusão da primeira parte da Linha Vermelha.

O governador defendeu uma recuperação econômica e social do estado, baseada na retomada do controle das finanças públicas e do projeto inicial dos CIEPs como centros de educação em horário integral. A parceria com o governo federal lançou o projeto dos CIEPs ao nível nacional com o início da construção dos Centros Integrados de Atendimento às Crianças (CIACs) pelo governo federal. No estado, porém, o projeto dos CIEPs continuou a funcionar sem um marco legislativo estabelecido, permitindo que esse projeto de mudança na estrutura do ensino fosse facilmente revertido posteriormente.

A escolha por, mais uma vez, manter esse programa central na agenda do governo sem um marco legislativo pode ser entendido dentro das extremas dificuldades encontradas pelo governador para lidar com a Assembleia Legislativa nesse período. Como foi apresentado no capítulo anterior, durante o quadriênio 1991-1994, José Nader foi o Presidente da Alerj, tendo sua ascensão a esse cargo baseada em uma rejeição do comando de Brizola. Como mostramos anteriormente, o processo que levou Nader à presidência foi considerado por Brizola como uma traição e foi o início do processo de expulsão de Nader do PDT. As relações entre os dois poderes nesse período foram conflituosas, com as iniciativas do governo tendo um processo legislativo demorado, como é apresentado no gráfico 4.15, abaixo. Os anos de 1991 e 1992 apresentam médias de tempo de tramitação dos projetos do governador bem mais altas que todo o resto da série histórica, 104,5 dias de média em 1991 e 193,3 dias de média em 1992. A partir de 1993 devido ao acordo feito entre Brizola e Nader para formação de uma coalizão entre o PDT e o grupo de deputados que o Presidente comandava o tempo de tramitação dos projetos do Executivo volta a patamares normais. As dificuldades colocadas à aprovação das matérias no Legislativo também levaram Brizola a enviar uma quantidade bem inferior de mensagens com projetos de leis relativamente aos outros governadores.

Gráfico - 4.15 - Dias de tramitação médio por ano dos projetos do Executivo

Fonte: Construído a partir de dados angariados na Alerj.

No campo administrativo, Brizola deu continuidade ao processo de reajustes dos servidores devido ao processo inflacionário, focando naqueles ligados ao campo do magistério. Além disso, implementou a Universidade Estadual do Norte Fluminense, criada no governo Moreira Franco, e organizou o processo de saneamento das dívidas do Metrô com a União e sua transferência para o município do Rio de Janeiro.

No campo da segurança pública, Brizola colocou o vice-governador Nilo Batista como secretário, numa tentativa de mostrar a importância central desse campo na agenda do governo, e manteve uma política de defesa dos direitos humanos ao criar o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos. Os efeitos das políticas de segurança pública, porém pareceram fracassar com as chacinas da Candelária e de Vigário Geral ocorridas em 1993 as quais contaram com participação comprovada de policiais.

A sensação de insegurança levou o governo federal a organizar uma cooperação com o governo estadual para a atuação das forças armadas no Rio de Janeiro, já sob o governo do vice-governador Nilo Batista, após Brizola sair para concorrer à Presidência. A operação Rio colocou as Forças Armadas para ocupar entre o final de 1994 e o começo de 1995 uma série de favelas na cidade do Rio de Janeiro no intuito de combater o narcotráfico e a violência considerada endêmica nesses locais.

O segundo governo Brizola foi afetado por uma série de fatores que dificultaram seu funcionamento, como o embate no Legislativo com o Presidente da Alerj, a posição do governador Brizola de apoio ao governo Collor, as suas críticas posteriores ao governo Itamar, o

embate entre Brizola e Marcello Alencar pela indicação do candidato do PDT à prefeitura em 1992, e as crises de finanças estaduais. O período 1991-1994, embora apresentado por Abrucio (1998) como o período propício ao acordo homologatório, dificilmente pode ser argumentado como existente no Estado do Rio de Janeiro. O dissenso entre os poderes estaduais dificultou a atuação do Executivo, que perceptivelmente escolheu atuar sempre que possível sem passar pelo Legislativo. Quando esse caminho era necessário, encontrou em 1991 e 1992 batalhas longas e difíceis para aprovar sua agenda, inclusive com grande percentual de vetos sobre a agenda que o próprio Executivo iniciou. As dificuldades de relação com o Legislativo afetaram pela primeira vez a capacidade do Executivo de moldar a agenda do Legislativo através do uso dos vetos, com um pico inicial de derrubadas de vetos em 1991 (Gráficos 4.11 e 4.12).

4.2.4 - Marcello Alencar (PSDB) – 1 de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 1998

O candidato do PDT à sucessão de Leonel Brizola, Anthony Garotinho, foi derrotado por um dos fundadores daquele partido. Marcello Alencar, que ficou conhecido como um dos advogados defensores dos políticos cassados pela ditadura militar, foi um dos fundadores do partido, tendo ocupado a presidência do Banerj no começo do primeiro governo Brizola e tendo sido indicado para prefeitura da capital ainda em 1983, quando esse cargo era de indicação do governador. O caminho que levou Alencar a protagonizar o embate com o PDT, principalmente, aos governos de Brizola, foi traçado pela disputa interna do PDT em torno das eleições municipais de 1992. Eleito em 1988 para a prefeitura, Alencar realizou um governo com nível de aprovação maior do que o do governo estadual no mesmo período, o que o fez considerar natural sua influência na escolha do seu sucessor, indicando para o pleito Luiz Paulo, que fora secretário de seu governo. Leonel Brizola, no entanto, apoiou a candidatura de Cidinha Campos. Ambos perderam, já que Cesar Maia, outro dissidente das filas do PDT, a época filiado ao PMDB, venceu o pleito. O embate entre o cacique fundador do partido e o político em ascensão gerou rachas e levou Marcello Alencar a sair do PDT para o PSDB a convite de Mário Covas. Em uma campanha em que o candidato do PDT procurava se afastar do Brizolismo e Marcello Alencar atacava fortemente o “populismo” de Brizola como forma de fazer política, a crise da segurança

pública, realçada pela intervenção militar no Estado, a “operação Rio I”, dominou os debates. O sucesso inicial do Plano Real e a vitória de Fernando Henrique na disputa presidencial ajudaram o candidato do PSDB que venceu, em segundo turno, o candidato do PDT.

Mesmo com histórico político ligado ao nacionalismo, Marcello Alencar adotou desde sua posse um discurso forte em defesa de uma reforma administrativa profunda, afinado com o processo de ajuste fiscal e reforma do Estado que acontecia no nível federal. Essa contradição entre a posição de seu passado e sua atuação como governador é defendida por ele devido as fragilidades do Estado na questão da eficiência e no âmbito financeiro (Motta, 2013). A posição reformadora aparece já em seu discurso de posse.

O Estado do Rio de Janeiro não pode e não vai desperdiçar o singular fato histórico do despertar duma consciência nacional de mobilização reformadora, inequivocamente manifestada na aprovação popular das políticas propostas pelo ideário do Partido da Social Democracia Brasileira. Não há dentre os novos países industrializados, como os "tigres asiáticos", um só que não tenha se apoiado nessa modernização do Estado para decolar no rumo do desenvolvimento econômico e social de que hoje desfrutam. Na verdade esses países realizaram, ao mesmo tempo, amplas reformas que um aparelho estatal abúlico, burocratizado e submisso aos corporativismos não poderia realizar. O Brasil não pode passar ao largo da história, isolado da comunidade internacional, distanciado da moderna ciência e tecnologia, aprisionado em modelo ultrapassado que se transformou em fator de marginalização dos grandes segmentos do seu povo, agora cômico de que "slogans" não criam empregos nem geram renda, e que somente o trabalho (e não um estado irracionalmente paternal) é quem pode abrir-lhe as vias da prosperidade individual e geral. (Alencar apud Rio de Janeiro, 1995:3)

Ao assumir, como seus antecessores, Marcello Alencar alegou ter recebido do governo anterior finanças em estado cataclísmico, com falta de recursos para o pagamento do 13º salário dos servidores e uma folha de pagamento de pessoal ativo e inativo que representava 85% da receita líquida do Estado. Frente a esse cenário, o governador adotou a agenda federal de reforma do Estado como a sua principal agenda política.

Dentro desse objetivo, o governador aprovou junto ao Legislativo estadual o Programa Estadual de Desestatização (PED)⁷² ao final de 1995 e a criação de uma agência reguladora dos serviços concedidos (ASEP-RJ). O programa estadual tinha como princípios fundamentais transferir à iniciativa privada empresas estaduais, de forma a permitir a retomada de investimentos, ao mesmo tempo em que contribuiria para redução da dívida pública do Estado e consequente saneamento das finanças do Poder Público. O programa gerou a venda de

⁷² Lei Estadual nº 2470 de 1995.

patrimônios estaduais como o Banco Estadual (Banerj), a Companhia de Eletricidade do Estado (Cerj), a Companhia de Gás (CEG), entre outros; assim como a concessão dos serviços de trens metropolitanos e do Metrô. A principal empresa de serviços que acabou sendo excluída do processo de concessão foi a de água e esgoto (Cedae), devido a uma revolta da base do governo que aprovou a retirada dessa do PED contra a vontade do governador. Os debates em torno do veto do governador sobre essa medida acabaram por tornar público gravações em que Aluísio de Castro (PPB) aparecia oferecendo dinheiro, em nome da equipe de governo, para que deputados estaduais votassem pela manutenção do veto, e consequente privatização da empresa (O GLOBO, 1998a). Essa situação gerou uma Comissão Parlamentar de Inquérito no Legislativo estadual e levou à cassação do parlamentar.

Apesar da ligação forte com o governo federal, que facilitou a liberação de crédito em agências estatais, o peso da folha de pessoal ativo e inativo sobre as receitas do Estado era considerado alto. A forma encontrada pelo governador de atacar esse problema passou por uma agenda legislativa pouco popular, como a criação de um programa de exonerações incentivadas de servidores públicos dos três poderes⁷³ e o estabelecimento de um teto de gasto com pessoal ativo e inativo de 60% para os três poderes, assim como para as fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista⁷⁴.

Marcello Alencar governou durante grande parte do processo de modificações apresentado no capítulo 2. A crise financeira estadual que culminou no PROER e na venda do Banerj atrapalhou os investimentos do governo em projetos. A parceria do governador com a agenda federal ao produzir um programa de desestatização estadual foi recompensada com o acesso a créditos como mostra o gráfico 4.7 que apresenta um aumento na quantidade de autorizações de empréstimos aprovadas no Legislativo, oriundas majoritariamente das entidades federais. A relação entre o governador e o governo federal não foi, no entanto, sem conturbações. Após a aprovação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) pelo governo federal e sua implantação, o governo estadual do Rio de Janeiro teve suas finanças fortemente afetadas. Como grande parte das matrículas no ensino fundamental no estado já estavam nas mãos dos municípios, o governo se viu na obrigação de realizar grandes repasses para as prefeituras, estimados em 7,5% das receitas (O Globo, 1997). Sem poder impedir a redistribuição

⁷³ Lei complementar nº 83 de 1996.

⁷⁴ Lei complementar nº 84 de 1996.

estabelecida pelo programa, Marcello Alencar promoveu uma lei que aumentava consideravelmente a alíquota de ICMS sobre energia e combustíveis como forma de compensar as perdas de receita. A atitude, porém, ia contra os esforços do governo federal de controlar a inflação. Os embates em relação ao Fundef entre o governo federal e diversos governos estaduais acabaram sendo resolvidos através de uma compensação que veio na forma da abertura de mais uma linha de crédito aos governos estaduais (O Globo, 1998b).

O governo Alencar conseguiu levar adiante algumas obras como a extensão do Metrô, assim como aprovou legislações que criaram Conselhos como o de Assistência Social, de Política de Integração da Pessoa Portadora de Deficiência e de Direitos da Mulher. Porém a agenda central do mandato foi ocupada pelas medidas de reforma fiscal e administrativa. Essa agenda não surgiu só por uma filiação ao projeto nacional do PSDB, mas também pela percepção de que a estrutura administrativa estadual e a péssima situação das finanças impediam o desenvolvimento do estado. A agenda reformadora, em grande parte, necessitava passar pelo Legislativo. Enquanto o consenso em torno dessa agenda existiu entre o governador e Assembleia, Marcello Alencar conseguiu aprovar as medidas. Quando esse consenso deixou de existir, como no caso da Cedae, o Legislativo fez questão de ter sua posição mantida, derrubando o veto do governador e sustando, através de decreto legislativo, os efeitos de um edital de licitação da companhia.

Ao fim do governo, com baixa aprovação e crescente desentendimento com o prefeito da capital e o chefe do Legislativo, Alencar escolheu por não disputar a reeleição. A perda de Sergio Cabral na disputa pela prefeitura da capital para o indicado de Cesar Maia, Luiz Paulo Conde, iniciou a derrocada do projeto de poder do PSDB no Estado. Os embates entre o governador e o Presidente da Alerj, principalmente em torno da questão da Cedae, acabaram por rachar o partido, levando Cabral a migrar para o PMDB em 1999. A derrocada do PSDB abriu espaço para a disputa de 1998 ocorrer entre as duas figuras políticas ascendentes no período, Cesar Maia (PFL) e Anthony Garotinho (PDT).

4.2.5 - Garotinho (PDT/PSB) – 1 de janeiro de 1999 a 6 de abril de 2002 - Benedita (PT) – 6 de abril de 2002 a 31 de dezembro de 2002

Com a saída de Marcello Alencar da disputa pela reeleição, o embate atraiu muitos candidatos, porém a eleição se polarizou numa disputa entre Cesar Maia (PFL) e Anthony Garotinho (PDT). Não obstante a coalizão nacional entre PSDB e PFL, Cesar Maia escolheu não fazer aliança com o partido do governador, pois entendia que essa lhe traria mais perdas do que ganhos. Dessa forma, os dois principais candidatos se posicionaram como críticos da administração anterior. Anthony Garotinho conseguiu, pela primeira vez, reunir os partidos de esquerda do Estado (PT / PDT / PSB / PC do B / PCB) em uma chapa única ao costurar um acordo com o PT para que Benedita da Silva se lançasse vice-governadora. Com o discurso de ser o governador da “fusão” da capital com o interior, conseguiu vencer em segundo turno a disputa.

Desde seu primeiro ano de governo, Anthony Garotinho demonstrou ter interesse na disputa presidencial de 2002. A primeira mensagem do governador ao Legislativo em 1999 segue os padrões dos governos anteriores ao criticar a forma como as finanças do Estado se encontravam. A principal crítica concentrava-se no aumento da dívida imobiliária do Estado e na situação deste depois das privatizações. A preocupação com a saúde financeira dos governos estaduais levou um grupo de governadores de partidos de oposição ao governo Fernando Henrique, incluindo Garotinho, a se reunirem e lançarem um manifesto chamado “Carta de Porto Alegre” no qual faziam reivindicações em torno de facilidades no pagamento das dívidas estaduais com o governo federal. Apesar de não persistir no debate de forma contundente, o governador chegou a ameaçar decretar a moratória do Estado.

Mesmo se opondo ao processo de privatização e ajuste fiscal que antecedeu a sua posse, o governo Garotinho teve necessidade de levar adiante agenda decorrente desses. Primeiro, necessitava equacionar parte das dívidas, o que fez pela autorização do pagamento de parte dessas com a antecipação de royalties do petróleo. Segundo, com desdobramentos da reforma previdenciária instituída em nível federal pela Emenda Constitucional nº 20 de 1998, instituiu e capitalizou, através de uma série de medidas legislativas, o Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro (RIOPREVIDÊNCIA).

O governo também procurava promover recuperação econômica do estado. Nesse campo, atuou com a criação de uma agência de fomento, assim como deu início a projetos de incentivo fiscal ao estabelecimento e expansão de indústrias no Estado. A agenda sobre segurança pública foi abordada pela criação de um instituto de segurança pública, com o intuito de aperfeiçoar a

gestão da área, sempre dividida pela existência de duas polícias com estrutura e naturezas diferentes.

A principal agenda de um governo formado pelos principais partidos de esquerda, no entanto, era social. As mensagens do governador ao Legislativo contêm vários nomes de programas implantados durante o governo, como “Vida Nova”, “Cesta do cidadão”, “restaurante popular”. A única medida que passou pelo processo legislativo foi o programa “um lar para mim” que incentivava, através de auxílio financeiro, servidores público a adotarem ou estabelecerem tutela sobre criança ou adolescente egresso de entidade de atendimento. O principal programa social do governo, no entanto, foi o “cheque-cidadão” que era um programa de assistência social que distribuía R\$100 as famílias que se encaixassem nos critérios de renda estabelecidos. Um dos predecessores do programa federal “Bolsa-Família”, sendo substituído por ele no começo do governo Sérgio Cabral, o programa sofreu críticas de uso eleitoral e do alistamento de beneficiários ser realizado por entidades religiosas (O Globo, 2000). Apesar da centralidade do programa para o governo, a sua implementação ocorreu através de decreto estadual ⁷⁵ e não através de legislação. A única menção desse programa em legislação ocorreu no governo da esposa de Garotinho, Rosinha, que o incluiu no Programa Estadual de Acesso à Alimentação.

O pacto entre os partidos de esquerda no governo começou a ruir por diferenças entre o PT e Garotinho em torno dos rumos do governo. Estas eram perceptíveis já em 1999, mas o racha entre os dois partidos ocorreu apenas em 2000, em torno das negociações para as eleições municipais. Garotinho apoiou a candidatura de Luiz Paulo Conde, mesmo com sua vice-governadora lançada pelo PT e com Leonel Brizola, patrono de seu partido, lançando-se pelo PDT. Ao fim, César Maia se elegeu prefeito e o PT não fazia mais parte do governo estadual. As rugas políticas entre Garotinho e Brizola também foram grandes, levando o governador a sair do partido e a se filiar ao PSB em janeiro de 2001. Garotinho procurava espaço para levar adiante seu intuito de se lançar candidato a Presidência, fato difícil de ocorrer dentro do partido fundado por Brizola. Garotinho se lançou candidato à Presidência da República em 2002, obrigando-o a se desligar do cargo de governador e o transferir para a Vice-Governadora. A relação entre Garotinho e o PT, no entanto, já havia se transformado de aliança política em inimizade e a transferência do cargo foi feita sob acusações dos dois lados. Garotinho, e sua esposa Rosinha, que já se lançava candidata à sucessão do marido, acusavam a Vice-governadora Benedita da

⁷⁵ Decreto Estadual nº 25.681 de 1999.

Silva de desvios de verba e afirmavam que o novo governo não tinha intuito de dar continuidade aos programas sociais existentes. O novo governo acusava Garotinho de uso eleitoreiro desses programas e de ter relegado um governo com compromissos assumidos até o fim do ano em valores acima da arrecadação estimada.

O governo Benedita da Silva teve muito pouco tempo de atuação e muitas dificuldades. Ainda que tenha aprovado quase metade das medidas que enviou ao Legislativo, a situação legislativa era conturbada. Esse é o período que encontra a maior parte de vetos derrubados em todo o período histórico levantado. Esses vetos foram apostos parte pelo governo anterior e parte pelo novo governo, mas a existência de um governo “tampão” ajudou a aumentar a quantidade de vetos derrubados. O governo anterior não estava mais presente para assegurar os vetos que tinha apostado e o novo governo não tinha um horizonte claro de duração para estabelecer um acordo com o Legislativo. O Legislativo já havia se acostumado desde 1997 a derrubar vetos apostos, a falta de uma força opositora mais forte acabou por realçar essa nova característica do Legislativo fluminense.

4.2.6 - Rosinha Garotinho (PSB/PMDB)– 1 de janeiro de 2003 a 31 de dezembro de 2006

A disputa de 2002 se concentrou em torno das candidaturas da governadora em exercício, Benedita da Silva (PT), e da esposa do ex-governador Anthony Garotinho, Rosinha Garotinho (PSB). O ex-governador Anthony Garotinho se candidatou à Presidência da República. A campanha se baseou em trocas de acusações sobre qual dos dois grupos havia sido responsável pela crise de caixa que o Estado vivia em 2002, com Benedita acusando o casal Garotinho de terem deixado o Estado sem recursos e com a maior parte da receita já empenhada, e com o casal Garotinho acusando o PT de ter destruído as finanças do governo. A ocorrência de “toques de recolher” impostos pelos comandantes do tráfico de drogas em algumas áreas da capital ajudou a tornar a segurança pública outro dos temas centrais do pleito, inclusive com a destinação de tropas militares federais para a segurança na realização das eleições. Com a boa avaliação do governo de seu esposo, assim como a boa votação deste no Estado na campanha presidencial,

Rosinha Garotinho conseguiu angariar votos o bastante para ser eleita governadora em 1º turno. A sua eleição, no entanto, dada o parentesco com o ex-governador, foi considerada pelo TSE como “reeleição por parente”, configurando seu governo como uma continuação do anterior e a impedindo de concorrer à reeleição em 2006.

O principal objetivo do governo de Rosinha Garotinho sempre foi dar continuidade aos projetos do governo de seu cônjuge, no entanto, os problemas financeiros do Estado que pautaram as discussões de campanha e grande quantidade acusações de desvio de dinheiro público e de conduta pautaram o governo.

No plano fiscal, o governo Rosinha Garotinho teve um primeiro ano muito difícil, tendo assumido o governo com atraso no pagamento do 13º salário dos funcionários públicos e sem dinheiro no Caixa para realiza-lo. Essa situação levou os servidores a protestar, inclusive encurralando a governadora em uma de suas visitas ao Legislativo. Além disso, a incapacidade de pagar o salário dos servidores levou o tribunal de justiça a pedir a abertura de processo de impeachment da governadora. A capacidade de arrecadar ou pedir empréstimos para pagar o funcionalismo também era impossibilitada pela inadimplência do Estado em relação ao pagamento de sua dívida com a União, o que levou o governo federal a bloquear receitas relativas ao ICMS do Estado. A relação com o governo federal recém-eleito ainda era dificultada pela escolha de Anthony Garotinho de tentar se posicionar como oposição ao PT, visando às eleições presidenciais de 2006. Essa posição levou a que o PSB decidisse por negar a renovação do cadastro de Garotinho, forçando a ele, a governadora do Estado e a seus seguidores procurarem um novo partido. O PMDB escolheu por abrigar o casal, e Garotinho se filiou a corrente que pregava independência em relação ao governo federal.

Além das dificuldades fiscais, o governo também se deparou com uma série de acusações de irregularidades, como a ligação do ex-governador com um fiscal acusado de movimentar dinheiro ilegalmente para fora do país (caso Silveirinha), acusações de contratação de ONGs de forma irregular, assim como as persistentes acusações de uso eleitoral da máquina do Estado e de programas sociais. A atuação do governo nas disputas eleitorais de 2004 foi considerada tão forte que o casal Garotinho chegou a ser considerado inelegível por três anos e as eleições municipais de Campos, seu reduto eleitoral, chegou a ser considerada nula. A disputa em torno da elegibilidade eleitoral dos dois se tornou uma longa batalha jurídica. Uma das reações do ex-governador às acusações foi protesto em forma de greve de fome que durou 11 dias.

Essa instabilidade política e econômica no começo do mandato, ano de 2003, fez com que as relações entre o Legislativo e o Executivo sofressem revezes. As iniciativas do Executivo foram constantemente alteradas e acabaram vetadas, como mostra o gráfico 4.12, e sendo esses vetos em sua grande maioria posteriormente derrubados (ver gráfico 4.13). Os embates com o Legislativo diminuíram depois que o governo tomou medidas para suprimir a atuação de deputados da oposição. Na realocação de cargos em comissão do começo de 2004, o governo, através de seu líder e de um acordo com a presidência da Casa, conseguiu desalojar os deputados de oposição da presidência de comissões estratégicas. A necessidade de asfixiar o acesso de parlamentares não confiáveis a essas posições levou ao caso extremo do deputado Paulo Melo, homem de confiança do governo, acumular assento em 27 comissões da Casa, entre posições de titular e suplente. A reação do governo diminuiu as dificuldades de relação com o Legislativo, mas não impediram que a governadora tivesse grande quantidade de vetos derrubados e possuísse umas das taxas de sucesso mais baixas do recorte dessa pesquisa.

A atuação legislativa do governo seguiu as necessidades de resolver os problemas fiscais do Estado, assim como promover atração de investimentos. Para isso o governo lançou mão de uma série de medidas que, através de descontos em multas, buscavam aumentar a arrecadação do Estado. Também foi muito ativo na concessão de incentivos fiscais para atração de investimentos no Estado, como foi comentado na seção anterior.

Uma das medidas administrativas mais controversas do governo e que objetivava lidar diretamente com os problemas fiscais do Estado foi a criação do Fundo Estadual de Aplicações Econômicas e Sociais⁷⁶ (FAEP). Esse, de forma prática, retirava até 20% da receita tributária do montante utilizado para cálculos de percentuais de aplicação constitucionais definidos e do cálculo do valor repassado ao Tesouro Nacional para o pagamento da dívida estadual. A Procuradoria Geral da República impetrou ação de inconstitucionalidade contra a medida. Outra forma de arrecadação encontrada pelo Estado foi estabelecer coleta de ICMS na operação de extração do Petróleo⁷⁷, também questionada através de ação no Supremo Tribunal Federal.

A principal agenda do governo continuou sendo a “ação social”. Nesse campo a principal medida foi a criação do Programa Estadual de Acesso à Alimentação (PEAA), que passou abrigar programas sociais centrais do governo, como o cheque-cidadão. A crítica principal dessa medida

⁷⁶ Lei n° 4546/2005.

⁷⁷ Lei n° 4117/2003.

foi a de que servia como forma de retirar dinheiro da área de Saúde e repassar para o financiamento de programas assistencialistas de caráter focalizado e distribuição com viés eleitoral.

A atuação do governo Rosinha Garotinho foi fortemente marcada pelas dificuldades fiscais que a perseguiram até o final do mandato. A inadimplência junto ao governo federal reduziu ainda mais os recursos de um Estado com pouco dinheiro em caixa e impossibilitou o acesso aos financiamentos externos. A atuação legislativa do governo se fundamentou no objetivo de reduzir essas dificuldades, inclusive com aprovação de medidas de constitucionalidade questionável. No principal campo de atuação retórica da governadora, e de seu marido, o Social, a governadora se propôs a dar continuidade a uma agenda implantada principalmente por decretos, sem o intuito de consolidar legislativamente nenhum de seus programas. Na segurança, com exceção da lei que criou recompensa financeira para policiais civis e militares por apreensão de armas de fogo ilegais, a agenda do governo se pautou pela expansão do modelo de delegacias legais, criadas por Anthony Garotinho no Decreto nº 25.599 de 1999.

4.2.7 - Sergio Cabral (PMDB) – 1 de janeiro de 2007 a 31 de dezembro de 2010

As eleições de 2006 contaram com a candidatura de Sergio Cabral (PMDB), Denise Frossard (PPS), Marcelo Crivella (PRB), Vladimir Palmeira (PT) e Eduardo Paes (PSDB)⁷⁸. A inovação desse pleito é que nem o ex-governador Brizola⁷⁹ ou um de seus três desafetos políticos (Marcello Alencar, Cesar Maia ou Anthony Garotinho) participavam da eleição diretamente ou através de seus cônjuges. Apesar de se colocar inicialmente como continuidade do governo estadual, dada a baixa aprovação do governo que eclipsava, Sergio Cabral fez campanha com base em um discurso oposicionista que o afastou do casal Garotinho. As divergências entre os dois gerou a situação de escolherem apoiar candidatos diferentes no segundo turno presidencial, com Cabral abrindo palanque ao Presidente Lula e Garotinho declarando apoio a Alckmin.

⁷⁸ Inscreveram-se para o pleito mais seis candidatos, cuja votação somada não ultrapassaram os 4% dos votos válidos.

⁷⁹ Leonel Brizola faleceu em 2004.

Cabral alcançou grande votação no primeiro turno, mas precisou ir ao segundo turno contra Denise Frossard (PPS) para ser eleito governador.

As dificuldades enfrentadas pelo governo anterior no campo financeiro foram passadas ao novo governo junto com o ato da posse. Na mensagem de início de ano legislativo (Rio de Janeiro, 2007), Cabral apresentou aos deputados o cenário em que recebia o governo com previsão orçamentária de déficit e quantidade ainda não definida, mas de tamanho considerável, de restos a pagar. Para alcançar seus objetivos em políticas públicas, era necessário estabelecer o equilíbrio financeiro do Estado, resultado, no diagnóstico do governo, alcançável apenas por um “choque de gestão”.

A reforma administrativa defendida pelo governo como necessária incluiu uma série de medidas legislativas importantes voltadas para aumento da arrecadação, mudanças em parâmetros de gestão administrativa em algumas áreas e consolidação das mudanças previdenciárias no nível estadual⁸⁰. As principais alterações ficaram por conta da autorização da atuação de Fundações Públicas na área da Saúde⁸¹ e a criação destas⁸². O objetivo do governo foi dinamizar a gestão dessa área permitindo que fosse administrada por fundações públicas sem fins lucrativos com personalidade de direito privado, tendo seu pessoal regido pela Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT. O mesmo objetivo fundamentou a criação de Organizações Sociais (OSs) para atuarem na área da cultura⁸³ e de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs)⁸⁴. A atuação do governo pretendia diminuir os contratos com ONGs para a realização de serviços, criticados durante os governos Anthony e Rosinha Garotinho como permissíveis de desvio de verbas, sem, no entanto, implicar em um crescimento do pessoal do Estado através de concurso público. Antes de uma negação dessa forma de contratação pelo Estado⁸⁵, a visão do

⁸⁰ Dentro dessa encontra-se a consolidação do RIOPREVIDÊNCIA como a lei nº 5260 de 2008, iniciada pela Comissão de Constituição e Justiça, que estabeleceu o regime jurídico próprio e único para os membros dos Poderes e servidores estaduais.

⁸¹ Lei complementar estadual nº 118, de 29 de novembro de 2007.

⁸² A lei ordinária nº 5164, de 2007, criou quatro Fundações Estatais, a de Hospitais Gerais, de Hospitais de Urgência, de Institutos de Saúde e a Central Estadual de Transplantes.

⁸³ Lei ordinária nº 5498 de 2009. Apesar de aprovar essa medida, a Alerj, através de emenda, excluiu do programa a administração do Theatro Municipal, um dos principais patrimônios do Estado na área.

⁸⁴ Lei ordinária nº 5501 de 2009. Essas organizações podem realizar vínculo de cooperação com o Estado para a execução de atividades de interesse público nas áreas de assistência social, cultura, defesa do patrimônio histórico, educação gratuita, saúde gratuita, segurança alimentar e nutricional, preservação do ambiente, trabalho voluntário, combate à pobreza, fomento ao esporte e outros.

⁸⁵ Mesmo apostando em uma nova forma de gestão em certas áreas, o governo abriu concursos para diversos cargos, inclusive criando a carreira de especialista em políticas públicas e gestão – Lei nº 5355.

governador era de que certas áreas seriam mais bem administradas se regidas por contratações baseadas na CLT.

No campo do investimento, as boas relações com o governo federal e o alcance de equilíbrio fiscal abriram espaço de endividamento e permitiram parcerias entre o setor público estadual e federal para financiamento de projetos de grande porte. As escolhas do País como sede da Copa do Mundo de 2014 e da cidade do Rio de Janeiro como sede das Olimpíadas de 2016 aumentaram o fluxo de financiamento para o governo estadual, levando a autorização de empréstimos pela Alerj a níveis vistos apenas durante o governo Moreira Franco. Em 2007, o governo patrocinou a lei que cria o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas⁸⁶, criando estratégia de investimentos alternativa.

A atuação legislativa do Poder Executivo não se pautou apenas por medidas de reforma administrativa, incluindo medidas ligadas ao meio ambiente, como criação do ICMS verde⁸⁷, criação do Instituto Estadual do Ambiente⁸⁸ e implementação do zoneamento ecológico-econômico do Estado do Rio de Janeiro – ZEE/RJ⁸⁹; ao transporte, como a instituição do bilhete único⁹⁰; à saúde, como na lei de ação fiscalizadora e combate a dengue⁹¹; à defesa de minorias, como a medida que permite a averbação de parceiro do mesmo sexo de servidores públicos para fins previdenciários⁹²; e à segurança, com o aumento em mais 50% no efetivo da polícia militar, que passou de 40 mil para mais de 60 mil policiais militares⁹³.

A forte atuação legislativa do governador foi facilitada pela sua experiência como Presidente da Casa (1994-2002), pela histórica aliança com o Jorge Picciani (PMDB) que foi Presidente da Alerj durante o primeiro governo de Sergio Cabral, assim como por governar sobre uma base ampla e com pequena oposição. Essa tranquilidade do governador é realçada em alguns dos dados apresentados anteriormente, nos quais se percebe dinâmica menos conflitiva. Embora possuísse essa posição privilegiada, duas das principais políticas públicas do Estado durante o primeiro governo Sergio Cabral não passaram pela aprovação do Legislativo. A implantação das Unidades de Pronto Atendimento (UPAS) na área da saúde e a implantação das Unidades de

⁸⁶ Lei nº 5068 de 2007.

⁸⁷ Lei nº 5100 de 2007.

⁸⁸ Lei nº 5101 de 2007.

⁸⁹ Lei nº 5067 de 2007.

⁹⁰ Lei nº 5628 de 2009.

⁹¹ Lei nº 5208 de 2008.

⁹² Lei nº 5034 de 2007.

⁹³ Lei nº 5467 de 2009.

Política Pacificadora (UPPs) não passaram por processo legislativo, sendo insuladas da influência dos deputados estaduais. As duas medidas implicam em alterações diretas na estrutura da agência do Estado em dois campos centrais da política pública. As UPAs estabelecem um nível intermediário entre o Posto de Saúde e as emergências dos hospitais, buscando diminuir o recurso ao último. Já as UPPs significam uma alteração drástica na forma de combate ao tráfico, buscando alterar o padrão desse de incursões rotineiramente violentas em comunidades pobres, para ações de pacificação e manutenção da ordem pública nesses locais⁹⁴. Centrais na campanha de reeleição que levou Cabral ao segundo mandato, essas políticas são baseadas em medidas das secretarias estaduais e foram mantidas insuladas da influência do Legislativo e sem a determinação, negociada, de regras e procedimentos para sua implantação e funcionamento. A influência dos legisladores nessas políticas se restringe à possibilidade de influir no financiamento dessas durante as votações orçamentárias.

4.3 - Governadores fortes, mas com agendas concentradas.

Os dados que apresentei mostram como os governadores iniciam quantidade relevante de projetos e aprovam a grande maioria desses, apesar de não dominarem a produção legislativa. Suas agendas têm se concentrado em temas nos quais possuem iniciativa exclusiva. O Legislativo, no entanto, tem aumentado sua ingerência nessas áreas, mesmo que marginalmente, e já é capaz de reforçar suas decisões frente os vetos do governador.

Não obstante ser um ator forte, a atuação legislativa dos governadores é tem se voltado para áreas em que essas se fazem necessária em conjunturas momentâneas, principalmente em reformas administrativas consideradas emergenciais. As políticas públicas do Executivo raramente passam pelo processo legislativo. O resultado do insulamento dessa agenda é que iniciativas muitas vezes de caráter fortemente reformistas acabam sendo absorvidas pelos próximos governadores sem um marco regulatório que lhes garantam continuidade, como aconteceu com a implantação dos CIEPs. A inexistência de um processo legislativo que regulasse

⁹⁴ A implantação de UPPs (decreto 41.650 de 2009) tem sido acusada de gerar situações de tirania policial e restrições às liberdades dos moradores dessas comunidades. Como no caso da tortura e assassinato do pedreiro Amarildo na Rocinha, em 2013.

a mudança iniciada pelo projeto dos CIEPs permitiu que esse fosse deixado de lado em governos seguintes e grande parte das escolas construídas fossem incorporadas ao sistema estadual ou transferidas para os municípios sem a manutenção do projeto de ensino e cuidado integral dos alunos. Esse destino das políticas públicas não é uma necessidade, como a lei que regula o Programa Bolsa Família no nível federal deixa patente. A falta de ação nesse sentido, de estabelecer marcos legislativos fortes que deem inércia às políticas públicas dos governos parece estar ligada às dificuldades dos governadores com o Legislativo e a falta de tradição de marcos regulatórios definidos por legislação estadual.

A atuação legislativa dos governadores fluminenses também é muito marcada pelas crises financeiras e fiscais. Todos os governadores analisados nessa tese iniciaram seus governos maldizendo as contas recebidas do governo anterior, e todos tomaram medidas para equilibrar o orçamento e/ou aumentar a arrecadação em seus primeiros anos. Apesar da literatura fundacional do campo (Abrucio, 1998) realçar o poderio econômico desses atores, todos os governadores do Rio de Janeiro contam histórias de falta de recursos. A pressão recente de alguns governadores para renegociar as dívidas dos Estados com a União atesta que este problema continua sendo parte integrante da política estadual. Resta ver se a Lei de Responsabilidade Fiscal teve efeito em diminuir a parcela dessa falta de recursos que advém de gastos exagerados de fim de governos. As boas relações entre os governadores e o Executivo Federal também parecem influir na capacidade do Estado levantar recursos para investimentos. Essa relação se torna ainda mais central depois que o acesso à financiamentos externos diminuiu.

A história dos governadores desde 1983 se confunde com a discussão das dívidas dos bancos e empresas estaduais. A teoria em torno da força desses atores é intrinsecamente ligada com a posse desses meios. Desde sua privatização, vemos que, pelo menos no Rio de Janeiro, a capacidade do governador em moldar a produção legislativa através do uso dos vetos diminuiu. A comparação de dois governadores fortes do PMDB, mas de tempos diferentes, Moreira Franco (1987-1991) e Sergio Cabral (2007-2010), permite visualizar bem o novo equilíbrio entre os poderes. Enquanto Moreira Franco, que governou durante o auge do período descrito por Abrucio (1998) dominou a relação com a Alerj, iniciou quantidade recorde de projetos e teve quase a totalidade de seus vetos mantidos, Sergio Cabral, que tinha grande maioria na Alerj, experiência como Presidente da Casa e apoio do Presidente da República, teve derrubados, no geral, mais de um terço dos vetos que apôs. Isso não demonstra fraqueza do primeiro governo Sergio Cabral, já

que este apresentou dados que indicam uma suavização da relação entre Executivo e Legislativo no Estado. A questão central é que o equilíbrio entre os poderes estaduais, mesmo sob um governador forte, se modificou. Frente a governadores com ampla base de apoio, a Alerj é, atualmente, mais capaz de aprovar e manter a sua agenda legislativa.

Esse capítulo buscou analisar as agendas dos governadores do Estado do Rio de Janeiro de 1983 até 2010. Não obstante a perda de recursos argumentada anteriormente, esses ainda são atores centrais na política estadual. As mudanças apresentadas incidem principalmente na capacidade dos governadores em moldar os projetos que são aprovados pelo legislativo, negando sanção a alterações sobre iniciativas suas ou a projetos inteiros do legislativo. A revisão das agendas dos governadores permite observar que mesmo os governadores do início da série histórica argumentam enfrentar grandes dificuldades fiscais e econômicas, que acabam por afetar sua capacidade de construir um “pacto homologatório”. Mesmo nesse período, passar uma medida pelo processo legislativo possui custos que o Executivo escolhe muitas vezes evitar. Esses custos não existiriam no cenário em que o legislativo abdica de influenciar as políticas públicas, sendo então pouco razoável que o governador escolhesse por diminuir a longevidade de suas políticas ao implementá-las sem marco regulatório.

Uma vez analisadas as agendas do Legislativo e do Executivo, percebe-se o quanto o poder negativo do veto do governador toma centralidade na narrativa da relação entre os poderes. O capítulo que segue constrói uma análise sobre esses a partir da discussão da literatura sobre vetos do Executivo e de análises de modelos estatísticos sobre a escolha do governador em vetar um projeto e a escolha da Alerj em derrubar este veto.

Capítulo 5 – Vetos e derrubadas: uma análise estatística.

Apresentei nos capítulos anteriores análises descritivas do banco de dados montado para essa tese desagregando os dados primeiro para os projetos aprovados com origem no Legislativo e depois os de origem no Executivo. Apesar do apelo visual dos gráficos, é preciso estender a argumentação com o uso de ferramentas estatísticas de análise multivariada para comprovar a principal hipótese desse estudo. Afirmando, a partir dos dados de produção legislativa e de vetos apostos e derrubado, que aumentou o conflito entre os Poderes Executivo e Legislativo no Estado do Rio de Janeiro. As reformas do Estado brasileiro nos anos 1990, que privatizaram bancos e empresas estaduais e descentralizaram o provimento de políticas públicas, afetaram diretamente a capacidade dos governadores de distribuírem recursos de patronagem e extra-orçamentários. Com isso, diminuem-se os meios possíveis para que o governador consiga harmonizar as preferências do Legislativo com as suas. Essa alteração afetou diretamente o equilíbrio entre deputados estaduais e governador existente na Alerj, permitindo a proliferação de um discurso de maior independência do legislativo. Visto que o governador não deixou de ser personagem central na política estadual e o legislativo continua enfrentando as restrições de atuação colocadas pela CF88 (Tomio e Ricci, 2012), o embate se concentra em torno do destino dos vetos que o governador apõe às medidas aprovadas pela Alerj. Dessa forma, a principal variável de interesse é se o projeto de lei em questão terminou seu processo legislativo antes ou depois do ano de 1997. Antes, porém, é preciso conhecer mais profundamente a figura do veto governamental e os estudos sobre esse poder negativo característico de sistemas com separação de poderes.

Moya (2005) apresenta relatos de instituições similares ao poder de veto moderno que datam do império romano, mas a forma atual dessa ferramenta é marcada pelos debates em torno da Convenção de Filadélfia de 1787 que deu origem à Constituição Estadunidense. O poder de veto consolidou-se como a principal arma do Presidente Americano para proteger a própria Constituição e teve uso bastante restrito durante dezenas de anos. O início de sua utilização como forma de influenciar os resultados legislativos é creditado ao mandato presidencial de John Tyler nos primeiros anos da década de 1840 (Copeland, 1983). Mesmo passando a ser uma arma legislativa do Presidente, o uso do veto continuou como ocorrência pouco frequente. Cameron (2000), por exemplo, afirma que, entre 1945 e 1992, os presidentes americanos usaram esse

dispositivo em apenas 25 projetos de leis para cada mil aprovados, totalizando no período estudado pelo autor um total de 434 projetos de leis vetados⁹⁵. Não obstante a pouca ocorrência desses, o aumento de governos divididos nos Estados Unidos, no qual um partido controla a presidência e outro a maioria no Legislativo, assim como o crescimento de estudos sobre os Estados americanos acabaram por gerar uma rica literatura sobre o uso do veto. Essa literatura tem variado entre análises com foco empírico ou baseadas em desenvolvimentos da teoria dos jogos.

Numa perspectiva mais empírica, as questões em torno do uso do veto surgiram em torno das razões que levariam o Presidente a lançar mão dessa arma. Copeland (1983) testa a eficácia de variáveis da situação política como forma de explicar a quantidade de vetos apostos por um Presidente em um ano, encontrando que alguns fatores como a existência de uma crise internacional e o fato de o Presidente ser democrata tem sido superestimados nas suas capacidades explicativas. Rohde e Simon (1985) avançam na análise de vetos ao separar esse processo em três partes: (I) a escolha do Presidente em vetar a lei, (II) a escolha das lideranças congressuais em tentar a derrubada e (III) a escolha do plenário em derrubar ou manter o veto. As escolhas de cada ator nesses passos são tomadas pelas perspectivas que eles têm do sucesso da ação, ou da preferência da derrota à inação. A resposta ao veto seria função dos recursos do Presidente, do ambiente político e do ambiente interno do congresso.

Wolley (1991) ressalta que os conflitos entre os poderes Legislativo e Executivo que os vetos expõem derivam em parte do fato de que o Legislativo e o Executivo são instituições diferentes. Esses conflitos se originariam pela diferença de distritos para os quais cada ator responde. A origem do conflito na diferença entre as instituições coloca a possibilidade de que alterações internas dessas possam afetar a relação entre os poderes. No caso, o autor apresenta a reforma que criou subcomitês fortes no congresso americano como fator responsável pelo aumento do número de vetos. A relação entre vetos e subcomitês não é direta, no entanto. O empoderamento desses grupos seria um incentivo a produção de legislação mais paroquialista, satisfazendo necessidades eleitorais de cada componente desse corpo. Esse incentivo iria de encontro com a visão de um distrito nacional único que possui o Presidente.

⁹⁵ Comparando esses 434 casos em pouco menos de 50 anos nos Estados Unidos com os mais de 2000 casos em 28 anos no Estado do Rio de Janeiro podemos ver como esse poder toma uma importância ainda maior na política estadual fluminense.

O estudo de efeitos institucionais e da situação política sobre a quantidade de vetos apostos pelo Presidente se desenvolve com a indicação de que podem existir efeitos do cargo (*Presidency*) sobre a quantidade de vetos apostos, assim como efeitos da pessoa (*President*) que ocupa o cargo. Shields e Huang (1997) testam a hipótese de que existiriam efeitos específicos relativos a quem ocupa o cargo de Presidente. No caso, existiriam incentivos institucionais para o uso do veto, mas a propensão desse uso, que afeta diretamente a quantidade de vezes que vetos são apostos, teria uma variação em parte devida a personalidade ou tática escolhida pelo Presidente em exercício. Apesar de Shields e Huang (1997) não encontrarem esses efeitos, Gilmour (2002) descobre evidências de que existem propensões diferentes de uso do veto dos indivíduos que ocupam o cargo. Porém, em trabalho mais recente, Klaner e Karch (2008), analisando governadores afirmam que os efeitos institucionais se sobrepõem aos efeitos individuais dos governantes.

Em sincronia com o desenvolvimento da disputa entre efeitos centrados no Presidente e efeitos centrados na presidência sobre a quantidade de vetos apostos surgiu uma literatura que aborda o uso do veto a partir da teoria dos jogos. O livro de Cameron (2000) é a principal referência desse campo. Nesse, o autor afirma que apesar de pouco recorrente, a instituição do veto afeta a produção legislativa pela sua existência e pela ameaça de seu uso. A adição da teoria dos jogos permite trazer para análise uma série de possibilidades teóricas que as análises empíricas acabam por não considerar, dada a dificuldade de consolidar dados que permitam testá-las.

A abordagem da teoria dos jogos⁹⁶ começa por rejeitar a situação de informação completa, que além de irreal, teria como equilíbrio a situação em que não ocorreria qualquer veto. O conhecimento prévio do congresso do ponto ideal em política pública do Presidente levaria a esse apresentar sempre propostas próximas deste ou que tenham apoio o bastante para derrubar um possível veto, já o Presidente não teria qualquer incentivo para vetar projetos de lei que ele saiba de antemão que possuem apoio para derrubar o veto. A existência de vetos seria, então, originária da dificuldade dos congressistas em conhecerem as preferências do Presidente e a sua leniência com propostas que se distanciem do seu ponto ideal, fatores que ocorrem apenas em situações de

⁹⁶ Grohmann (2003) apresenta uma ótima revisão da literatura americana que usa teoria dos jogos para análise de vetos e uma arguta aplicação da mesma que permitiria a ocorrência de vetos em jogos de informação completa, desde que os atores estivessem participando concomitantemente de jogos ocultos. A proposta de Grohmann expande a possibilidade apresentada por Groseclose e McCarty (2001) para além de um jogo de transferência de culpa.

informação incompleta. Esse problema de informação gera uma dinâmica de sinalizações e negociações que permitem aos atores agir de forma estratégica para alcançarem os resultados que consideram melhores dentro das restrições em que se encontram. Nesse cenário é que Cameron apresenta os vetos não como um jogo de uma só rodada, na qual o congresso apresenta um projeto de lei e o Presidente decide se veta ou não, mas sim como um jogo sequencial no qual as ameaças de veto, e sua credibilidade, acabam por gerar alterações sobre os resultados legislativos, mesmo quando o veto não ocorre. É dessa forma, que mesmo com uso raro, o poder negativo do veto influenciaria os resultados legislativos no congresso americano.

Em texto posterior, Cameron e McCarty (2004) absorvem na análise a proposta de Groseclose e McCarty (2001) de que os vetos podem também mostrar uma dinâmica de tentativa de manipular a informação que chega ao eleitor. Considerando este como expectador da relação entre os poderes, um partido que domine o Legislativo, mas não ocupe o Poder Executivo pode propor um projeto de lei sabendo de antemão que o Poder Executivo exercerá o veto. A estratégia é, através desse jogo, tentar apresentar o Presidente como ator de posições extremas ou impopulares. A expectativa de ganhos eleitorais com essa estratégia pode, em alguns casos, suplantam os benefícios oriundos da construção de posição comum que avance sobre o status-quo.

Seja na tradição mais empírica, ou na corrente ligada à teoria dos jogos, os trabalhos com origem nos Estados Unidos, com algumas exceções, possuem um foco claro na escolha do Presidente em vetar ou não um projeto, raramente levando a análise adiante em torno da derrubada ou não desses vetos. Isso ocorre porque as derrubadas de vetos são eventos ainda mais raros. Copeland (1983) chega a afirmar que as derrubadas de vetos são tão raras na história americana que são consideradas uma vergonha para o Presidente que as sofre. Não obstante, Conley e Kreppel (2001) procuram explicar o sucesso das iniciativas do legislativo em contestar um veto do Presidente a partir da perspectiva de que nem todos os vetos são iguais e que diferenças nas coalizões que aprovaram a legislação afetam a possibilidade de derrubada do veto. Esse foco permite também verificar a capacidade do Presidente de convencer legisladores a mudarem de posição entre a votação do projeto de lei e da votação da derrubada do veto. Wiggins (1980), olhando a dinâmica de vetos nos Estados americanos diz que apesar da existência de muitos vetos, a quantidade de derrubadas também é pequena.

Os estudos sobre as dinâmicas de vetos no Brasil ainda são muito poucos no nível nacional⁹⁷ e praticamente inexistentes para os Estados. Grohmann (2003) analisa os vetos do governo federal no período 1990-2000 em comparação com a experiência democrática do período 1946-1964 e afirma que a alteração de quórum para derrubada dos vetos entre os períodos, de 2/3 dos presentes em plenário durante 1946-1964 para maioria absoluta dos congressistas a partir da CF88, contrário ao esperado, dificultou a possibilidade de derrubada de vetos. Essa mudança teria efeitos redutores das taxas de derrubadas de vetos em confluência com o aumento da disciplina partidária também presente no período. Essas seriam razões para que, mesmo com coalizões médias menores em tamanho, os presidentes do segundo período vetem mais projetos e, ao mesmo tempo, tenham mais vetos mantidos. O estudo de Grohmann é claro ao mostrar como o aumento de oposições de veto não está acompanhado de um aumento na derrubada desses. Os casos de derrubada de vetos parciais ou totais são pouquíssimos, com o autor apresentando entre 1990 e 2000 a existência de apenas 11 casos.

Moya (2005) retoma os estudos dos vetos no governo federal entre 1988 e 2000, com o intuito de mostrar como a ocorrência dos vetos é decorrente, sobretudo, de fatores endógenos ao projeto, como formato original da proposta, importância e tempo de tramitação, do que a fatores exógenos ligados ao cenário político. O tamanho da coalizão é apresentado pelo autor como o único fator externo que encontra respaldo na análise estatística escolhida, mesmo assim, com impacto modesto. Moya ressalta como o veto, sendo um controle que incide ao fim do processo legislativo pode ser entendido como indicador da eficiência do governo em controlar a agenda legislativa. Quanto mais veto, menos eficiente esse controle é. Porém, esse mecanismo de controle, por incidir tão fortemente sobre medidas iniciadas pelo Legislativo serve como mais uma ferramenta para reforçar o domínio do Executivo sobre o que vira lei.

O cenário do Estado do Rio de Janeiro é diferente do apresentado para o nível federal, com uma dinâmica de vetos forte. Dentre os 6.606 projetos de lei ordinária e projetos lei complementar aprovados no período e analisados aqui, 2.297 (34,8%) sofreram alguma forma de veto. Dentre os vetos a maior parte foi de vetos totais, 1.680 (73,1%) e o resto de vetos parciais, 617 (26,9%). A tabela 5.1 apresenta a divisão desses vetos por poder de origem.

⁹⁷ Grohmann (2003) apresenta como referências prévias os estudos sobre veto no Brasil de Britto (1966 apud Grohmann, 2003), Rodrigues (1985 apud Grohmann, 2003) e Figueiredo (1995 apud Grohmann, 2003).

Tabela - 5.1 - Vetos por Poder de Origem do Projeto

Origem do Projeto	Veto Parcial	Veto Total
Executivo	233	15
Legislativo	364	1656
Outros	20	9
Totais	617	1680

Fonte: dados angariados na Alerj.

A tabela mostra a existência de estratégias diferentes na aposição de vetos. Os governadores protegem as medidas que iniciam de emendas do legislativo com o uso massivo do veto parcial. Para as iniciativas dos deputados estaduais, os govenadores têm utilizado o veto total como arma principal, negando a essas a sanção em forma de lei.

A quantidade de vetos no Estado do Rio de Janeiro, apesar de ser a mais alta dentre os Estados estudados por Tomio e Ricci (2012), não se encontram distantes do que é apresentado pelos mesmos autores para os Estados do Espírito Santo, Paraná, Santa Catarina e mesmo o de São Paulo. A ocorrência de vetos nestes estados, nas duas legislaturas estudadas pelos autores, ultrapassa a barreira das três centenas, mostrando que a dinâmica de vetos é compatível com a quantidade observada nesta tese.

A grande diferença entre a dinâmica de vetos observada no governo federal e no Estado do Rio de Janeiro reside na derrubada de vetos. Enquanto nos onze anos (1990 a 2000) analisados por Grohmann (2003) apenas 11 vetos de um total de 447 foram derrubados, totalizando quase 2,5%, no Estado do Rio de Janeiro, entre 1983 e 2010, foram vetados 2.297 projetos, tendo 505 sido derrubados, um total de 22%. A tabela 5.2 apresenta a separação dos vetos derrubados por poder de origem.

Tabela - 5.2 - Vetos Derrubados por Poder de Origem.

Origem do Projeto	Veto Parcial	Veto Total
Executivo	55	4
Legislativo	52	384
Outros	7	3
Total	114	391

Fonte: dados angariados na Alerj.

A tabela 5.2 mostra que os deputados Estaduais derrubam vetos, por tipo, na proporção que o governador apõe, derrubando mais vetos parciais com origem no Executivo e mais vetos

totais sobre projetos iniciados por eles próprios. Como apresentamos nos capítulos anteriores, a aposição de vetos tem crescido com o passar dos anos, acompanhando o crescimento da produção legislativa, porém a derrubada de vetos apresentou um aumento forte posterior a 1997 tanto em vetos originários no Executivo quanto no Legislativo. Resta saber se essa se dá apenas por uma dificuldade de governadores específicos lidarem com o Legislativo ou se é um efeito que resiste ao controle por questões ligadas ao ambiente político e ao assunto em questão. Para analisar isso, utilizo na próxima seção de métodos de máxima verossimilhança para estimar as probabilidades de um projeto ser vetado e para entender os determinantes da derrubada desse veto.

5.1 - Modelos de estudo do veto

O estudo dos vetos sempre esteve associado a uma preocupação metodológica sobre os modelos utilizados na análise tanto na vertente mais empirista, quanto na vertente da teoria dos jogos. O uso de teoria dos jogos para análise dos vetos teve muito sucesso na abordagem de Cameron, principalmente pela sua premissa de que esses podem se conformar em uma cadeia de ações dos dois poderes. Como não parto da mesma premissa, dada a quantidade de vetos que ocorrem no Estado, estabeleço uma abordagem mais empirista. A discussão metodológica que segue se concentra nesses estudos⁹⁸. Os modelos escolhidos dependem em grande parte das perguntas feitas pelos pesquisadores e do aparato computacional e estatístico disponível ao autor no período. Os estudos iniciais, como o de Copeland⁹⁹ (1983) demonstravam uma preferência por entender a forma como o ambiente político afetava a incidência de vetos, orientando a pesquisa para uma formatação dos dados que se baseava em unidades de observação Veto-período (quantidade de vetos por algum período, por exemplo: ano, semestre, mês). A construção dos bancos de dados dessa forma facilitava análise das covariâncias em relação a características do ciclo eleitoral, do apoio do governo, da aprovação do Presidente, dentre outras, sendo as

⁹⁸ Grohmann (2003) separa a literatura em uma vertente ligada a teoria dos jogos e outra ligada a escolha racional. Como a teoria dos jogos pode ser entendida como um dos mecanismos usados por análises baseadas na teoria da escolha racional prefiro chamar essa vertente de empirista, pela clara predileção de discutir modelos estatísticos e aplica-los a dados do mundo real.

⁹⁹ Rohde e Simon (1985) repetem o formato de análise de Copeland para a aposição de vetos, adicionando um modelo de Probit para a análise das derrubadas.

hipóteses em torno da quantidade de vetos por certo período testadas a partir de regressões lineares.

Shield e Huang (1995, 1997) criticam a utilização do método de mínimos quadrados ordinários para a análise de vetos, afirmando que a variável dependente utilizada na maior parte dos estudos, Veto-Ano, é uma variável de contagem, com claros limites mínimos e variação restrita aos números inteiros. Os autores propõem, então, que esses estudos devem fazer uso do método de máxima verossimilhança para os estimadores, através de um modelo de regressão binomial negativa.

Gilmour (2002) propõe uma modificação completa na estrutura dos bancos de dados ao abandonar os vetos-anos como variável dependente e estabelecer o uso dos projetos de lei como base. Com essa alteração ele passou a incluir dentro do modelo informações dos projetos que ajudassem a explicar o uso do veto. Com essa estrutura era possível mostrar diferentes propensões dos presidentes individuais em fazer uso desse poder, mesmo controlando-se pelas características dos projetos. Com dados dos projetos individuais, a variável dependente do estudo passa a ser a aposição ou não do veto sobre o projeto de lei, levando o autor a estimar os parâmetros do modelo utilizando uma logit binomial.

Na literatura nacional, Grohmann (2003) em um dos Apêndices da tese utiliza regressões lineares com variáveis independentes que seguem a tradição de Copeland (1983), como vetos por governo e derrubadas de veto por governo. Já Moya (2005), utiliza-se de diferentes regressões logísticas binomiais para estimar os determinantes do uso do veto parcial e do veto total pelos presidentes.

Nesse estudo, sigo a perspectiva de Gilmour (2001), ou seja, a de utilizar dados dos projetos de lei individuais aprovados pelo Legislativo fluminense e enviados em autógrafo para o governador. Para aprimorar a análise, separo o processo em dois momentos: a escolha do governador em fazer uso do veto parcial ou total, e a escolha da Alerj de derrubar ou manter os vetos apostos. Primeiro, utilizo um modelo de regressão logística multinomial para apresentar os determinantes da utilização do veto parcial e do veto total pelo governador. Uma vez que o governador utiliza o veto, resta ao Legislativo discutir a pertinência desse e decidir sobre sua manutenção. Para apresentar os determinantes da derrubada dos vetos utilizo uma regressão logística binomial para cada formato de vetos, parcial e total. Uma discussão dos modelos, das variáveis escolhidas e dos resultados é apresentada a seguir.

5.2 - Por que o governador faz uso do veto? Uma logit multinomial para entender os determinantes da oposição do veto parcial e do veto total.

Essa seção quer esmiuçar os determinantes da escolha do governador em fazer uso do veto. Para isso reúno variáveis referentes aos projetos de lei aprovados pela Alerj, variáveis de controle relativas às tendências pessoais dos governadores em fazer uso desse mecanismo, assim como variações das situações políticas não controladas por outras variáveis. Com esses controles quero verificar as diferentes probabilidades de um projeto ser vetado, a partir de suas características, e testar a hipótese de que o período posterior a 1997 apresenta uma dinâmica mais conflituosa entre os poderes do Estado. Para realizar isso utilizo uma regressão logística multinomial (MLogit).

A MLogit se apresenta como melhor forma de modelar o cenário porque permite o cálculo simultâneo de parâmetros para variáveis dependentes composta de três ou mais categorias e não possuem relação ordinal entre essas. Whitten e Palmer (1996) defendem a sua utilização para a análise da escolha de voto de eleitores em sistemas que possuem mais de dois partidos. Alvarez e Nagler (1998), no entanto, criticam esse modelo pela necessidade de respeito da premissa de independência das alternativas irrelevantes (IIA, em inglês). Essa premissa requer que a introdução de uma alternativa nova dentre o rol de alternativas existentes não afete a razão entre as proporções das alternativas postas anteriormente. A consideração dessa premissa requer, na maioria das vezes, considerar a existência de um cenário contrafactual não testável. Em um exemplo simples, imagine uma eleição para um cargo que possui dois candidatos (Z e W) e 120 eleitores, sendo o resultado da disputa entre esses dois que Z receba 80 votos e W receba 40 votos. Para que a premissa IIA seja respeitada, a entrada de um novo candidato na disputa deveria manter a proporção de votos entre Z e W iguais. Assim, caso K participe do pleito, para considerarmos a MLogit como modelo correto para esse cenário, a razão entre Z e W ($80/40=2/1$) tem que se manter. Essa premissa se manteria se Z passasse a ter 70 votos e W recebesse 35, com K angariando o sufrágio de 15 eleitores. A utilização dessa premissa depende muito da argumentação, já que na realidade é praticamente impossível conhecer a distribuição de

preferências de um eleitorado em um cenário de restrição de opções. Essa possibilidade é ainda menor quando aplicamos a MLogit a outras questões, como aqui, ao veto.

No Rio de Janeiro, em todo o período analisado nessa tese, quando um projeto era aprovado pela Alerj, chegava às mãos do governador com três possibilidades de reação: assinar em lei, vetar o projeto de forma parcial e vetar o projeto totalmente. Defendo a pertinência da premissa da IIA nesse caso a partir do raciocínio de que, caso não existisse a possibilidade do uso do veto parcial, a distribuição dos casos entre as duas escolhas restantes se daria respeitando a existência de um cálculo de custos, o qual geraria um cenário em que a razão veto total/projeto assinado em lei seria próxima da atual. Uma vez que vetar completamente um projeto impõe custos de manter o veto e bloqueia todos os benefícios individuais e coletivos possíveis do projeto de lei aprovado, defendo que a escolha do governador seria feita baseada em um limiar de tolerância, que levaria a que parte dos projetos fossem assinados em lei e parte vetado completamente, sendo a proporção entre essas escolhas próxima da relação atual entre as duas categorias. Existem testes estatísticos desenvolvidos para testar essa premissa, mas esses tem se mostrado inconsistentes e pouco confiáveis (Long e Freese, 2001), restando a aceitação da premissa a partir de um argumento contrafactual.

Aceita a premissa, é preciso explicar o modelo, as variáveis escolhidas e os modelos testados. A MLogit permite o uso de uma variável dependente que possui mais que duas categorias, e calcula os parâmetros dos efeitos das variáveis independentes a partir da escolha de uma das categorias como base. Aqui, as categorias possíveis são as escolhas do governador em assinar o projeto em lei, vetá-lo parcialmente ou vetá-lo completamente. A categoria de base é a escolha do governador em assinar o projeto em lei.

As variáveis independentes são separadas em dois grupos, o primeiro que busca controlar efeitos das características do projeto e sua origem, e o segundo que apresenta variáveis de controle de cada um dos governos do período, com exceção do governo Rosinha Garotinho utilizado como base. Além desses dois grupos de variáveis são incluídas duas variáveis binárias, uma para indicar se o projeto foi votado entre a instituição da Constituição Estadual de 1989 e o ano início de 1997, e outra para indicar se o projeto foi votado após o início do ano de 1997. Essas duas variáveis binárias intentam capturar os efeitos do período em que ocorre essa dinâmica. A primeira variável busca perceber efeitos da mudança instituída pela Constituição Estadual de 1989 que diminuiu a quantidade de votos necessários para derrubar um veto de 2/3

do plenário para maioria absoluta da Casa legislativa. A segunda variável, que define se a dinâmica de veto se deu posterior às mudanças apresentadas nos capítulos anteriores busca confirmar a hipótese dessa tese. O objetivo das variáveis das características do projeto e de sua origem são controlar os efeitos que a escolha dos atores em abordar cada tema tem sobre a tendência do Executivo em utilizar seu veto, assim como a leniência do governador em aceitar propostas dos diferentes atores que podem iniciar um projeto de lei ordinária ou complementar. Nesse grupo está incluída variável que controla se o projeto foi votado em ano eleitoral. O segundo grupo, relativo às variáveis de controle sobre quem ocupava o governo a época do veto permite considerar efeitos referentes ao indivíduo que ocupa a governadoria e sua maior ou menor propensão de utilizar esse poder reativo. A variável “a partir de 1997” é a principal variável de interesse, já que permite perceber se o processo narrado nos capítulos anteriores afetou a relação entre os poderes de forma clara, mesmo quando se controla efeitos relativos aos assuntos abordados pelos projetos e as propensões individuais dos governadores a utilizarem o veto. Para comprovar esse efeito, essa deve apresentar efeito maior do que a variável que delimita o tempo entre 1989 e 1997. Como se tratam de variáveis binárias da mesma questão, cortes do tempo, elas são exclusivas. Assim, essa abordagem corta o período em três blocos temporais, antes de 1989, usado sempre como base de comparação, entre 1989 e 1996, e a partir de 1997.

Algumas variáveis não estão presentes no modelo por falta de informação disponível. Essas dizem respeito ao tamanho da coalizão de apoio do governador e se o projeto é oriundo de deputados dessa ou da oposição. Como forma de diminuir possíveis efeitos dessa ausência foram incluídas variáveis que computam se o deputado que iniciou o projeto em questão era do partido do governador ou do partido do candidato que ficou em segundo lugar na eleição para governador, esses últimos geralmente se categorizam como principal foco de oposição. Essas variáveis, em conjunto com os controles dos governadores, diminuem os efeitos das ausências relatadas. O quadro a seguir apresenta as variáveis que estão incluídas no teste do modelo que será apresentado em sequência.

Quadro 5.1 - Quadro de Variáveis.

	<i>Variáveis</i>	<i>Descrição</i>
Variáveis de 1º tipo – Características	Tipo	Variável binária: 1 se for um projeto de lei complementar e 0 se for um Projeto de lei ordinária.
	Dias de	Quantidade de dias entre a iniciativa do projeto e a última

e origem do projeto	Tramitação ¹⁰⁰	votação do processo legislativo básico do projeto – sendo enviado em seguida em autógrafo para o governador.
	Executivo	Variável Binária: 1 se iniciado pelo Executivo, 0 se não.
	Outro órgão	Variável Binária: 1 se iniciado por outro órgão como o Judiciário, Ministério público, dentre outros; 0 se não.
	Órgão do Legislativo	Variável Binária: 1 se iniciado por um dos órgãos coletivos do Poder Legislativo, 0 se não.
	Desenv. Cient. e tec.	Variável Binária: 1 se o tema foi classificado como Desenvolvimento Cultural e Tecnológico, 0 se não o foi.
	Dec. de ut. Pub.	Variável Binária: 1 se o tema foi classificado como Declaração de Utilidade Pública 0 se não o foi.
	Econômico	Variável Binária: 1 se o tema foi classificado como Econômico, 0 se não o foi.
	Honorífico	Variável Binária: 1 se o tema foi classificado como Honorífico, 0 se não o foi.
	Orçamentário	Variável Binária: 1 se o tema foi classificado como Orçamentário, 0 se não o foi.
	Segurança	Variável Binária: 1 se o tema foi classificado como Segurança, 0 se não o foi .
	Social	Variável Binária: 1 se o tema foi classificado como Social, 0 se não o foi.
	Meio Ambiente	Variável Binária: 1 se o tema foi classificado como Meio Ambiente, 0 se não o foi.
	Outros	Variável Binária: 1 se o tema foi classificado como Outros, 0 se não o foi.
	Partido do governador	Variável Binária: 1 se o projeto foi iniciado por um deputado estadual do Partido do governador, 0 se não o foi.
	Partido do segundo colocado	Variável Binária: 1 se o projeto foi iniciado por um deputado estadual do Partido do segundo colocado na disputa pela governadoria, 0 se não.
	Iniciado em outro governo	Variável Binária: 1 se o projeto foi aprovado em um governo diferente daquele em que ocorreu o processo legislativo se iniciou, 0 se não o foi.
	Posterior a 1989 e antes de 1997	Variável Binária: 1 se o processo legislativo se deu após o advento da nova Constituição Estadual de 1989 e antes de 1997, 0 se não.
	Ano Eleitoral	Variável Binária: 1 se o processo legislativo se concluiu em ano de eleições para governador, 0 se não.
Variável de interesse	A partir de 1997	Variável Binária: 1 se o processo legislativo se deu a partir do ano de 1997, 0 se não.

¹⁰⁰ Dias de Tramitação é usado por Moya (2005) como uma proxy para a importância do projeto em questão. Projetos que demoram mais tempo para ser aprovados, o fazem porque necessitam de mais tempo para que os deputados busquem convencer uns aos outros sobre a questão colocada. É de se esperar que a complexidade do projeto esteja associada com o tempo que demora para ser aprovado.

Variáveis de 2º tipo -controle dos governos	L. Brizola I (1983-1987)	Variável Binária: 1 se o processo legislativo do projeto terminou durante o primeiro governo Leonel Brizola, 0 se não.
	M. Franco (1987-1991)	Variável Binária: 1 se o processo legislativo do projeto terminou durante o governo Moreira Franco, 0 se não.
	L. Brizola II (1991-1994)	Variável Binária: 1 se o processo legislativo do projeto terminou durante o segundo governo Leonel Brizola, 0 se não.
	M. Alencar (1995-1998)	Variável Binária: 1 se o processo legislativo do projeto terminou durante o governo Marcello Alencar, 0 se não.
	A. Garotinho (1999-2002)	Variável Binária: 1 se o processo legislativo do projeto terminou durante o governo Anthony Garotinho, 0 se não.
	B. da Silva (2002)	Variável Binária: 1 se o processo legislativo do projeto terminou durante o governo Benedita da Silva, 0 se não.
	S. Cabral (2007-2010)	Variável Binária: 1 se o processo legislativo do projeto terminou durante o primeiro governo Sergio Cabral, 0 se não.

Para testar a hipótese central, de que existe mais conflito entre os poderes após 1997, testo o modelo abaixo. O objetivo é verificar não só se a hipótese central da variável de interesse se confirma, mas também mostrar a existência de uma disputa de controle de agendas entre o Legislativo e o Executivo, e sobre quais assuntos recai essa disputa.

A estimação de parâmetros de uma MLogit requer a escolha de uma base, em relação a qual os cálculos do modelo nos indicam o efeito marginal das diferentes variáveis independentes sobre o logaritmo da probabilidade (*log likelihood*) de um cenário. A base escolhida foi a que não ocorre veto, dentre os assuntos foi escolhido como base o tema Administrativo, por se tratar daquele que possui mais projetos e de tipo, o projeto de lei ordinária. O mesmo critério, a frequência, foi utilizado para selecionar dentre as variáveis de origem, o Poder Legislativo, e dentre os governos, o de Rosinha Garotinho. Assim, a base do modelo é um projeto de lei ordinária, iniciado pelo Legislativo, mais especificamente por um deputado estadual que não é do partido do governador e nem do partido do segundo colocado, sobre tema Administrativo, durante o governo Rosinha Garotinho fora de ano de eleição para governador. A expectativa da variável dependente é de que, se o período posterior a 1997 for mais conturbado, com efeito sobre a escolha do governador em fazer uso do veto, a variável “A partir de 1997” deve possuir um sinal positivo, indicando que o fato do projeto ter completado seu percurso a partir desse ano aumenta a probabilidade dele ter sofrido veto, além disso, o efeito dessa variável deve ser maior do que o efeito da variável “Entre 1989 e 1996”. A tabela de regressão é apresentada no

Apêndice IV, coloco a seguir tabela com a interpretação dos coeficientes com o uso do programa *Clarify* (Tomz, Wittenberg e King, 2003), os valores das células indicam a diferença entre a probabilidade prevista de um cenário X e a probabilidade basilar do modelo dada a modificação da variável em questão.

Tabela - 5.3 – Interpretação da Regressão Logística Multinomial – Determinantes do uso do Poder de Veto

Quando essa Variável muda...	Muda de ... para...	Mudança na probabilidade do veto (Limite inferior e superior da significância – 95%)	
		Veto Parcial	Veto Total
Valor Base		4,5% (2,1% a 8,4%)	56,6% (42,4% a 69,9%)
Tipo	De 0 para 1	3,2% (-0,1% a 9,7%)	-20% (-33,6% a -4,4%)*
Dias de Tramitação	Da mediana para a mediana mais um desvio padrão	0,5%(0,01% a 1,2%)*	4,4% (2,5% a 6,5%)*
Executivo	De 0 para 1	10,4% (4,9% a 17,5%)*	-55,4% (-67,8% a -41,7%)*
Outro órgão	De 0 para 1	2,8% (-0,4% a 7,6%)	-51,9% (-63,1% a -39,9%)*
Órgão do Legislativo	De 0 para 1	7,4% (1,6% a 16,6%)	-45,8% (-57,3% a -34%)*
Desenv. Cient. e tec.	De 0 para 1	2,1% (-0,6% a 6,7%)	-12,5% (-21,8% a -3,4%)*
Dec. de ut. Pub.	De 0 para 1	-4,5% (-8,3% a -2,1%)*	-55,7% (-68,4% a -41,9%)*
Econômico	De 0 para 1	1,7% (0,01% a 4,6%)*	-1,7% (-8,6% a 4,8%)
Honorífico	De 0 para 1	-3% (-6,1% a -1,1%)*	-38,7% (-46,1% a -30,9%)*
Orçamentário	De 0 para 1	-0,2% (-3,2% a 3,4%)	-12,7% (-35,8% a 11,6%)
Segurança	De 0 para 1	0,8% (-0,7% a 3,1%)+	4,9% (-2,1% a 12,5%)
Social	De 0 para 1	3,1% (1,1% a 6,2%)	-20,1% (-24,3% a -16,2%)*
Meio Ambiente	De 0 para 1	4,1% (1% a 8,9%)+	-14,8% (-21,7% a -7,8%)*
Outros	De 0 para 1	-2,6% (-5,8% a -0,5%)*	-6,7% (-17,2% a 3,8%)
Partido do governador	De 0 para 1	0,5% (-0,8% a 2,1%)	-11,7% (-15,5% a -7,6%)*
Partido do segundo colocado	De 0 para 1	0,5% (-1% a 2,8%)	4,2% (-0,5% a 9,4%)+
Iniciado em outro governo	De 0 para 1	0,1% (-1,6% a 1,5%)	-5,4% (-12,1% a 1,4%)+
Ano Eleitoral	De 0 para 1	0,2% (-1,1% a 0,8%)	3,7% (-0,1% a 7,3%)*
Entre 1989 e 1996	De 0 para 1	2,1%(-0,2% a 4,5%)	-10,8% (-20,4% a -1,1%)*

Posterior a 1997	De 0 para 1	4,2% (0,5% a 7,3%)*	-5,1% (-18% a 8%)
L. Brizola I (1983-1987)	De 0 para 1	4,2% (-0,5% a 8%)	-9,6% (-24,8% a 6,6%)
M. Franco (1987-1991)	De 0 para 1	-1,5% (-5% a 0,5%)	20,1% (8,3% a 33,2%)*
L. Brizola II (1991-1994)	De 0 para 1	-1,2% (-4,3% a 0,8%)	14,4% (4,8% a 24%)*
M. Alencar (1995-1998)	De 0 para 1	0,5% (-0,9% a 2%)+	5% (-1% a 11,2%)+
A. Garotinho (1999-2002)	De 0 para 1	-2,8% (-5,4% a -1,2%)*	-0,9% (-6,4% a 4,9%)
B. da Silva (2002)	De 0 para 1	-0,5% (-1,6% a 3,5%)	-3,6% (-13,5% a 7,1%)
S. Cabral (2007-2010)	De 0 para 1	-2,5% (-4,8% a -1,1%)*	-3,9% (-9,6% a 1,7%)+

Intervalos de 95% de confiança em parênteses

*** p<0,001, ** p<0,01, * p<0,05, + p<0,1

A regressão ressalta observações já feitas anteriormente, primeiro, dentre as variáveis referentes ao projeto e sua origem, projetos de lei complementar apresentam chances de serem vetados totalmente consideravelmente menores em relação à base. Já o tempo que um projeto demora em completar seu processo legislativo aumenta as chances desse sofrer os dois tipos de veto. Considerando essa medida como uma proxy da complexidade do projeto, vê-se que existe relutância do governador em sancionar essas medidas. Essa relutância reforça a ideia de que não é o Legislativo que abdica de produzir legislações relevantes, mas o governador que coloca empecilhos para a sanção de medidas desse tipo. Em relação às variáveis de origem há um fato interessante, a saber, que a origem no Executivo está associada ao aumento da probabilidade do governador utilizar o veto parcial e à diminuição da probabilidade do uso do veto total, o mesmo se dando com os projetos de origem nos órgãos colegiados do Legislativo. Esse padrão nas medidas do Executivo mostra uma clara atitude de proteção do governador em relação aos seus projetos, tentando limpá-los de emendas e alterações não desejadas feitas pelo Legislativo.

Em relação aos assuntos dos projetos, percebe-se claramente que aqueles ligados a temas de menor importância, como os temas honoríficos ou declarações de utilidade pública tem menor probabilidade de sofrerem vetos de qualquer tipo. Em relação aos outros temas, como a base escolhida é um tema de disputa entre os deputados e o governador, o tema “Administrativo”, os

cálculos nem sempre indicam claramente se aquele assunto é disputado. Das variáveis de assunto, apenas o tema “Segurança” apresenta aumento nas chances dos dois tipos de veto que o tema “Administrativo”. Já os temas “Desenvolvimento Científico e Tecnológico”, “Social”, “Econômico” e “Meio Ambiente” apresentam probabilidades maiores de serem vetados parcialmente e menores de sofrerem vetos totais. Vale ressaltar mais uma vez que esse resultado decorre da escolha do tema “Administrativo” como variável base, este, como vimos nos capítulos anteriores, é um dos que mais sofre vetos do governador.

Não obstante a utilização de proxys imperfeitas para a coalizão de apoio, a variável “Partido do segundo colocado” apresentou sinal esperado, com o aumento da chance do uso dos dois tipos de vetos e a variável “partido do governador” também apresentou comportamento esperado, diminuindo a chance dos projetos serem vetados totalmente.

As variáveis de interesse, que separam a série histórica em três períodos, entre 1989 e 1996 e a partir de 1997, apresentam resultados não conclusivos. A mudança de tempo da base (antes da C.E 1989) para o período que antecede o ano de 1997 está associado a um aumento pequeno na chance de uso dos vetos parciais e uma diminuição mediana na chance de uso do veto total pelo governador. Esse resultado indica a possibilidade de que a alteração na regra de votos necessários para derrubar o veto tenha alterado as estratégias dos governadores, que passaram a utilizar mais os vetos parciais que não devolvem ao legislativo um pacote fechado em que ou derruba o veto ou vê toda sua intenção legislativa ser arquivada. A variável que mede se a dinâmica de veto ocorreu a partir de 1997, indica uma tendência maior de vetos parciais nesse período do que nos anteriores assim como uma tendência de mais uso de vetos totais frente ao período entre 1989 e 1996¹⁰¹. Os efeitos desse novo período não afetaram fortemente a escolha do governador em apor vetos.

Dada a dificuldade em perceber as modificações nas probabilidades de tipo de projeto ser vetado parcialmente ou totalmente, apresento a seguir gráficos com base no modelo com as probabilidades previstas da chance do veto parcial e total. As probabilidades são apresentadas para cada assunto e separadas em relação à origem no governador ou no Poder Legislativo.

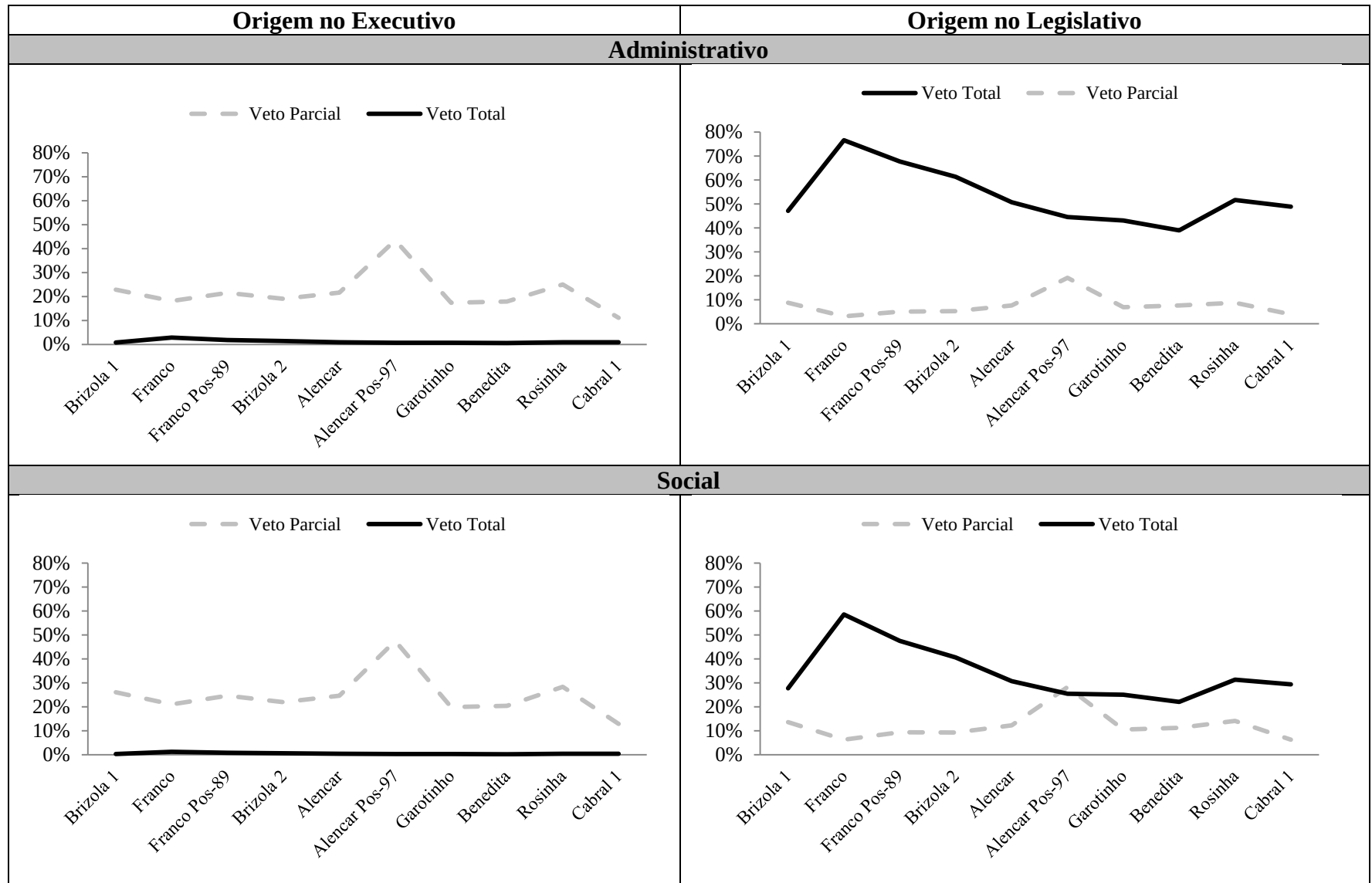
¹⁰¹ Essas afirmações se baseiam no valor dos efeitos estimados. Colocando em primeiro plano a questão do intervalo de confiança dos modelos. Considerando os valores de intervalo de confiança, eu não teria razão para afirmar serem os estimadores do período 1989-1996 e a partir de 1997 como diferentes já que esses valores se sobrepõem. A função dessa medida, no entanto, é delimitar a movimentação esperada da média em amostras da população real. Como nessa tese utilizo a população inteira do período estudado, medidas como intervalos de confiança e valores de significância estatística podem ser relativizados. Seu papel aqui é muito mais dar validade para estender as conclusões a outros casos do que fazer referência à uma população real não conhecida.

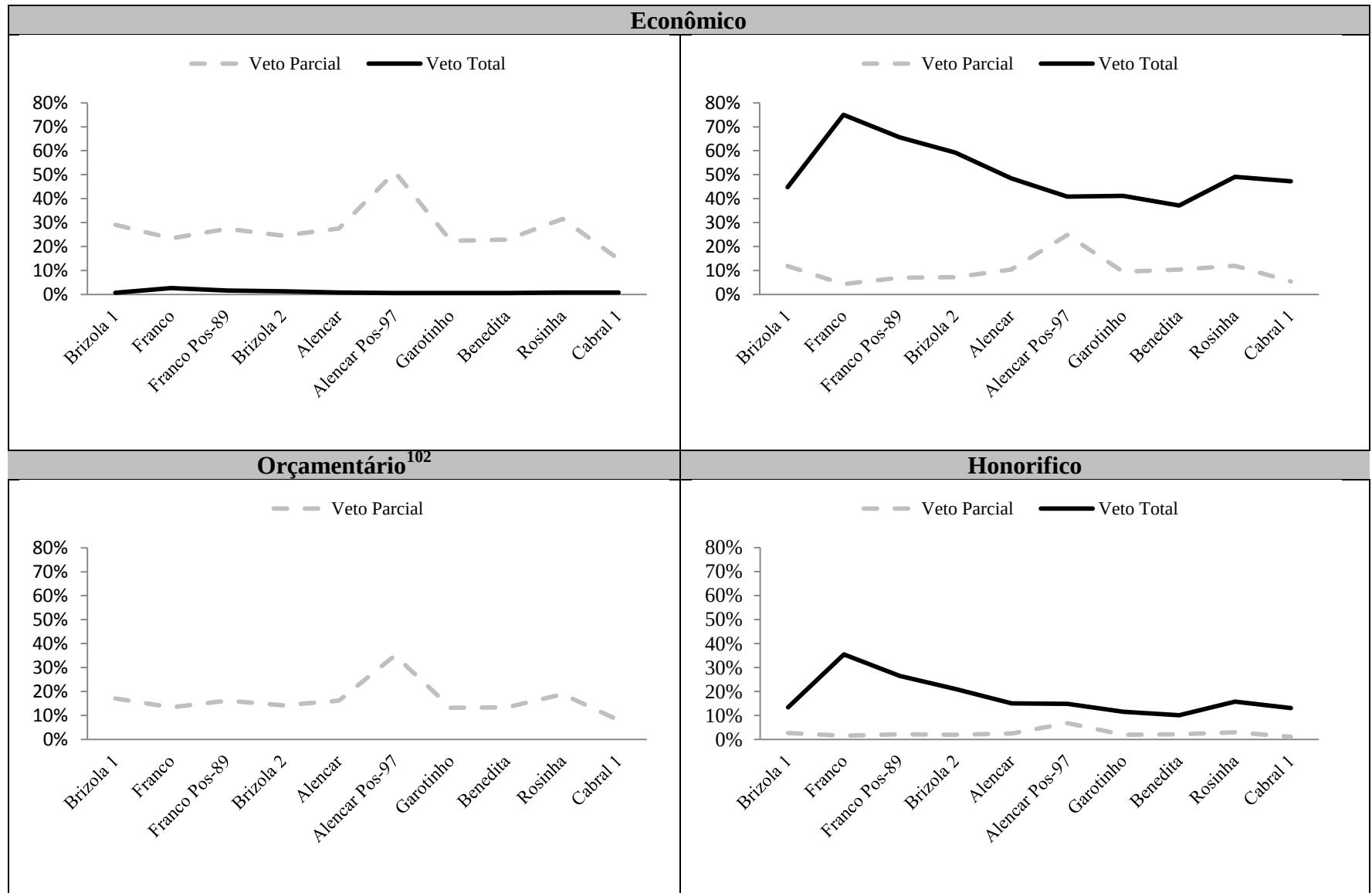
Retirei dos gráficos combinações pouco usuais de origem e projetos de lei, como Origem no “Legislativo” e tema Orçamentário” (3 casos no período) e origem no Executivo e tema “Honorífico” (2 casos). As probabilidades previstas de vetos para “declaração de utilidade pública” (DUP) também foram retiradas já que são indistinguíveis de zero. Para o cálculo das probabilidades foi utilizado o software *Clarify* (Tomz, Wittenberg e King, 2003).

Os Gráficos abaixo deixam clara a diferença de estratégia de uso dos vetos parciais e totais em relação à origem do projeto. Enquanto aqueles que são oriundos do Poder Executivo, quando tem probabilidades de veto razoáveis, as tem de veto parcial, os que são iniciados pelos deputados estaduais tem sempre probabilidades de veto total altas, muitas vezes ultrapassando os 50%. Isso mostra claramente que se mantém no tempo uma dinâmica de depurar as alterações feitas pelo Legislativo em projetos do governador, através do veto parcial e bloquear medidas do Legislativo através do uso do veto total. Essa dinâmica é forte em áreas como a administrativa, econômica e de segurança pública, temas nos quais as medidas iniciadas pelo Legislativo tem probabilidades de veto total maiores que 40% na maior parte do período. As chances de vetos parciais e totais em áreas temática como honorifico e DUP são bem menores do que as outras temáticas, com DUP tendo probabilidades de uso dos dois tipos de veto muito próximo de zero.

Os gráficos deixam mais claro um processo de diminuição na probabilidade de uso do veto total pelo governador sobre os projetos do legislativo. Essa diminuição é decorrente mais da mudança na Constituição Estadual em 1989 do que da alteração proposta nessa tese. Apesar de o modelo indicar um aumento do uso de vetos parciais a partir de 1997, essa tendência não surge claramente nos gráficos. Dentre as probabilidades previstas de veto em medidas do governador, o governo Marcello Alencar, no período posterior a 1997, apresenta forte crescimento nos vetos parciais, indicando uma tendência do Legislativo em alterar as medidas do Executivo. Porém a variação nos outros períodos não apresenta padrão claramente distinguível na análise visual.

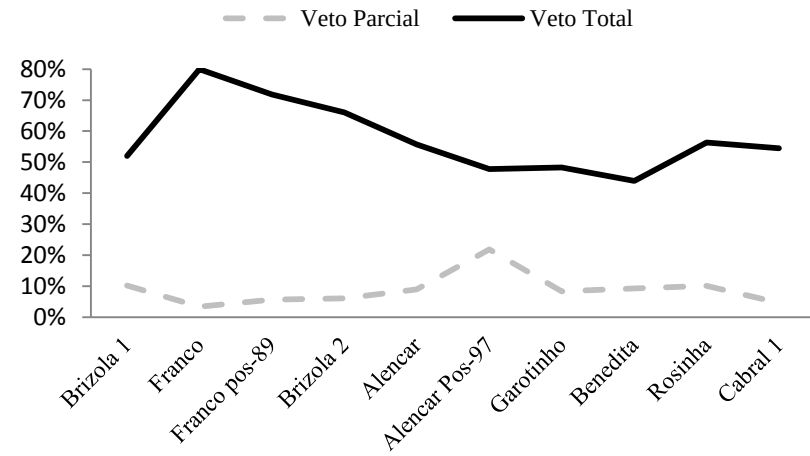
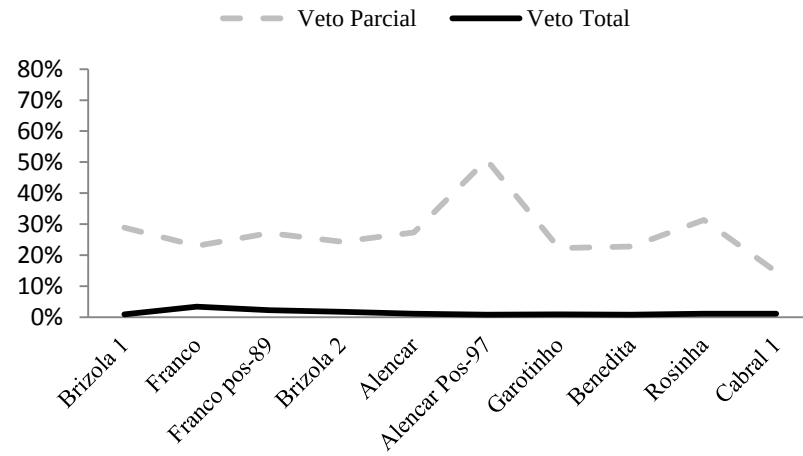
Gráficos - 5.1 - Probabilidades previstas de veto parcial e total por assunto e Origem.



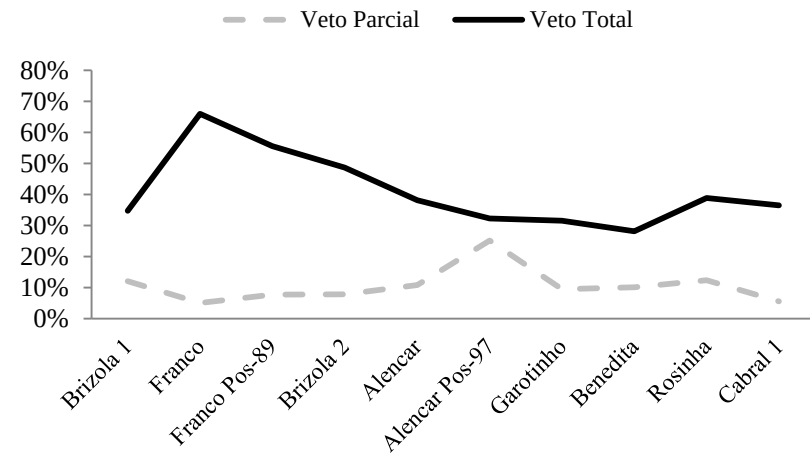
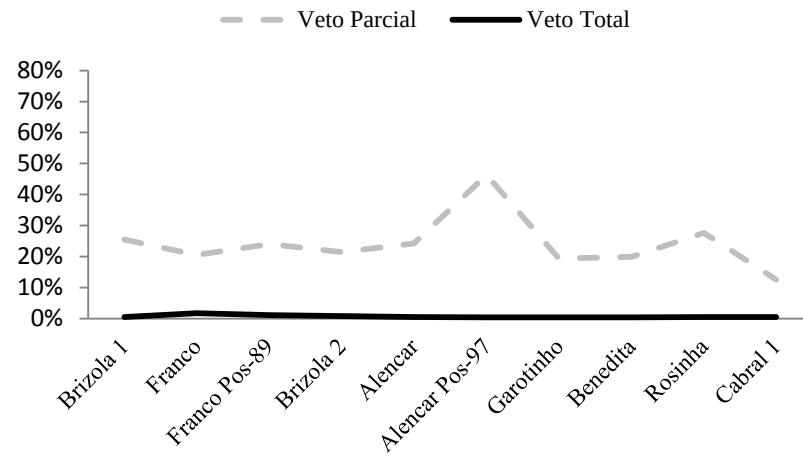


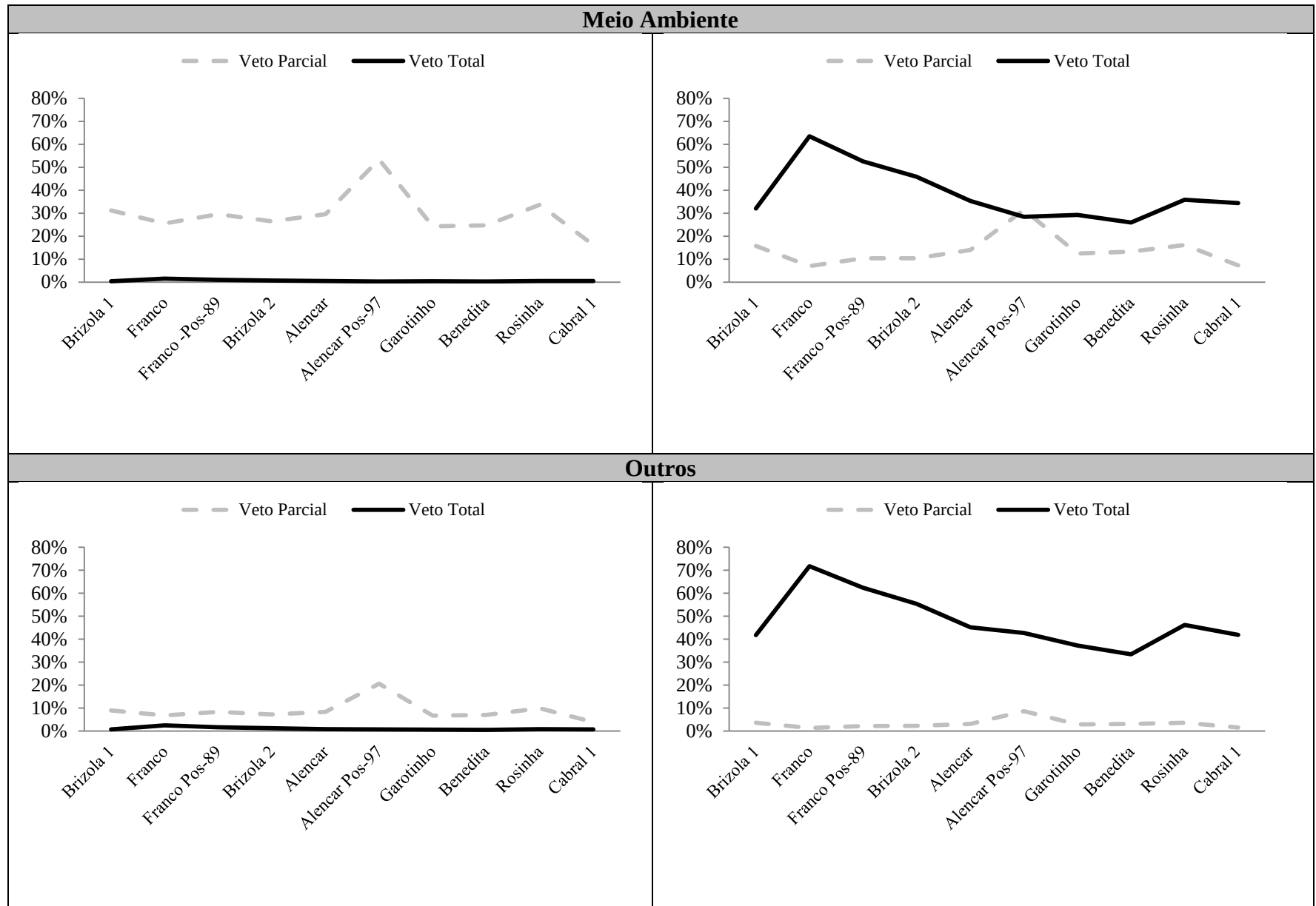
¹⁰² Dada a inexistência de vetos totais em projetos orçamentários com origem no Executivo, escolhi por excluir as probabilidades previstas do modelo.

Segurança



Desenvolvimento Científico e Tecnológico





Fonte: Produzido a partir das probabilidades previstas do modelo calculado com a regressão logística multinomial

5.3 - Quando o Legislativo reafirma sua posição? Determinantes da derrubada de vetos na Alerj.

Uma vez analisada a escolha de o governador apor ou não um veto, podemos seguir para o passo seguinte, o momento em que os deputados estaduais, reunidos, escolhem se derrubam ou mantem este. Como vimos nos capítulos anteriores, os dados indicam que há um aumento considerável das derrubadas de veto tanto parciais quanto totais. Resta ver, uma vez controladas pelas diferentes governadorias e pelos assuntos em questão, se esse efeito se mantém estatisticamente. Independente dos resultados encontrados, o modelo deve ser relativizado pela dificuldade em encaixar mudanças de relações entre poderes que se dão continuamente no tempo a esquemas de análises estatísticas que implicam na escolha de um momento de corte em que se divide o antes e o depois de algum fato.

O modelo escolhido é o de uma regressão logística binomial (Logit). Esse modelo, através do método de estimação por máxima verossimilhança, produz estimadores que apresentam as variações marginais do logaritmo da probabilidade (*Log Likelihood*). A variável dependente é uma variável binária que toma valor 1 quando o veto é derrubado e valor zero quando é mantido. As variáveis independentes são similares àquelas apresentadas no quadro 5.1, com a substituição da variável “Iniciado em outro governo” por uma variável que indica se a votação do veto se deu em governo diferente daquele que o apôs,. Estimo dois modelos, o primeiro trata apenas dos casos em que o veto apostado foi parcial, o segundo, quando o veto foi total. A escolha por essa estratégia de modelagem sobre uma que incluísse variável binária distinguindo o tipo de veto se deu porque parto do princípio que o tipo de veto afeta a dinâmica inteira em questão não significando apenas uma diferença de nível frente à outra forma de veto. Diferentes vetos implicam em diferentes escolhas. Como na seção anterior, a tabela original da regressão é apresentada no Apêndice IV, abaixo segue a interpretação dos coeficientes similar a apresentada anteriormente,

Tabela - 5.4 – Interpretação da Regressão Logística Binomial – Determinantes da derrubada dos vetos¹⁰³

Quando essa Variável muda...	Muda de ... para...	Mudança na probabilidade de derrubada do veto (Limite inferior e superior da significância – 95%)	
		Modelo 2 – Veto Parcial	Modelo 3 – Veto Total
Valor Base		0,0000%	0,0000%
Tipo	De 0 para 1	- 0,0000%	0,0000%
Dias de Tramitação	Da mediana para a mediana mais um desvio padrão	-0,0000%	-0,0000%+
Executivo	De 0 para 1	- 0,0000%***	0,0000%
Outro órgão	De 0 para 1	0,0000%***	0,0000%*
Órgão do Legislativo	De 0 para 1	0,0000%+	0,0000%
Desenv. Cient. e tec.	De 0 para 1	-	0,0000%
Dec. de ut. Pub.	De 0 para 1	-	0,0000%
Econômico	De 0 para 1	0,0000%	-0,0000%
Honorífico	De 0 para 1	- 0,0000%	0,0000%*
Orçamentário	De 0 para 1	- 0,0000%+	-
Segurança	De 0 para 1	0,0000%	- 0,0000%
Social	De 0 para 1	- 0,0000%	0,0000%***
Meio Ambiente	De 0 para 1	- 0,0000%	0,0000%
Outros	De 0 para 1	-	- 0,0000%
Partido do governador	De 0 para 1	0,0000%	0,0000%
Partido do segundo colocado	De 0 para 1	0,0000%	0,0000%
Iniciado em outro governo	De 0 para 1	0,0000%	0,0000%*
Entre 1989 e 1996	De 0 para 1	8,8% (2% a 24,5%)***	10,5% (4,3% a 20,4%)***
Posterior a 1997	De 0 para 1	14,5% (6,7% a 27,1%)***	25,3% (19,3% a 33%)***
Ano Eleitoral	De 0 para 1	0,0000%	0,0000%***
L. Brizola I (1983-1987)	De 0 para 1	0,6% (0,1% a 1,8%)***	1,7% (0,5% a 4,6%)***
M. Franco (1987-1991)	De 0 para 1	- 0,0000%**	- 0,0000%
L. Brizola II (1991-1994)	De 0 para 1	- 0,0000%	- 0,0000%+
M. Alencar (1995-	De 0 para 1	- 0,0000%	- 0,0000%+

¹⁰³ No modelo 2 foram retiradas as variáveis Desenv. Cient.e Tec., Outros e Dec. De ut. Pub., as duas primeiras por preverem o insucesso (manutenção do veto) completamente, a terceira por colinearidade. No modelo 3 foi retirada a variável “Orçamentário” também por prever completamente a manutenção do veto. Nenhum dos dois modelos apresentou qualquer problema de inflação de variância por alta colinearidade das variáveis independentes.

1998)			
A. Garotinho (1999-2002)	De 0 para 1	- 0,0000%+	- 0,0000%***
B. da Silva (2002)	De 0 para 1	0,0000%	0,0000%
S. Cabral (2007-2010)	De 0 para 1	- 0,0000%	0,0000%+

Intervalo de confiança de 95% em parênteses

*** $p < 0,001$, ** $p < 0,01$, * $p < 0,05$, + $p < 0,1$

Os efeitos mais fortes encontrados nos dois modelos são das variáveis de interesse. A dinâmica de veto de um projeto ter ocorrido entre 1989 e 1996 aumenta a probabilidade de derrubada do veto, parcial ou total, o que demonstra que a mudança constitucional afetou as chances de derrubadas dos vetos. Esse resultado aponta para o sentido oposto aos achados de Grohmann (2003) em relação ao nível federal. Esse autor, comparando as experiências democráticas brasileiras em nível federal de 1945-1964 e posterior a 1988 afirma que as mudanças de regras em torno da quantidade de votos para derrubar o veto do Poder Executivo não aumentaram as chances desses caírem. Para o Estado do Rio de Janeiro, a mesma mudança teve efeito direto no aumento nas chances de derrubada de vetos do governador. A principal variável de interesse, se a dinâmica de veto ocorreu a partir de 1997 apresentou, considerando a base anterior ao ano de 1989, um efeito mais forte que a outra variável, confirmando a hipótese apresentada nessa tese de que há após 1997 uma dinâmica conflituosa entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo fluminense.

Apesar da grande quantidade de variáveis significativas, os efeitos calculados pelo método escolhido apresentam na maior parte das variáveis como portando coeficientes muito pequenos. Isso decorre da tentativa de fazer com que a apresentação de dados de regressões de máxima verossimilhança se assemelhe a forma de interpretação das regressões lineares. A interpretação de modelos de máxima verossimilhança é difícil não só pelos seus coeficientes serem dados em logaritmo das chances, mas porque essa deve ser feita considerando variações contextuais. A escolha da base de cálculo afeta fortemente apresentação dos dados nessa metodologia de cálculo dos efeitos. Um exemplo claro nesse estudo é a origem ou não no Executivo de um projeto vetado totalmente: comparando os gráficos colocados abaixo na categoria administração, pode-se ver que por governo, as médias das probabilidades previstas de derrubadas são sempre mais altas quando o projeto é originado no Executivo do que quando é no legislativo. Esse padrão se repete em diversos assuntos, mas mesmo controlando por esses, o

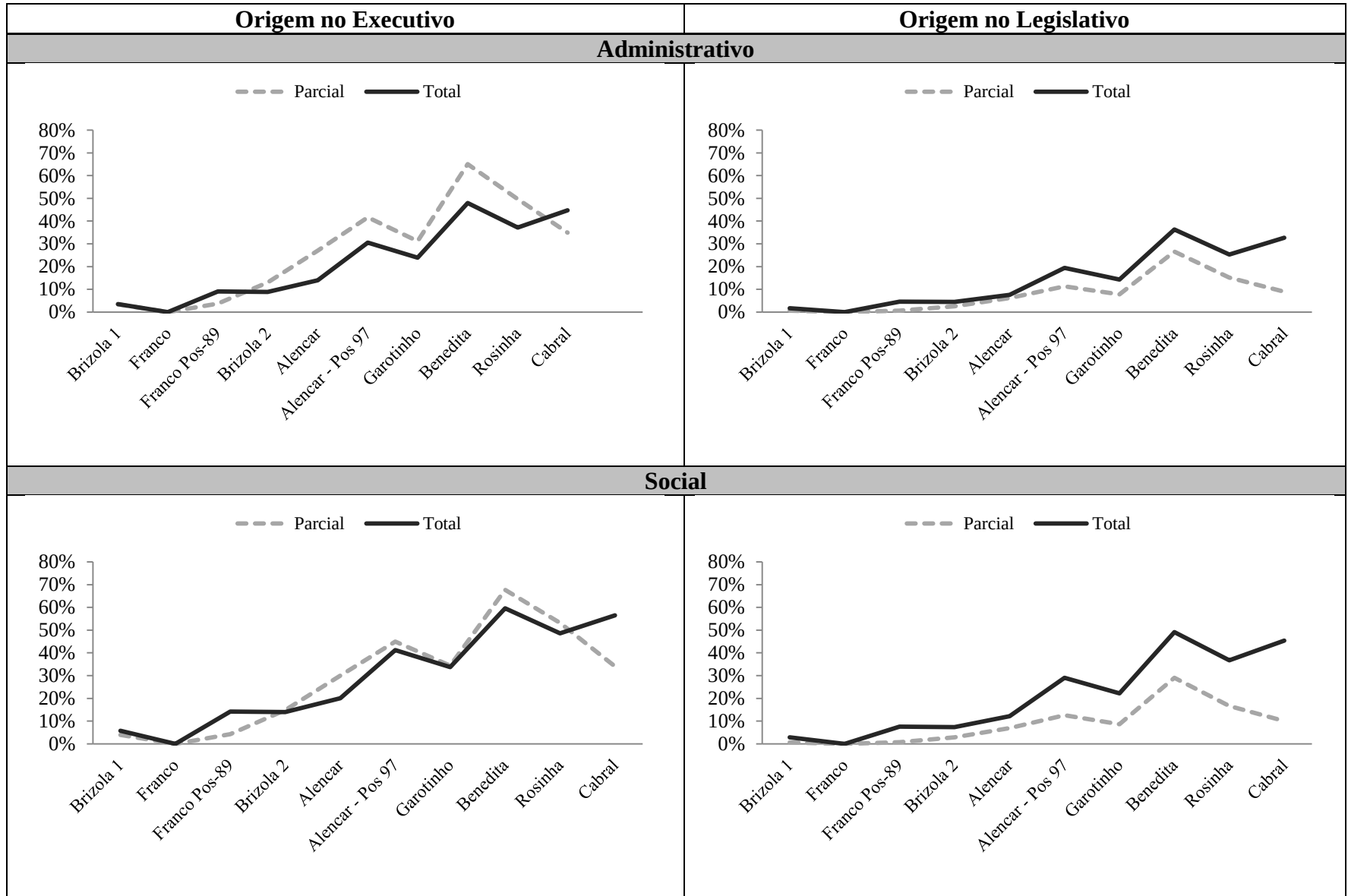
efeito não aparece forte na tabela anterior, mesmo que as projeções feitas abaixo tenham sido calculadas com os mesmos coeficientes que geraram a tabela acima. Quando comparamos casos específicos podemos variar apenas a origem do projeto e perceber seus reais efeitos, como o fato de um projeto ser de tema administrativo no governo Anthony Garotinho possui chances de derrubada de 13,8% se originado no Poder Legislativo e de 23,2% se originado no Poder Executivo.

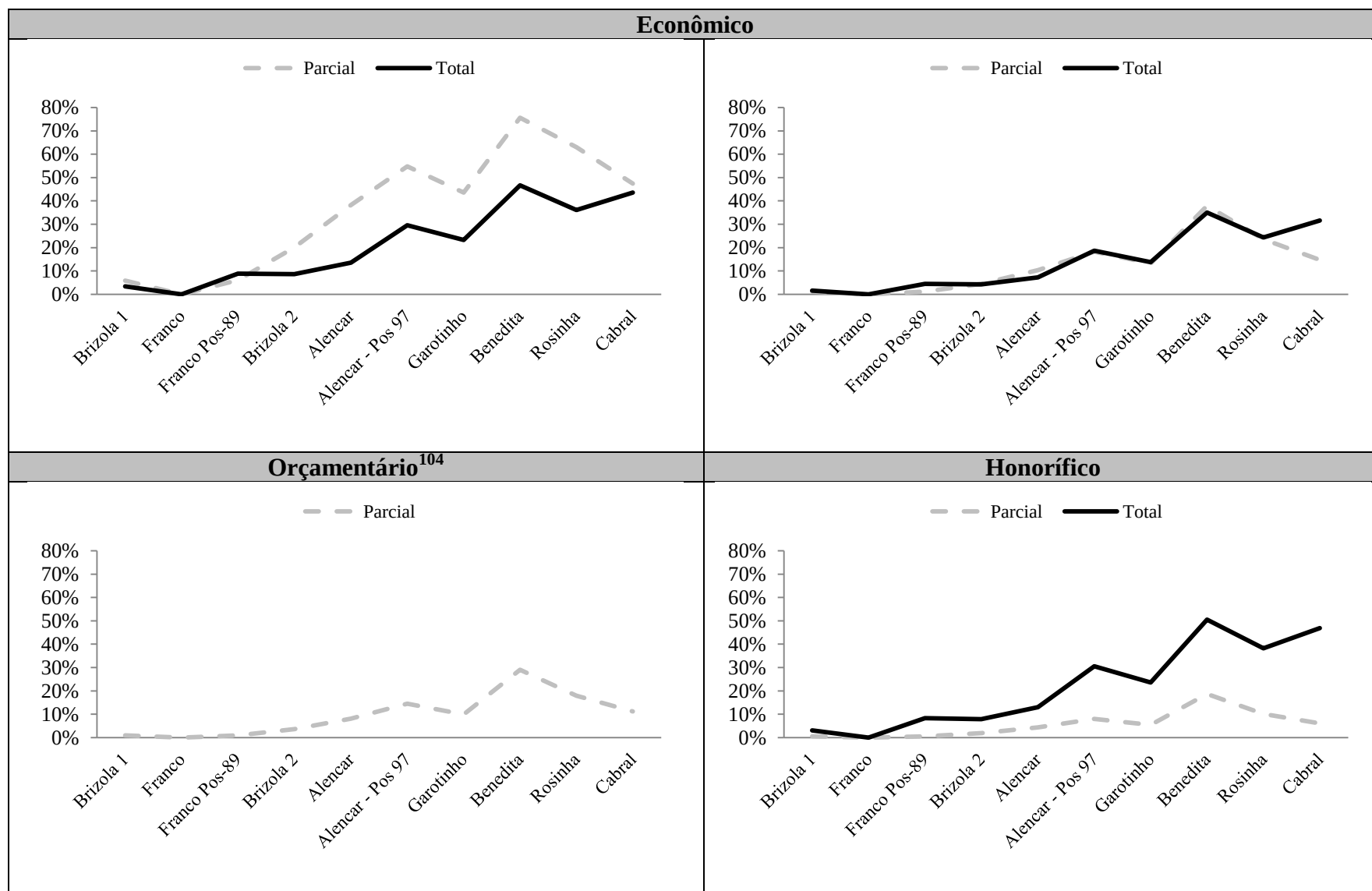
Para facilitar a visualização das probabilidades previstas pelos modelo 2 e 3 da Logit, apresento-as a seguir, sempre utilizando o software Clarify para o seu cálculo.

Os gráficos das probabilidades previstas de derrubadas de vetos parciais e totais abaixo mostram um aumento na chance de um veto ser derrubado em todos os assuntos. Essas chances crescem a partir de 1989, mas é a partir de 1997 que apresentam crescimento maior e se estabelecem em patamares consideravelmente altos. Esse padrão perpassa todos os assuntos e serve como comprovação da hipótese de que o período posterior a 1997 apresenta uma dinâmica muito mais conturbada entre os poderes, com o Legislativo decidido a ser ator central, dentro das suas limitações, na política estadual.

A escolha de um ano específico como ponto de alteração do comportamento dos atores é uma forma artificial de tratar o processo em curso e permitir a sua análise a partir de um aparato estatístico. Como foi apresentado nos capítulos anteriores, mudanças na política de reforma do estado, ajuste fiscal e descentralização de políticas públicas aconteceram tanto antes quanto depois do ano escolhido. Dentro da própria Casa legislativa, dinâmicas anteriores aumentaram o desentendimento entre governo e Alerj, como o caso da eleição de José Nader para a Presidência da Casa durante o segundo governo Brizola. Como explicado, a escolha do ano de 1997 se deve a dois fatores: primeiro, o leilão do Banco Estadual do Estado do Rio de Janeiro (Banerj) em junho, consolidando os efeitos no estado da política federal de privatizar ativos estatais estaduais como forma de controlar gastos extra-orçamentários e compor parte do pagamento de dívidas, e segundo, a reeleição de Sergio Cabral à Presidência da Alerj dentro de um novo acordo incluindo quase a totalidade da Casa. Sendo essa variável uma forma artificial de computar esse processo, não é de se estranhar que haja grande variação antes e depois dessa data, o que importa notar é que as variações se dão em patamares diferentes, com o período posterior a 1997 apresentando conflitos maiores e tendência forte do Legislativo em bancar suas decisões frente ao veto do governador.

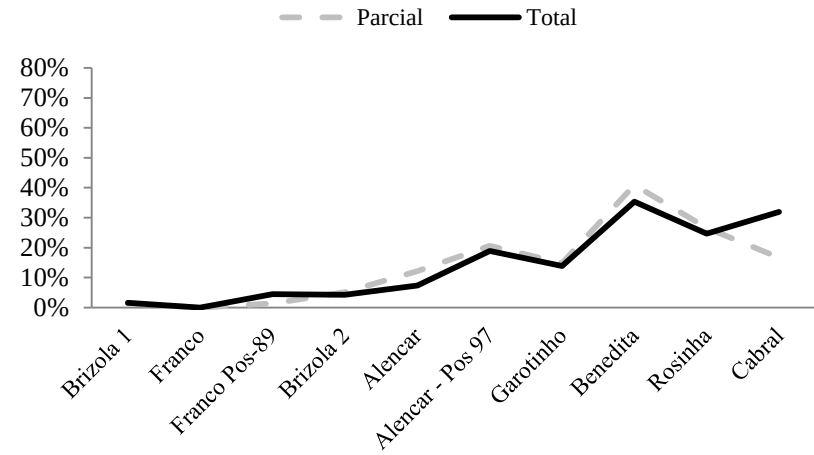
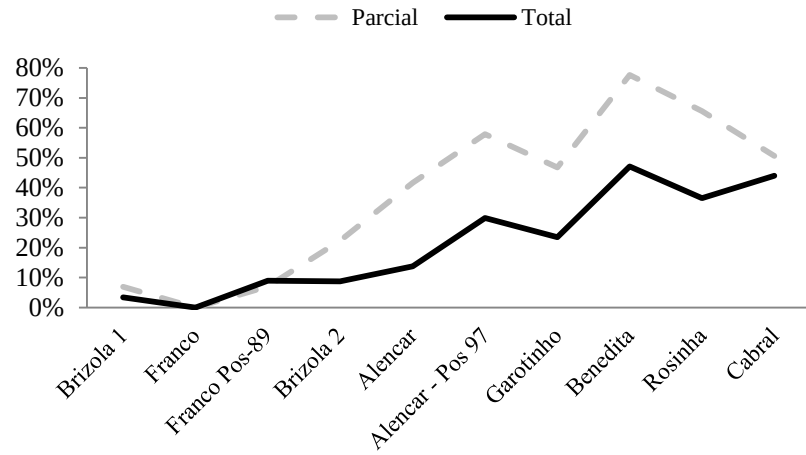
Gráficos - 5.2 - Probabilidades previstas de derrubada de veto parcial e total por assunto e Origem.



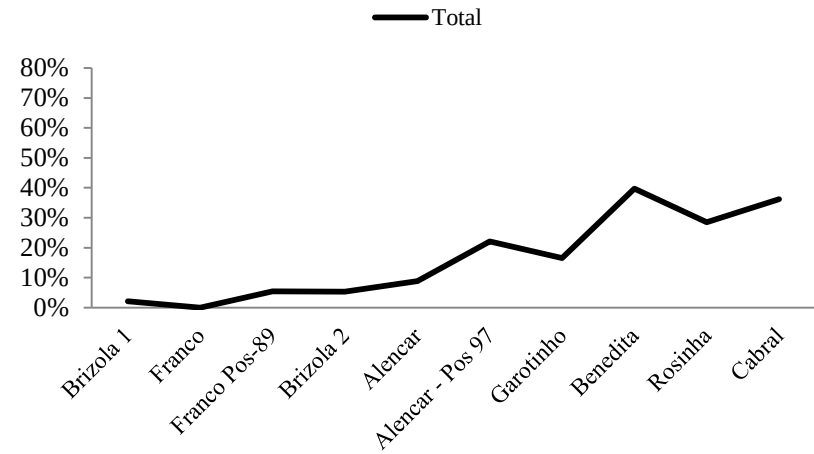
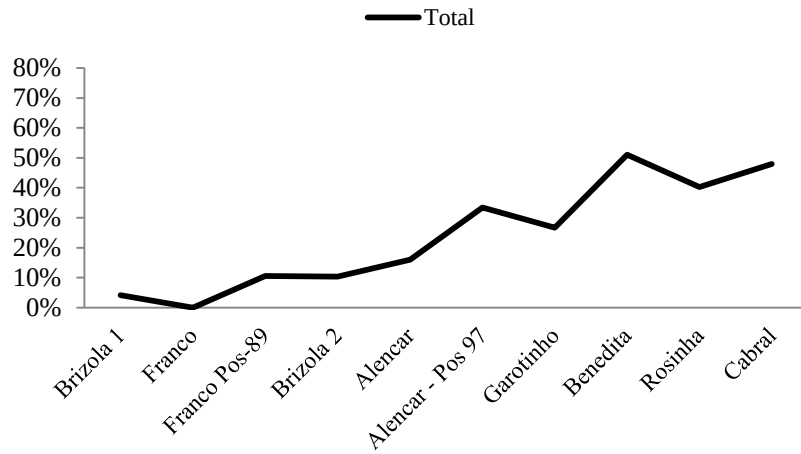


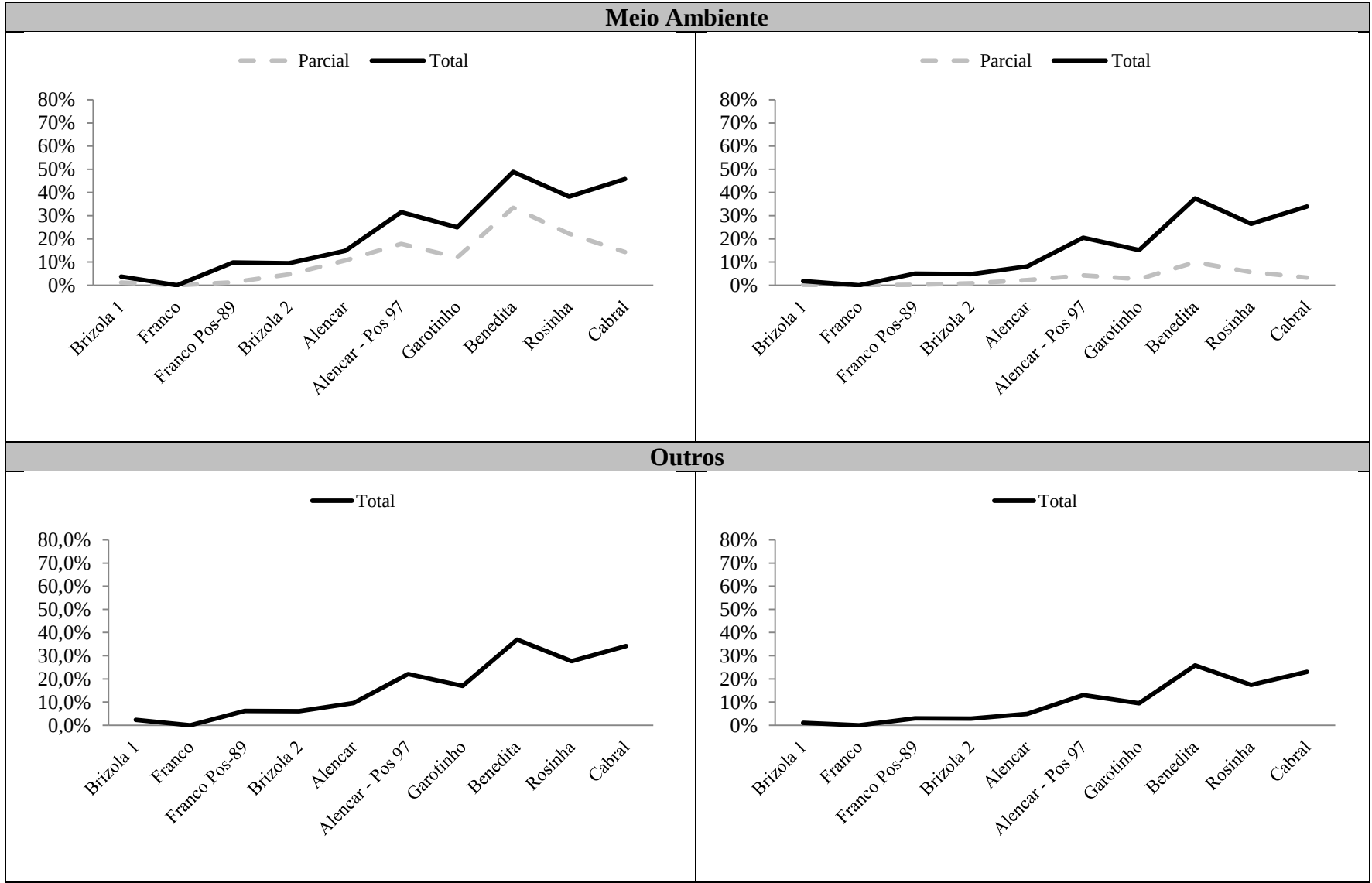
¹⁰⁴ Dada inexistência de vetos totais em projetos orçamentários com origem no Executivo no período, não faz sentido apresentar as probabilidades previstas pelo modelo para essa categoria.

Segurança



Desenvolvimento Científico e Tecnológico





Fonte: Produzido a partir das probabilidades previstas do modelo 2 e 3.

As probabilidades de derrubada de vetos são bem maiores em propostas oriundas no Executivo. Essas indicam que o processo recebeu emendas e que essas, principalmente depois de 1997, tende a ser mantidas depois do veto do governador. Esse padrão também deixa clara a escolha dos deputados estaduais em legislarem em campos de relevância. Como defendem Tomio e Ricci (2012) os Legislativos estaduais sofrem de restrições e concorrências estabelecidas pela CF88 que restringem o campo de atuação dos deputados estaduais. Alterar medidas advindas do Executivo é uma das formas que restam aos deputados para atuar em certos campos sem recorrer a projetos que tenham vício de iniciativa. Os dados indicam não só que os deputados estaduais fazem uso dessa estratégia, mas que o governador a combate e o plenário da Casa mantém, em parte, as alterações realizadas. Como o processo de julgamento de Ações de Inconstitucionalidade costumam ser longos, e nem sempre se dão com a suspensão temporária dos efeitos da lei, arriscar um “vício de iniciativa” em um projeto relevante pode trazer benefícios de curto prazo e regular processos que estarão já ultrapassados quando do julgamento do mérito da questão.

Em relação aos assuntos abordados nos projetos, quando oriundos do Executivo, todos apresentam probabilidades de derrubadas bastante altas nos últimos governos do recorte. Dentre os iniciados pelo Legislativo, também existe um aumento das probabilidades previstas colocando temas importantes como “Social”, “Meio Ambiente”, “Econômico” e “Segurança” em patamares que dizem ser de uma em cada três a chance dos projetos vetados totalmente ser reafirmado pela Alerj.

5.4 - Vetos derrubados: conflito ou autorização?

Algumas vezes, durante debates sobre os vetos no Rio de Janeiro e entrevistas com deputados estaduais, foi levantada a hipótese de que os vetos derrubados são decorrentes de um processo em que o governador autoriza quais vetos podem cair e quais precisam ser mantidos. Um dos deputados estaduais, reafirmando a grande influência do governador Sergio Cabral sobre Alerj afirma:

Questão dos vetos, tem havido veto político, veto em função de quem é o autor da matéria. Mas sempre que há derrubada de veto, a derrubada do veto passa por uma autorização do Poder Executivo. Não há enfrentamento. Eu não conheço nem um momento no governo Sergio Cabral, nos dois governos, em que o Poder Legislativo tenha com ele tensionado e divergido, derrotado o governo. Não há uma hipótese. Deputado X¹⁰⁵

Perguntado se essa dinâmica de autorização das derrubadas dos vetos era recente ou se existia em governos anteriores, o mesmo parlamentar respondeu:

Não com tanto controle. Não é que não existisse, mas a Assembleia Legislativa se afirmava com um pouco mais de soberania, de autonomia, de independência. O que não acontece com o governo Sergio Cabral. Porque o PT é governo, o PDT é governo, antes não eram governo, eram oposição. Então isso dava uma massa crítica de oposição, uma bancada mais forte de oposição. Deputado X

O discurso do deputado mostra que essa dinâmica ocorreu fortemente, na visão dele, durante o governo Cabral. O histórico do governador, que ocupou a Presidência da Casa por oito anos, permite-nos considerar a possibilidade de que este tenha construído uma dinâmica em que utiliza o veto para reafirmar a proximidade da relação com a sua base de apoio. O recurso a esse tipo de atuação, porém, apresenta indícios de ser mais antigo, visto a passagem citada da entrevista com o deputado X e a afirmação de Paulo Duque sobre a relação do governador Marcello Alencar com a Alerj dizendo que, “Às vezes, concorda que a Assembleia derrube um veto dele.” (Paulo Duque, apud Sarmento, 1999, pp173).

Outra entrevista, com o deputado Z, que reafirmou a existência dessa dinâmica de autorizações de derrubada de vetos pelo governador ajuda a entender um pouco o papel central do Presidente da Casa nesse processo.

Aí chega aqui o veto, deputado, ainda mais se for da base, fica uma vara! Vetaram o projeto dele que ele tinha tanta esperança, que badalou, etc. e etc. Aí ele vai ao Presidente da Casa: reclama, reclama, reclama. Aí o Presidente faz uma negociação com o governo, se pode derrubar o veto. então a grande maioria são vetos derrubados e consentidos. E raramente, a gente derruba um veto *manu militari*, sem o governo querer. Deputado Z.

O Presidente da Casa age como intermediário entre os deputados estaduais e o governador, na tentativa de diminuir ou extinguir a oposição do governador ao projeto. Segundo o próprio deputado Z, esse papel fortalece o Presidente.

O veto no fundo, também fortalece o Presidente. O governador veta, se o Presidente trabalha a derrubada do veto, porque ninguém derruba um veto sem a Presidência querer e a liderança do governo. Mas a liderança do governo, na verdade, tá sempre

¹⁰⁵ Escolhi por alterar o nome dos deputados estaduais por letras, para manter o sigilo das entrevistas.

subordinada ao Presidente. Então se o Presidente negocia com o governo, ninguém sabe se negociou ou não, enfim, diz que negocia. E ele aperta o botão já para abrir votando pela derrubada, isso já é o sinal para a base acompanhar. Você tem que dizer pelo menos: "Obrigado, Presidente." Ele também faz um pouco de política com isso. Deputado Z.

A totalidade dos vetos derrubados, porém, não é de derrotadas autorizadas. Ainda segundo o Deputado Z.

Às vezes a Casa, junto com o Presidente, assume determinados compromissos que o governo não topa. Aí é uma questão de honra para casa. Não é comum, mas também acontece. Deputado Z.

A afirmação de que, no governo Cabral, principalmente, as derrubadas de veto se tratam de derrotas consentidas, pode explicar a relação desse governador com o Legislativo, mas não explica o crescimento das derrubadas de vetos no tempo. Independente de serem derrotas consentidas ou *manu militari*, o fato é que a probabilidade de derrubada de vetos em governos mais recentes é muito mais alta se comparadas com os governos dos anos 1980 e início de 1990. Isso é perceptível em todos os tipos de assuntos e em vetos parciais e totais. A capacidade de um governador manter seus vetos ainda é relevante. Porém, a quantidade de vetos derrubados no Estado em qualquer governo recente apresenta diferenças grandes se comparada com a dinâmica existente no governo federal. Os dados apresentados nesse capítulo e nos anteriores deixam clara a alteração ocorrida no tempo. Com o crescimento dos embates entre os dois poderes não é de se estranhar que governadores, ainda mais aqueles com larga experiência legislativa, divisem estratégias para “autorizar” derrubadas de veto, diminuindo assim a capacidade de deputados da base e da oposição construírem estratégias de apoio mútuo (*logrolling*) nesse campo. Sejam essas derrubadas decorrentes de derrotas consentidas ou conflito aberto, não se pode deixar de notar o crescimento na capacidade dos legisladores de tornarem suas iniciativas em lei, mesmo com uma sinalização contrária do governo.

Esse capítulo testou a hipótese de maior conflito entre os poderes Executivo e Legislativo do Estado do Rio de Janeiro após as reformas de Estado dos anos noventa e o novo acordo entre os deputados em torno da Presidência da Casa. Os estimadores da variável de interesse seguiram o sinal esperado e apresentaram significância estatística parcialmente na análise de aposição do veto, e principalmente na análise da derrubada desses. Menos do que uma ruptura completa com o que existia antes, o processo de busca de independência do Legislativo não se circunscreve ao ocorrido em 1997, por isso encontra-se variação nos efeitos da variável que cria uma ruptura

temporal que é artificial. A artificialidade dessa ruptura dificulta a sua modelagem, mas a diferença entre os efeitos da mudança a partir de 1997 e a realizada pela Constituição de 1989 é perceptível. O argumento da tese em torno da maior independência do Legislativo é baseado em um processo não pontuado no tempo e de experimentação na relação entre os dois poderes. Seus efeitos, apresentados nos capítulos anteriores, são reduzidos a variáveis binárias com dificuldade. Esse processo de maior independência pode ser revertido ou ampliado no futuro, a depender da institucionalização da mudança de espírito dos deputados. Algumas delas, inclusive, já se consagraram no regimento interno, diminuindo a capacidade do Presidente da Casa manipular a produção legislativa pela não publicação de iniciativas de lei. Não obstante, a Alerj continua sendo uma Casa “Presidencialista” nos termos dos próprios deputados, e a disputa interna por esse cargo é intensa, tendo gerado uma grande disputa dentro do PMDB nas eleições mais recentes. Resta ver se o crescimento do número de políticos que fazem daquele legislativo estágio principal das suas carreiras vai consolidar essa dinâmica interna, ou se o passar do tempo vai desfazer os acordos construídos e abrir espaço para que figuras semelhantes a José Nader, com laços políticos baseados em acordos pessoais não partidários, voltem a comandar a Presidência da Casa.

Conclusão

Essa tese teve um objetivo: entender o processo que levou à relação entre os Poderes Legislativo e Executivo no Estado do Rio de Janeiro a alterar-se de um paradigma dominado por uma máquina política (Diniz, 1982) para um caso no qual o Poder Legislativo torna-se capaz de desenvolver uma agenda própria, na linha argumentada por Santos (2001). A hipótese central no início da tese era de que as reformas de Estado dos anos 1990 afetaram diretamente a capacidade do governador usar de pagamentos paralelos para garantir apoio em larga escala dos deputados estaduais. O histórico de dominação do cenário estadual por uma máquina política como a Chaguista e as repetidas notícias de ligações de deputados estaduais fluminenses com grupos paraestatais, como as milícias, não ajudam a entender de que forma a política estadual do Rio de Janeiro pode ter se tornado um dos casos apresentados como desviante da tese do Pacto Homologatório de Abrucio (1998).

Para entender esse processo e demonstrar que realmente existiu uma alteração na relação Executivo-Legislativo no estado, foi preciso abandonar as abordagens comumente utilizadas nos estudos de política estadual. A maior parte da literatura desse campo se define por estudos de casos únicos com recortes longitudinais curtos, raramente ultrapassando duas legislaturas. Essa tese buscou divergir desse desenho de pesquisa, abarcando sete mandatos de governadores, totalizando 28 anos. O objetivo foi perceber como e quando ocorreram mudanças que aumentaram a independência do Legislativo ao comparar no tempo as relações entre os poderes.

A escolha desse desenho de pesquisa trouxe grandes dificuldades, já que a maioria dos dados sobre produção legislativa do Estado e sobre vetos não se encontra disponível no site do Poder Legislativo fluminense para a maior parte do período estudado. Essa dificuldade técnica me levou aos diários oficiais em busca da leitura, classificação e acompanhamento do processo legislativo de mais de 6.600 projetos de lei que foram aprovados na Alerj durante o recorte temporal¹⁰⁶. A necessidade de ler o diário oficial acabou se revelando muito benéfica, já que abriu um mundo de discussões em plenário nas quais é possível perceber os atritos entre os

¹⁰⁶ Foram aprovados na Alerj mais de 6.600 projetos de lei ordinária, complementar e emendas constitucionais nesse período. Porém, nem todos chegaram a se tornar leis, já que decidi por considerar como produção do Legislativo aqueles projetos que vetados pelo governador, acabaram tendo os vetos mantidos. O benefício dessa escolha foi deixar claro o conflito existente entre os dois poderes.

deputados estaduais e entre esses e a liderança do governo. Ficou claro através da leitura das transcrições dos debates em torno das eleições para a Presidência e a Mesa Diretora da Casa que mais que uma alteração exógena (na quantidade de recursos do Executivo), a mudança na dinâmica entre os poderes também decorria de uma alteração endógena, na relação entre os deputados estaduais e o Presidente da Casa. Essas modificações são a base, que defendo, do processo que alterou as relações entre os poderes, perceptível na dinâmica de vetos e derrubadas destes.

O capítulo 1 buscou apresentar a discussão em torno da política estadual tanto no Brasil, quanto nos Estados Unidos. No Brasil, a discussão é centrada em torno da percepção dessas relações como se adaptando ou não ao paradigma pioneiro apresentado por Abrucio (1998). Trabalhos mais recentes têm adaptado perspectivas sobre o Legislativo nacional brasileiro aos estudos sobre Estados, que permitem entendê-los dentro de um cenário teórico mais amplo. Porém, a centralidade do governador nesse campo político ainda dá vazão a interpretações que entendem a relação entre os poderes como de soma zero, ou seja, todo o poder de um dos atores derivaria da retirada de capacidades do outro. A literatura americana, principalmente o trabalho de Rosenthal (1990) apresenta como essa percepção das relações legislativas como um jogo de soma zero pode esconder mais do que revelar sobre a dinâmica política. Estudos recentes (Ferguson, 2003) mostram que Legislativos estaduais mais preparados podem inclusive trabalhar de forma sinérgica com o governador aumentando o sucesso das medidas iniciadas por esse ator.

O capítulo 2 procurou mostrar como as modificações em torno da política de ajuste fiscal dos anos 1990 e de descentralização de políticas públicas afetaram recursos de patronagem que os governadores tinham como arma para arregimentar o apoio de deputados estaduais. A perda desses recursos e a construção de um sistema de financiamento de políticas públicas que estabeleceu transferências automáticas diminuiu a capacidade de governadores usarem cargos e recursos orçamentários como forma de beneficiar aliados e punir adversários. Essa diminuição de recursos não significou o fim da centralidade do governador na política estadual e nem o fim daquilo que é chamado de governismo. Porém, diminuiu a necessidade dos prefeitos e deputados estaduais terem uma relação próxima com o governador para se reelegerem ou manterem políticas públicas sendo financiadas. As privatizações de bancos e empresas estaduais e a descentralização de políticas tão centrais como saúde e educação diminuíram a influência de

governadores, permitindo, inclusive, o estabelecimento de relações entre municípios e o governo federal que passam ao largo dos atores estaduais, como é o caso do Programa Bolsa Família. O governador não deixou de ter relevância, mas seus recursos de atração de apoio foram fortemente diminuídos.

O capítulo 3 apresentou dois pontos diferentes. Primeiro, mostrou como a dinâmica de eleições para a Presidência da Alerj expôs desejo antigo de maior independência em relação ao Poder Executivo e como esse debate permeou enfrentamentos entre os poderes. A vitória de José Nader em 1991, a contragosto do governo Leonel Brizola, foi uma rebelião contra a influência do governador. No entanto, fundada em uma figura obscura e envolta em acusações de corrupção, essa revolta serviu como empoderamento apenas de uma parte dos deputados ligados ao Presidente. Com a saída de Nader do cenário político em 1995, retomou-se um processo de construção de maior independência do Legislativo, mas com base em uma delegação dos deputados estaduais que respeitasse as diferentes posições de plenário. A reeleição de Sergio Cabral como Presidente da Alerj em 1997 é o ponto que defendo como fundacional desse novo acordo. Sergio Cabral, tendo sido eleito com apoio do governador Marcello Alencar em 1995, costurou apoios de todas as vertentes políticas do Legislativo em torno de uma agenda de transparência e independência do Legislativo.

O segundo ponto apresentado no capítulo 3 versa sobre a produção legislativa dos deputados estaduais. Os dados mostram que o Legislativo sempre teve uma agenda em torno de políticas públicas e outros assuntos. A partir dos projetos aprovados pelo Legislativo, é difícil defender que tenha havido em qualquer momento depois de 1983 uma situação em que os deputados estaduais se alijaram de produzir medidas sobre políticas públicas em um pacto homologatório. No entanto, a agenda aprovada pelo Legislativo sempre foi fortemente afetada pelos vetos totais apostos pelo governador. A origem dessa quantidade de vetos alta pode ser atribuída à inconstitucionalidade das medidas ou a dificuldade do governador em controlar a agenda do que é votado no Legislativo. As modificações em torno dos recursos do governador e do acordo de delegação interna dos deputados estaduais aumentou a capacidade da Alerj derrubar vetos apostos sobre a sua produção. Os dados indicam que, proporcionalmente, há um crescimento considerável na quantidade de vetos apostos sobre a sua produção que acabam derrubados pelo Legislativo. Isso mostra que, com recursos menores e enfrentando um novo

acordo dos deputados estaduais, os governadores apresentam uma diminuição na sua capacidade de moldar aquilo que é aprovado pelos deputados estaduais através do poder de veto.

O crescimento da capacidade dos deputados estaduais de rejeitar vetos do governador, não significa diminuição da centralidade deste na política estadual. Como o capítulo 4 mostra, esse ator continua tendo grandes taxas de sucesso e aprovando medidas nos temas que lhe são protegidos pela constituição. Os dados revelam, no entanto, que o crescimento da capacidade de derrubada de vetos do Legislativo afeta as iniciativas do Executivo através da derrubada de vetos apostos sobre emendas que esses projetos receberam durante o processo legislativo. Nesse sentido, as alterações apresentadas também indicam crescimento da capacidade dos deputados estaduais de influir em áreas de iniciativa exclusiva do Executivo e em medidas relevantes patrocinadas por esse. A limpeza, através de vetos parciais, que o governador sempre fez sobre as modificações de seus projetos feitas em plenário tem sido rejeitada com mais frequência em períodos recentes.

O capítulo 4, na descrição dos governos, também apresenta outra questão: o uso dos governadores de decretos ou medidas administrativas para iniciar políticas públicas centrais aos seus mandatos. O uso de decretos para esse fim restringe a sua agenda legislativa apenas àqueles temas que, imprescindivelmente, precisam passar pelo processo legislativo. Dois casos são exemplares: os CIEPs e as UPPs. Os primeiros foram um projeto de construção de escolas e reforma profunda das práticas de ensino no Estado, iniciadas durante o primeiro governo Brizola. Essa política pública, apesar de central no discurso do governador, passou ao largo de uma regulamentação legislativa que a moldasse e estruturasse. Sem uma lei sobre o assunto, o projeto dos CIEPs foi absorvido pelo sistema educacional estadual, com algumas escolas transferidas para os municípios, e as principais alterações na forma de ensino acabaram sendo abandonadas pelos governos seguintes. O caso das UPPs é similar no sentido de que se trata de uma reforma profunda dentro de uma política pública que é agenda central dos governos desde 1983, a segurança pública, e também foi estabelecida através de um decreto estadual. Sem uma legislação que defina a permanência desse aparato criado, não há garantia de que essa política pública venha a ser mantida em governos posteriores.

Os dois casos colocam questões importantes sobre a política estadual, principalmente, em torno dos riscos que trazem a preferência dos governadores em implantar políticas públicas através de decreto. A “tradição” do governador fluminense em iniciar políticas públicas sem um

marco legislativo pode ser entendida como parte da causa da grande agenda do Legislativo nesse tema. Aliados de participarem do processo, resta aos deputados estaduais aprovar leis sobre o tema. A grande iniciativa dos deputados estaduais nesses temas não pode definir a situação como um “pacto” de homologação, sendo mais acurado perceber essas iniciativas como parte das dificuldades desses atores de poucos recursos em acompanhar as ações de um governador que comanda uma máquina estatal. Os deputados estaduais fluminenses, como nos outros Legislativos estaduais, experimentam grandes déficits informacionais e de capacidade frente ao governador, a expansão de quadros de funcionários especializados em diversas áreas de políticas públicas seria passo necessário para que esses consigam acompanhar de forma próxima as ações do governador e fazer com que políticas públicas do Executivo passem pelo processo legislativo. A menor tolerância dos deputados estaduais com a recusa de sanção do governador sobre seus projetos e emendas indica um caminho de maior independência em relação ao passado.

O capítulo 5 testou a hipótese de maior conflito entre os poderes em dois processos diferentes. Primeiro, através do uso de uma regressão logística multinomial, verificou que, controlando por variáveis ligadas ao assunto, à origem e ao tipo de projeto, medidas aprovadas a partir de 1997 tinham maior probabilidade de serem vetadas parcialmente. Esse resultado, apesar de pouco perceptível quando comparadas as diferentes probabilidades previstas, segue a hipótese central da tese, indicando maior conflito entre os poderes depois do marco escolhido. Esse resultado é de importância menor e menos perceptível porque já existia antes de 1997 uma dinâmica legislativa na qual o governador emitia grande quantidade de vetos. Além disso, a queda na quantidade de votos para a derrubada dos vetos estabelecida pela Constituição Estadual de 1989 também está correlacionada com uma queda marginal no uso dos governadores do veto total. Não obstante, a quantidade de vetos apostos pelos governos mais recentes ainda é grande.

O segundo resultado do capítulo 5 é mais importante e forte. Utilizando uma regressão logística binomial, testei o efeito da variável central (a partir de 1997) na probabilidade de derrubadas dos vetos totais e parciais apostos. Os resultados encontrados foram robustos e de tamanho considerável, indicando, através dos gráficos 5.2, um crescimento da probabilidade de derrubada de vetos parciais e totais em uma série de cenários distintos. As reformas de estado dos anos 1990 e o novo acordo em torno da Presidência da Alerj afetaram a capacidade dos deputados estaduais em rejeitar os vetos apostos pelo governador tanto na agenda do Legislativo quanto na agenda do Executivo. Nesse sentido, a perda de recursos de patronagem imposta pela

política de ajuste fiscal e a perda de controle sobre parte dos orçamentos afetaram a capacidade dos governadores de, entre a aprovação de um projeto na Alerj e a votação sobre o seu veto, influenciar uma quantidade mínima de deputados para mudarem suas posições e manter o veto. Mesmo considerando a possibilidade de que, em certos casos, os governadores sejam convencidos pelos Presidentes da Casa a não manterem sua oposição ao projeto, o cenário é diferente daquele do dos anos 1980. Quando um Presidente da Casa negocia com um governador a possibilidade de derrubar um veto hoje, ele tem como trunfos o apoio dos deputados estaduais e o histórico de uma grande quantidade de vetos derrubados. O governador, por sua vez, sem maiores recursos de patronagem do que aqueles já empregados na formação do governo não possui poder suficiente, ou no montante equivalente ao passado, para obstar o movimento de derrubada.

A tese apresentou o desenrolar dessas alterações e seus efeitos na relação entre os poderes do Estado do Rio de Janeiro, no entanto, as mudanças advindas da política de ajuste fiscal e da descentralização de políticas públicas afetaram todos os governadores do país. Contudo, embora tenha me baseando em hipótese de alcance nacional, como apresentei apenas os dados do Estado do Rio de Janeiro, não faço inferências que ultrapassem o território fluminense. A questão de como essas mudanças afetaram as relações entre os poderes Legislativo e Executivo em todos os outros Estados ainda está aberta. Sabendo que as alterações afetaram a capacidade de pagamentos paralelos é interessante se perguntar como cada Legislativo estadual respondeu a essa mudança. Essa gerou alteração no padrão de relação entre os poderes? No Rio de Janeiro, o desejo antigo de maior independência ajudou a que essas mudanças gerassem mais derrubadas de vetos. Em casos em que a relação atual dos poderes se aproxima do paradigma do Pacto Homologatório a pergunta principal passa a ser o porquê da manutenção desse cenário.

Existindo efeito ou não dessa alteração em outros Estados, essa tese buscou mostrar outro ponto: a necessidade de estudos sobre os Legislativos estaduais que considerem horizontes de tempo mais amplos. Apenas através dessa abordagem é que fui capaz de apresentar uma explicação para a dinâmica política considerada “exceção” do Estado do Rio de Janeiro. Santos (2001) apontou como a dinâmica estadual do Rio de Janeiro era diferente das demais, mas pelo seu recorte de apenas uma legislatura não conseguiu definir de forma precisa a origem desse cenário, apontando a descentralização da Casa e a alta competitividade eleitoral como possíveis causas. Tomio e Ricci (2012) utilizando banco de dados comparado de vários estados tampouco

conseguiram apontar quais fatores seriam aqueles que deram origem a esses legislativos mais independentes. No caso fluminense, foi preciso expandir o recorte temporal. A história e a vivência de experiências compartilhadas pelos atores afetam as respostas que esses dão a novas situações. Sem entender o desejo antigo de maior independência da Alerj e a experiência de revolta contra o Executivo da Presidência de José Nader é difícil entender porque os deputados estaduais fluminenses escolheram seguir um caminho de maior independência do governo, alcançando níveis de derrubada de vetos altos mesmo contra governadores fortes e com grande experiência legislativa como Sérgio Cabral.

O longo recorte temporal escolhido também permitiu mostrar que os deputados estaduais sempre tiveram uma forte agenda legislativa ligada à temática social. Essa, no entanto, sucessivamente sofreu com grande quantidade de vetos. O governador fluminense, desde 1983, usa seu poder de veto como forma de moldar a agenda legislativa aprovada em plenário. É por causa da preferência desse ator em vetar completamente medidas mais relevantes tomadas pelos deputados estaduais que as medidas de menor relevância, como declarações de utilidade pública e honoríficas, acabam por se tornar grande parte daquilo que vira lei. Essa quantidade de medidas de menor relevância foi apresentada pela literatura como sinal de clientelismo ou da existência de uma abdicação em favor do governador em torno de políticas públicas mais relevantes. A análise daquilo que é aprovado no Legislativo e enviado em forma de autógrafo para o governador mostra que, pelo menos no Rio de Janeiro, o volume significativo dessas leis é gerado pela intervenção direta do governador através do veto. A boa notícia para os deputados estaduais é que a capacidade do governador moldar com eficiência a produção legislativa tem declinado a partir da maior capacidade do Legislativo em derrubar esses vetos.

Embora restringidos de um lado pela Constituição Federal de 1988 e de outro pela reiterada escolha dos governadores em iniciarem políticas públicas de grande relevância através de medidas administrativas, os deputados estaduais fluminenses tem apresentado crescente independência. A escolha do caminho administrativo deixa de prover à política pública em questão maior debate em torno de sua forma e maior inércia em governos seguintes. Apesar da escolha do governador por alijar os deputados estaduais de influência nessas políticas, a relação entre os poderes sempre esteve distante de um cenário de abdicação, já que os dados mostram grande iniciativa dos deputados estaduais em temáticas legislativas relevantes. Resta saber se esse caminho de maior independência e a experiência de desativação de políticas públicas importantes

pelos governos que sucedem os que as implementaram levará o Legislativo fluminense a conseguir trazer a construção de marcos regulatórios para essas políticas públicas para dentro do processo legislativo.

Apêndice I - Tipologia: como e por que classificar a produção legislativa?

A inferência causal e a inferência descritiva foram objetos de embate em torno do que é o fazer científico nas Ciências Sociais: muitas vezes, defende-se que o objetivo do pesquisador deve sempre ser a busca por estabelecer causalidades ao passo que as descrições são usadas apenas de forma instrumental para o alcance daquela.

Pesquisa em Ciências Sociais, seja ela qualitativa ou quantitativa, envolve o objetivo duplo de descrever e explicar. Alguns estudiosos buscam descrever o mundo, outros, explicá-lo. Os dois são essenciais. Nós não podemos construir explicações causais significativas sem boas descrições; a descrição, por sua vez, perde a maior parte de seu interesse a não ser que esteja conectada a alguma relação causa¹⁰⁷ (King, Keohane e Verba, 1995:34).

O recorte acima deixa claro como, para parte da literatura, a tarefa descritiva é uma etapa anterior ao resultado esperado: o estabelecimento das relações causais entre os termos estudados.

Entretanto, essa visão da causalidade como objetivo dominante nas Ciências Sociais tem sido combatida por outra parte da literatura sobre metodologia, como é o caso de Gerring (2008; 2009). Para ele, a diferença entre causalidade e descrição não está na sua cientificidade, mas sim nos tipos de questões que respondem. Enquanto a descrição está ligada a perguntas do tipo “What, Who, When, How” (O quê? Quem? Quando? De que forma?), a causalidade está focada em respostas a perguntas de “Why” (Por quê?). Dessa forma, a descrição é mais diversa do que a explicação causal, já que responde a uma variedade maior de questões e sua constante subordinação à causalidade é origem de uma série de problemas na disciplina por quatro fatores: (1) “... uma grande classe de assuntos é geralmente reconhecida como intrinsecamente importantes a despeito de qualquer efeito causal que possua¹⁰⁸” (Gerring, 2009:106); (2) a descrição antecede a explicação causal, o que deveria torná-la um modo de análise empírico independente (Gerring, 2008; King, Keohane e Verba, 1995); (3) as Ciências Sociais não possuem um *framework* causal entorno do qual descrições estáveis e coerentes da realidade possam ser organizadas (Gerring, 2009) e; por último, (4) é mais eficiente coletar evidências

¹⁰⁷ Tradução própria. No original em inglês: “Social science research, whether quantitative or qualitative, involves the dual goals of describing and explaining. Some scholars set out to describe the world; others to explain. Each is essential. We cannot construct meaningful causal explanations without good description; description, in turn, loses most of its interest unless linked to some causal relationships”. (King, Keohane e Verba, 1995:34).

¹⁰⁸ Tradução própria. No original em inglês: “... a large class of topics is generally recognized as intrinsically important, regardless of any causal effects they might possess” (Gerring, 2009:106).

quando o objetivo da pesquisa é uma investigação descritiva do que causal, já que trabalhos descritivos buscam junto às fontes, em geral, informações mais amplas do que os estudos causais focados nas variáveis envolvidas no modelo explicativo (Gerring, 2008).

Dessa forma, a tarefa descritiva da ciência, desde que mantida sua falseabilidade, mantém um caráter central nas Ciências Sociais. Essa importância é ainda maior quando tratamos de campos ainda pouco explorados ou que apresentam história recente na pesquisa acadêmica.

Esse é o caso das pesquisas focadas nos Legislativos estaduais que são recentes. Ainda se conhece pouco sobre as dinâmicas das Assembleias, de modo que resulta difícil saber se todas elas se conformam, no tempo, à teoria geral proposta por Abrucio (1998).

Em continuidade à sua defesa da inferência descritiva, Gerring (2008) apresenta diversas possibilidades de argumentos descritivos como indicadores, tipos polares, associações, tendências, sínteses e tipologias. Para o argumento dessa tese, separo a ideia de tipologia.

Tipologias ordenam casos (ou atributos) em categorias discretas que são mutuamente exclusivas. Segundo Collier, Laporte e Seawright (2008), “tipologias – compreendidas como sistemas organizados de tipos – fazem uma contribuição fundamental para a formação de conceitos e a construção de variáveis categóricas¹⁰⁹” (Collier, Laporte e Seawright, 2008:152).

A classificação categórica na forma de tipologias é comum na literatura de Ciência Política em todo o mundo e é importante, pois implica o trabalho sistemático do conceito, no reconhecimento das formas que esse conceito pode tomar e no mapeamento do campo semântico. Uma tipologia não só necessita lidar com um conceito maior, mas também apresentar as relações entre as formas menores desse conceito mais amplo, de forma a explicitar uma série de pontos do objeto de estudo em foco.

O uso de tipologias para classificar produção legislativa não é novidade nem na Ciência Política brasileira focada no Congresso Nacional (Santos, 1995; Lemos, 2001; Santos e Amorim Neto, 2003; Ricci, 2003;) e nem na que trabalha a produção legislativa estadual (Domingues, 2001; Santos, 2001; Moraes, 2001; Grohmann, 2001; Abrucio, Teixeira e Costa, 2001). Todavia, esse uso tem se restringido a procurar evidências de atividades paroquialistas dos deputados federais ou estaduais, e quando se propõe a tarefa descritiva tratam de linhas de tempo muito curtas (geralmente um mandato) com uso de tipologias do tipo simples, que contêm apenas uma

¹⁰⁹ Tradução própria. No original em inglês: “Typologies – understood as organized systems of types – make a fundamental contribution to concept formation and to the construction of categorical variables” (Collier, Laporte e Seawright, 2008:152).

dimensão categórica. Essa recorrência do uso dessa forma de tipologia parece ser fruto de uma abordagem intuitiva na classificação.

O que proponho aqui é a utilização de uma tipologia taxonômica para classificar os assuntos dos projetos de lei aprovados pela Alerj. Uma tipologia taxonômica é aquela que se espalha de forma hierárquica através de vários níveis de análise, podendo ser apresentada em forma de árvore. Essa tipologia é formada por dois níveis: o primeiro mais amplo, que separa os assuntos por diferentes campos da agenda, e o segundo que, dentro de cada campo, apresenta diferentes formas de atuação naquela agenda específica.

A tabela, que é apresentada na sequência desse texto, apresenta dez categorias de primeiro nível para a classificação por assunto de agenda, das quais seis se dividem em 38 categorias de segundo nível. Dessa forma, espera-se conseguir perceber de maneira clara modificações nas agendas governamentais do período trabalhado, não só na ênfase dada a certa agenda, mas também nos meios utilizados para atuar nela. Essa tipologia é influenciada pela proposta de Lapinski (2008). Esse autor apresenta uma extensa tipologia taxonômica para a classificação da produção legislativa americana de 1877 a 1994 formada por três níveis enquadrados um dentro do outro (*nested tiers*). Assim, as categorias do 1º nível contêm dentro de si as categorias do 2º nível, que por si, contêm as categorias do 3º nível. Em cada um dos respectivos níveis, uma lei é colocada em apenas uma categoria, respeitando a ideia de exclusividade da classificação. A tipologia taxonômica relembra as tabelas de classificação de animais e plantas da biologia.

Nos capítulos, restrinjo a apresentação dos dados, principalmente, à variação dos projetos de lei dentro do 1º nível de classificação da tipologia. O segundo nível é apresentado com mais profundidade na descrição de modificações que ocorrem dentro da agenda das classificações de 1º nível.

Quadro - Apêndice I - Tipologia Taxonômica de classificação legislativa por assunto.

Tipologia Taxonômica	1º Nível - Agenda	2º Nível – Tipo de Ação
	Administrativo	Estrutura Administrativa
		Processo Administrativo
		Pessoal
		Previdência
		Adequação de Leis
	Desenvolvimento Cultural e Tecnológico	Outros
		Cultural
		Científico
		Tecnológico
	Declaração de Utilidade Pública	
	Econômico	Incentivos Fiscais – Tributários
		Incentivos Fiscais – Financeiros
		Autorização de Empréstimos
		Infraestrutura
		Fiscalização
		Arrecadação
		Piso Salarial
		Tributos
		Adequação de Leis
		Outros
	Honorífico	Modificar ou dar nome a Edificações, ruas, avenidas e monumentos.
		Instituição de datas comemorativas
		Outros
	Orçamentário	
	Segurança	Tamanho da corporação
		Piso Salarial
		Melhorias técnicas e de armamento
		Treinamento
		Outros
	Social	Direitos das Minorias
		Idosos
		Deficientes Físicos
		Utilidade Pública
		Saúde
		Educação
		Assistência Social
		Drogadição
		Direitos do Consumidor
		Outros
	Meio Ambiente	
	Outros	

Fonte: Elaboração Própria

Apêndice II – Tabelas do capítulo 3

Tabela 1- Apêndice II - Capítulo 3 - Projetos de Lei ordinária com origem na Alerj por área (1983-2010)

Área/Ano	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Administrativo	14	19	23	38	14	34	18	49	30	41	52	43	19	34	51	74
Social	9	14	21	32	25	33	21	42	44	53	73	36	52	49	96	84
Econômico	0	0	0	3	0	0	1	5	8	6	14	11	6	6	8	13
Declaração de Utilidade Pública	14	27	29	31	28	33	26	46	17	15	36	73	36	29	45	84
Honorífico	6	25	27	46	22	13	26	9	20	9	36	12	18	7	5	14
Meio Ambiente	3	4	5	5	4	17	4	11	12	10	12	7	12	8	13	12
Desenvol. Cultural e Tec.	2	0	2	1	0	1	6	1	0	1	5	2	5	6	10	10
Segurança	1	1	1	8	9	4	2	3	5	6	2	6	6	6	13	15
Orçamentário	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Outros	5	4	2	1	5	7	3	9	2	5	2	3	13	2	9	3
Soma	54	94	110	165	107	142	108	175	138	146	232	193	167	147	250	309

Tabela 1 – Apêndice II - Capítulo 3 - Projetos de Lei ordinária com origem na Alerj por área (1983-2010). Continuação

Área/Ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total	Percentual
Administrativo	46	64	43	68	38	41	36	58	33	33	26	18	1057	20,6%
Social	60	68	79	95	56	74	68	84	62	63	96	69	1558	30,4%
Econômico	13	11	8	14	7	3	10	9	6	11	14	8	195	3,8%
Declaração de Utilidade Pública	27	20	43	56	28	54	34	48	39	32	48	33	1031	20,1%
Honorífico	6	14	20	20	20	44	21	32	26	19	34	32	583	11,4%
Meio Ambiente	8	7	10	12	8	10	7	16	9	5	4	9	244	4,8%
Desenvol. Cultural e Tec.	10	10	3	4	6	8	6	3	6	3	9	7	127	2,5%
Segurança	18	23	13	7	7	6	8	11	8	10	9	6	214	4,2%
Orçamentário	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	3	0,1%
Outros	6	2	5	7	1	2	2	4	1	2	3	2	112	2,2%
Soma	194	219	224	283	171	242	193	265	190	178	244	184	5124	100,0%

Fonte: Construído a partir de dados angariados na Alerj.

Tabela 2 – Apêndice II - Capítulo 3 - Projetos de Lei ordinária com origem na Alerj da temática "Social" por subárea (1983-2010).

Área/Ano	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Direitos das Minorias	0	0	1	1	3	0	0	3	4	0	3	3	6	2	12	3
Idosos	0	0	0	0	0	0	2	3	3	1	3	1	7	3	5	3
Pessoas com deficiências	3	0	2	1	3	0	0	2	4	8	8	4	3	4	4	7
Utilidade Pública	0	2	4	12	1	4	5	4	6	9	6	7	7	3	15	15
Saúde	2	6	10	7	5	14	7	12	14	19	26	12	16	19	20	27
Educação	4	5	2	5	8	6	3	6	6	8	12	5	8	4	11	8
Assistência Social	0	0	0	1	0	0	3	1	1	2	6	1	1	3	6	9
Drogadição	0	0	0	0	2	1	0	1	1	0	1	0	1	5	8	4
Direitos do Consumidor	0	1	0	3	2	4	1	6	3	4	8	0	2	3	8	4
Outros	0	0	2	2	1	4	0	4	2	2	0	3	1	3	7	4

Tabela 2- Apêndice II - Capítulo 3 - Projetos de Lei ordinária com origem na Alerj da temática "Social" por subárea (1983-2010). Continuação.

Área/Ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total	Percentual
Direitos das Minorias	3	3	10	0	2	7	2	9	3	4	2	7	93	6,0%
Idosos	2	5	3	7	0	2	3	5	1	0	3	1	63	4,0%
Pessoas com deficiências	8	6	10	8	7	15	2	4	3	5	4	1	126	8,1%
Utilidade Pública	5	11	7	14	11	8	10	11	7	13	23	20	240	15,4%
Saúde	19	21	14	26	16	19	21	26	16	17	27	17	455	29,2%
Educação	4	10	11	12	6	4	6	9	6	5	16	2	192	12,3%
Assistência Social	3	4	4	3	1	2	1	2	3	0	0	0	57	3,7%
Drogadição	3	0	2	1	1	0	1	0	1	0	0	0	33	2,1%
Direitos do Consumidor	6	4	11	20	11	15	22	13	16	17	15	15	214	13,7%
Outros	7	4	7	4	1	2	0	5	6	2	6	6	85	5,5%

Fonte: Construído a partir de dados angariados na Alerj.

Apêndice III – Tabela do Capítulo 4.

Tabela 1 – Apêndice III - Capítulo 4 - Projetos de Lei ordinária com origem no Poder Executivo por área (1983-2010)

Poder Executivo	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Administrativo	11	15	20	13	55	31	62	47	8	0	9	8	5	9	19	8
Econômico	3	6	5	1	13	19	21	14	5	2	9	9	7	10	22	5
Social	0	1	0	0	1	0	5	1	1	0	0	1	0	3	2	1
Segurança	4	5	4	9	7	13	20	17	6	2	4	5	0	2	2	4
Orçamentário	2	2	6	3	7	9	4	6	4	2	2	4	3	3	3	3
Outros	1	0	2	0	6	1	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Desenvolvimento Tec e Cient	0	0	0	0	3	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0
Honorífico	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Meio Ambiente	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0

Tabela 1 – Apêndice III - Capítulo 4 - Projetos de Lei ordinária com origem no Poder Executivo por área (1983-2010). Continuação.

Poder Executivo	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total	Percentual
Administrativo	5	17	19	17	8	16	24	26	16	19	18	25	530	45,1%
Econômico	10	17	5	6	34	8	11	4	8	15	17	8	294	25,0%
Social	1	3	0	3	3	0	2	1	1	3	3	2	38	3,2%
Segurança	2	6	8	7	5	4	1	2	4	4	4	5	156	13,3%
Orçamentário	3	3	4	6	3	3	4	3	3	3	3	3	104	8,9%
Outros	0	2	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	18	1,5%
Desenvolvimento Tec e Cient	0	0	1	0	1	0	1	0	0	2	0	1	15	1,3%
Honorífico	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2	0,2%
Meio Ambiente	1	2	0	0	1	0	0	0	3	0	3	1	17	1,4%

Fonte: Construído a partir de dados angariados na Alerj.

Apêndice IV- Tabelas de Regressões do Capítulo 5

Apêndice IV – Tabela 1– Regressão Logística Multinomial – Determinantes do uso do Poder de Veto

Variáveis	Veto_Parcial	Veto_Total
Tipo	0,1635 (0,2790)	-0,8240* (0,3326)
Dias de Tramitação	0,0007*** (0,0002)	0,0006*** (0,0001)
Poder Executivo	0,4214** (0,1535)	-4,6744*** (0,2974)
Outro Órgão	-0,3568 (0,2683)	-3,4087*** (0,3538)
Órgão do Poder Legislativo	0,2594 (0,3478)	-2,4396*** (0,4044)
Desenv. Cient. e tec.	0,1229 (0,2927)	-0,5044** (0,1951)
Dec. de ut. Pub.	-17,5114*** (0,1163)	-5,1666*** (0,3420)
Econômico	0,3241* (0,1576)	-0,0379 (0,1551)
Honorífico	-1,8656*** (0,3132)	-1,9181*** (0,1367)
Orçamentário	-0,3843 (0,3094)	-0,5401 (0,5491)
Segurança	0,3177+ (0,1797)	0,2471 (0,1590)
Social	0,1634 (0,1317)	-0,8198*** (0,0880)
Meio Ambiente	0,3988+ (0,2239)	-0,5670*** (0,1542)
Outros	-1,1767* (0,4644)	-0,3506 (0,2243)
Partido do governador	-0,1406 (0,1408)	-0,4995*** (0,0876)
Partido do segundo colocado	0,2319 (0,1832)	0,2103+ (0,1124)
Iniciado em outro governo	-0,1678 (0,1860)	-0,2372+ (0,1383)
Ano eleitoral	0,0360 (0,1079)	0,1672* (0,0851)
Entre 1989 e 1996	0,2010 (0,2402)	-0,4248* (0,2064)
A partir de 1997	0,6746* (0,3411)	-0,1168 (0,2823)

L. Brizola I (1983-1987)	0,5628 (0,3804)	-0,3153 (0,3262)
Moreira Franco (1987-1991)	0,2794 (0,3071)	0,9552*** (0,2630)
L. Brizola II (1991-1994)	0,1246 (0,2887)	0,6511** (0,2192)
M. Alencar (1995-1998)	0,2807+ (0,1615)	0,2425+ (0,1343)
A. Garotinho (1999-2002)	-1,0701*** (0,1896)	-0,1092 (0,1244)
Benedita da Silva (2002)	0,0120 (0,2532)	-0,1542 (0,2225)
S. Cabral (2007-2010)	-0,9894*** (0,1714)	-0,2301+ (0,1216)
Constante	-2,3308*** (0,3759)	0,2665 (0,3009)
N	6,608	6,608
Log Likelihood	-4272	-4272
Pseudo R-quadrado	0,238	0,238

Erros Padrões Robustos em parênteses

*** p<0,001, ** p<0,01, * p<0,05, + p<0,1

Apêndice IV – Tabela 2– Regressão Logística Binomial – Determinantes da Derrubada do Veto

Variáveis	Modelo 2 Veto Parcial	Modelo 3 Veto Total
Tipo	-0,5627 (1,2737)	-0,7619 (0,7398)
Dias de Tramitação	-0,0004 (0,0004)	-0,0003+ (0,0002)
Executivo	1,6471*** (0,4419)	0,4441 (0,8370)
Outro órgão	2,1570*** (0,6540)	1,7136* (0,6822)
Órgão do legislativo	1,6836+ (0,9492)	0,9454 (0,6579)
Desenv. Cient. e Tec.		0,1249 (0,3467)
Dec. de Ut. Pública		1,0718 (0,8302)
Econômico	0,4720 (0,3840)	-0,0766 (0,2792)
Orcamentário	-1,8687+ (1,0999)	
Honorífico	-0,9445 (1,0214)	0,6036* (0,3057)
Segurança	0,5993 (0,4785)	-0,0664 (0,2681)
Social	-0,0193 (0,3557)	0,5339*** (0,1566)
Meio Ambiente	-1,6198 (1,0767)	0,0237 (0,3333)
Outros		-0,5392 (0,4729)
Partido do governador	0,3322 (0,3820)	0,1737 (0,1672)
Partido do segundo colocado	0,4089 (0,4720)	0,2455 (0,2083)
Veto votado em governo diferente	0,3182 (0,4862)	0,5383* (0,2407)
Ano eleitoral	0,4623 (0,3185)	0,6681*** (0,1602)
Entre 1989 e 1996	13,7010*** (0,7413)	15,4128*** (0,0443)
A partir de 1997	14,3207*** (0,9928)	16,5274*** (0,5068)

L. Brizola I (83-87)	10,7355*** (1,1640)	13,3363*** (0,7636)
M. Franco (87-91)	-2,8186** (0,9951)	-0,9311 (0,6014)
L. Brizola II (91-94)	-1,3412 (0,8435)	-0,9163+ (0,5262)
M. Alencar (95-98)	-0,3471 (0,3658)	-0,3598+ (0,2179)
A. Garotinho (99-2002)	-0,8235+ (0,4911)	-0,7291*** (0,2119)
B. da Silva (2002)	0,7170 (0,5797)	0,5034 (0,3396)
S. Cabral (2007-2010)	-0,6360 (0,4927)	0,3513+ (0,1913)
Constante	-15,8652*** (1,0468)	-17,4954*** (0,4978)
N	596	1,678
Log Likelihood	-215,6	-737,2
Pseudo R-squared	0,259	0,191

Erros Padrões Robustos em parênteses

*** p<0,001, ** p<0,01, * p<0,05, + p<0,1

Referências

- ABRUCIO, Fernando L. e SAMUELS, David. A nova política dos governadores. *Lua Nova*, nº 40/41, p. 137-166, 1997
- ABRUCIO, Fernando L. (1998). *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec/USP. 1998.
- ABRUCIO, Fernando L., e COSTA, V. M. F. *Reforma do Estado e Contexto Federativo*. 2ª ed. São Paulo: Fundação KAS. 1999
- ABRUCIO, Fernando. L.; TEIXEIRA, Marco, A. C.; e COSTA, Valeriano M. F. O Papel Institucional da Assembleia Legislativa Paulista: 1995 a 1998. In SANTOS, Fabiano (org.), *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001. p. 219-246.
- ABRUCIO, Fernando L. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: Lições dos anos FHC In: _____. e LOUREIRO, Maria Rita (Org). *O Estado em uma era de Reformas: Os anos FHC*. Parte 2. Brasília : MP, SEGES, 2002. p. 143 – 246.
- ABRUCIO, Fernando L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista Sociologia Política*, n.24. p. 41-67, jun. 2005.
- ALMEIDA, Maria Hermínia T. Recentralizando a Federação?. *Revista Sociologia Política*, n.24. p. 29-40, jun. 2005
- ALVAREZ, R. Michael e NAGLER, Jonathan. When Politics and Models Collide: Estimating Models of Multiparty Elections. *American Journal of Political Science*, Vol. 42, n. 1, pp. 55-96, Jan. 1998.
- AMES, Barry. Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Basis of Voting in the Brazilian Congress. *The Journal of Politics*, Vol 57, Nº2, p 324-43, May 1995.
- AMES, Barry. *Os entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.
- AMORIM NETO, Octavio e SANTOS, Fabiano. JO Rio de Janeiro e o Estado Nacional (1946-2010). *DADOS –Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 56, nº 3, p. 467-496, 2013.
- ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* Vol. 14, n.40, p.111-141, 1999.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *DADOS –Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 45, n. 3, p. 431-458, 2002a.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais.” *Educação & Sociedade* , vol.23 n.80,p. 25-48, 2002b

ARRETCHE, Marta. Financiamento Federal e Gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *Ciência e Saúde Coletiva*, nº8, vol 2, p. 331-345, 2003.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ARRETCHE, Marta. The Veto Power of Sub-national Governments in Brazil: Political Institutions and Parliamentary Behaviour in the Post-1988 Period. *Brazilian Political Science Review*, vol. 1, n. 2, p. 40-73, 2007.

ARRETCHE, Marta. Continuidades e descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *DADOS –Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 52, n.2, p.377 -423, 2009.

BEDNAR, Jenna . Federalism as a public good. *Constitutional Political Economy*, vol. 16, p.189–205, 2005.

BEDNAR, Jenna. *The Robust Federation: Principles of Design*. New York: Cambridge University Press, 2009.

BORGES, André. Rethinking State Politics: The Withering of State Dominant Machines in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, Vol. 2, nº1, p. 108-136, 2007.

BOWMAN, Ann O’M e KEARNEY, Richard C. Dimensions of State Government Capability. *The Western Political Quarterly*, v. 41, n. 2, p. 341-362, June 1988.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Bancos estaduais Privatizados. 2011. 6p. Disponível em: <<
<http://www.bcb.gov.br/lid/gedes/instituicoesPrivatizadas.pdf>>>. Acesso em: 08/05/2011

BRASIL,. LEI Nº 6.339, DE 1º DE JULHO DE 1976. Dá nova redação ao artigo 250 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, alterado pelo artigo 50, da Lei número 4.961, de 4 de maio de 1966, e ao artigo 118 da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6339.htm>. Data de Acesso: 01/06/2013.

BRASIL. LEI Nº 6.978, DE 19 DE JANEIRO DE 1982. Estabelece normas para a realização de eleições em 1982, e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L6978.htm>. Data de Acesso: 01/06/2013.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Data de Acesso: 01/06/2013.

BRASIL. STF garante piso salarial a professores e suspende alteração na jornada de trabalho. **Supremo Tribunal Federal**. 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=101084> Acessado em: 12/12/2012.

BURGESS, Michael. *Comparative Federalism: Theory and Practice*. New York: Routhledge , 2006.

CAMERON, Charles M. *Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power*. New York: Cambridge University Press, 2000.

CAMERON, Charles M. e MCCARTY, Nolan. Models of Veto and Veto Bargaining. *Annual Review of Political Science*, v. 7, p. 409-435, 2004.

CARREIRÃO, Yan de Souza e PERONDI, Eduardo. Disciplina e Coalizões Partidárias na Assembleia Legislativa de Santa Catarina (1999-2006). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 24, n.71, p. 121-141, Outubro 2009.

CASTRO, Mônica M. M., ANASTASIA, F e NUNES, Felipe. Determinantes do Comportamento Particularista de Legisladores Estaduais Brasileiros. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 52, nº 4, p. 961-1001, 2009

CERVI, Emerson U. Produção legislativa e conexão eleitoral na assembléia legislativa do estado do Paraná. *Revista de Sociologia Política*, Vol. 17, nº 32, p. 159-177. Fev. 2009.

CHEIBUB, José Antonio; FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. Partidos Políticos e Governadores como determinantes do Comportamento Legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 52, n.2, p. 263-299, 2009.

COLLIER, D.; LAPORTE, J. e SEAWRIGHT, J. Typologies: Forming Concepts and Creating Categorical Variables. In: BOX-STEFFENSMEIER, J. M., BRADY, H. E. e COLLIER, D. (eds.), *The Oxford Handbook of Political Methodology*. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 152-173.

CONLEY, Richard S. e KREPPEL, Amie. Toward a New Typology of Vetoes and Overrides. *Political Research Quarterly*, Vol. 54, n. 4, pp. 831-852, Dec. 2001

COPELAND, Gary. When Congress and the President Collide: Why Presidents Veto Legislation. *The Journal of Politics*, Vol. 45, n. 3, p. 696-710, Aug. 1983.

COSTA, Nilson do R., SILVA, Pedro L. B. e RIBEIRO, José M. A descentralização do Sistema de Saúde no Brasil. *Revista de Administração Pública*, n. 3, p. 33-56, jul-set. 1999.

COX, Gary e MCCBBINS, Matthew D. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press, 1993.

DICKOVIC, J. Tyler. Municipalization as Central Government Strategy: Central-Regional-Local Politics in Peru, Brazil, and South Africa. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 37 n. 1, p.1-25, 2006

DINIZ, Eli. *Voto e Máquina Política: Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982

DOMINGUES, M. P. Espírito Santo: Produção Legal e Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo entre 1995 e 1998. In SANTOS, F. (org.), *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001. p. 85-112.

EATON, Kent. *Politics Beyond the Capital: The Design of Subnational Institutions in South America*. Stanford: Stanford University Press, 2004.

ELAZAR, Daniel J. *American Federalism: a view from the States*. 2d ed. New York: Crowell, 1972.

FALLETI, Tulia G. Infiltrating the State: The Evolution of Health Care Reforms in Brazil, 1964-1988. In: MAHONEY, James e THELEN, Kathleen (eds.). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. New York: Cambridge University Press, 2010. p. 38-62.

FENWICK, Tracy B. Avoiding Governors: The Success of Bolsa Família.” *Latin America Research Review*, Vol. 44, n. 1, p. 102-131, 2009.

FERGUNSON, Margaret R. Chief Executive Success in the Legislative Arena. *State Politics and Policy Quarterly*, Vol.3, n.2, p.158-182, Summer, 2003.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

FREIRE, Américo (coord.) (1998). *Conversando sobre política v. 1: José Talarico*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

GARMAN, Christopher, LEITE, Cristiane K. S. e MARQUES, Moisés S.. Impacto das relações Banco Central x Bancos Estaduais no Arranjo Federativo pós-1994: Análise a luz do caso Banespa. *Revista de Economia Política*, vol. 21, n. 1, p.40-61, jan-mar 2001.

GERRING, John. *Descriptive Generalization: 'What the Devil is Going on Around Here?'*, Mimeo. 27p. 2008

GERRING, John. *Social Science Methodology: A Criterial Framework*. 2 ed. New York: Cambridge University Press, 2009.

GILMOUR, John B. Institutional and Individual Influences on the President's Veto. *The Journal of Politics*, Vol. 64, n. 1, p. 198-218, Fev. 2002

GOMES, Sandra. Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 52, n.3,p. 659-690, 2009.

GOMES, Sandra. Fiscal Powers to Subnational Governments: Reassessing the Concept of Fiscal Autonomy. *Regional and Federal Studies*, vol. 22, n. 4, p. 387-406, 2012.

GRAÇA, Luís Felipe G. Produção Legislativa no primeiro governo Brizola (1983-1987). *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, Rio de Janeiro, n. 3, p. 162-185, Nov. 2013.

GRAÇA, Luís Felipe G. e PINTO, Alexandre. A relação dos poderes executivo-legislativo no Estado do Rio de Janeiro (2003-2010). In: RICCI, Paolo e TOMIO, Fabricio. *Instituições políticas nos estados brasileiros. Governadores e Assembleias Legislativas no Brasil contemporâneo*. Mimeo

GROHMANN, L. G. M. O Processo Legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998. In: SANTOS, F. (org.). *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001. p. 113-162.

GROHMANN, L. G. M. *O Veto Presidencial no Brasil: 1946-1964 e 1990-2000*. 2003. 253f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro – Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, 2003.

HALL, Peter A. e TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do Neoinstitucionalismo. *Lua Nova*, n.58, p. 193-223, 2003.

JEWELL, Malcom E. The Neglected World of State Politics. *The Journal of Politics*, Vol. 44, n. 3, pp. 638-657, Aug. 1982.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Redistribuição e Desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 52, n. 1, p. 53 a 83, 2009.

KLARNER Carl E. e KARCH, Andrew. Why Do Governors Issue Vetoes? The Impact of Individual and Institutional Influences. *Political Research Quarterly*, Vol. 61, n. 4, p. 574-584, Dec. 2008.

KING, James D. Changes in Professionalism in U. S. State Legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 25, n. 2, p. 327-343, May 2000.

KING, G.; KEOHANE, R. e VERBA, S. *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

KOUSSER, Thad e PHILIPS, Justin H. Who Blinks First? Legislative Patience and Bargaining with Governors. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 34, n.1, pp. 55-86, Feb. 2009.

KOUSSER, Thad e PHILIPS, Justin H. *The Power of American Governors: Winning on Budgets and Losing on Policy*. New York: Cambridge University Press, 2012.

KUGELMAS, Eduardo e SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização - Dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social*, vol.11, n.2, p. 63-81, out. 1999.

LAPINSKI, John S. Policy Substance and Performance in American Lawmaking, 1877-1994. *American Journal of Political Science*, vol. 52, nº2, p. 235-251, 2008.

LEITE, Cristiane K. da S. *O Processo de Ordenamento Fiscal no Brasil na Década de 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. (2005). 280f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

LEMOS, Leany B. de S. O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma análise distributivista. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 44, n.3, p. 561-605, 2001.

LIMOGI, Fernando. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativo: A Literatura Norte-americana Recente. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais BIB*, nº37, pg. 3-38, 1994.

LINZ, Juan e STEPAN, Alfred. Estados em via de integração e de desintegração. *Revista de Estudos Avançados*, São Paulo, vol.6, n. 14, 1992.

LOMPREATO, Francisco Luiz. O Endividamento dos governos estaduais nos anos 90. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 15 p. 117-158, dez. 2000.

LONG, J. Scott e FREESE, Jeremy. *Regression Models for Categorical dependent Variables using Stata*. College Station – TX: Stata Press, 2001.

LOPEZ, Felix. *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, Rio de Janeiro, 2005.

LOUREIRO, Maria Rita. Instituições Políticas e Ajuste Fiscal: O Brasil em perspectiva comparada. *RBCS- Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 16, n. 47, p. 75- 96, 2001.

MAINWARING, Scott. Brazilian Party Underdevelopment in Comparative Perspective. *Political Science Quarterly*, Vol. 107, n. 4, p. 677-707, Winter 1992.

MAYHEW, David R. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.

MCCARTY, Nolan e GROSECLOSE, Tim. The Politics of Blame: Bargaining before an Audience. *American Journal of Political Science*, Vol. 45, No. 1, p. 100-119, jan. 2001.

MELO, Marcus André. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 48 n.4, p. 845-889, 2005.

MONNERAT, Giselle; SENNA, Mônica; SCHOLTZ, Vanessa; MAGALHÃES, Rosana e BURLANDY, Luciene. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. *Ciência e Saúde Coletiva*, n.12, vol. 6, p 1453-1462, 2007a.

MONNERAT, Giselle; SENNA, Mônica; SCHOLTZ, Vanessa; MAGALHÃES, Rosana e BURLANDY, Luciene. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?. *Rev. Katál. Florianópolis*, v. 10, n. 1, p. 86-94 jan./jun. 2007b.

MORAES, Filomeno. A Dinâmica Legislativa da Assembleia do Estado do Ceará: 1995-1998. In: SANTOS, F. (org.). *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001. p. 163-188.

MOTTA, Marly S. e SARMENTO, Carlos E. *A Construção de um Estado: A Fusão em Debate*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

MOTTA, Marly S. A social-democracia trabalhista: Marcello Alencar e a política no Rio de Janeiro. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, Rio de Janeiro, n. 1, fev. 2013.

MOYA, Maurício 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, São Paulo, 2005.

MÜLLER, Gustavo. Representação Política: Neoinstitucionalismo em perspectiva comparada.: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 24, n. 69, p. 115-127, 2009.

NICHOLSON-CROTTY, Sean e MEIER, Kenneth J. Size Doesn't Matter: In Defense of Single-State Studies. *State Politics and Policy Quarterly*, Vol.2, n.4, p.411-422, Winter 2002.

NICOLAU, Jairo. Notas sobre os quatro índices mais utilizados nos estudos eleitorais. In: LIMA JUNIOR, Olavo Brasil. (org.). *Sistema Partidário Brasileiro: Diversidade e Tendências*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1997. p. 313-320.

NUNES, Felipe. Convergência partidária e base parlamentar: o comportamento dos partidos na Assembleia Legislativa de Minas Gerais entre 1995 e 2005. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Vol. 10, n. 15, p. 83-130, 2008.

NUNES, Felipe. Coalizões Legislativas Estaduais: Uma Análise Comparativa dos Governos de Minas Gerais e Rio Grande do Sul entre 1998-2006. *Teoria & Sociedade*, n. 19 vol.2, p. 40-79, 2011.

NUNES, Felipe. What is the Best Strategy to Obtain Legislative Support? Survey Evidence from Brazilian State Assemblies. *Brazilian Political Science Review*, Vol. 6, n. 2, p. 88-113, 2013.

NUNES, Felipe. Os Determinantes dos Resultados de Soma Positiva em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v.21, n.47, p. 89-110, 2013.

O GLOBO (1983). “Bancada do PMDB aceita a proposta de Brizola”, O País, 09 de novembro de 1983, pág. 4

O GLOBO (1991). “Brizola considera traição escolha de Nader pela Alerj”, Rio, 04 de fevereiro de 1991. Pág 8.

O GLOBO (1991b). “José Nader será expulso do PDT”, Rio, 06 de fevereiro de 1991. Pág 9.

O GLOBO (1997). “Tucanos reagem a repasse a municípios e Governo busca forma de compensação.” O País, 19 de dezembro de 1997, pág.4.

O GLOBO (1998a). “Cem não dá. Os 70 é para acertar.” Rio, 04 de dezembro de 1998, pág.14.

O GLOBO (1998b). “Estados terão verba para reparar perdas com o Fundef.” O País, 09 de novembro de 1998, pág.8.

O GLOBO (2000). “Cheque-Cidadão: 30 denúncias em dois dias”. Rio, 04 de Maio de 2000.

PEREIRA, Ricardo P. Sob a ótica da delegação: Governadores e Assembléias no Brasil Pós-1989. In: SANTOS, F. (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. Ed. FGV, 2001. p. 245- 287.

PEREIRA, André Ricardo. *Por Baixo dos Panos: Governadores e Assembléias no Brasil Contemporâneo*. (2004).267f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro – Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, 2004.

PINTO, Alexandre. *O Governismo na Política Brasileira: Um Estudo sobre as Relações entre o Estado e os Municípios no Estado do Rio de Janeiro (2005-2006)*. (2010).103f. Dissertação. (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010.

REGIS, André. *O Novo Federalismo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.

RIKER, William. *Federalism: Origin , Operation , and Significance*. Boston: Little, Brown and Company, 1964.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 46, n.4, p. 699-734, 2003.

RIO DE JANEIRO. Constituição (1975). *Constituição do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, RJ: Auriverde, 1988. 164 p.

RIO DE JANEIRO. Regimento interno (1982). Resolução nº 1, de 1975, com as alterações constantes das resoluções nº 11, de 2 de dezembro de 1975, e 319, de 29 de novembro de 1981. Rio de Janeiro : ALERJ. 174 p.

RIO DE JANEIRO. **Diário Oficial do Poder Legislativo do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro. 03 de Fevereiro de 1983a, pg 3-4.

RIO DE JANEIRO. Discurso de posse de Lionel Brizola Rio de Janeiro. **Diário Oficial do Poder Legislativo do Estado do Rio de Janeiro**. 16 de março de 1983b.

RIO DE JANEIRO. Seis meses de governo Democrático e Popular **Diário Oficial do Poder Legislativo do Estado do Rio de Janeiro**. . Rio de Janeiro. 23 de Setembro de 1983c.

RIO DE JANEIRO .**Diário Oficial do Poder Legislativo do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro RJ. 28 de Fevereiro de 1985, pg 3.

RIO DE JANEIRO. Constituição (1989). *Constituição do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro. Disponível em: < <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constest.nsf/PageConsEst?OpenPage>>.

RIO DE JANEIRO. **Diário Oficial do Poder Legislativo do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro. 04 de Fevereiro de 1991, pg 3-8.

RIO DE JANEIRO. **Diário Oficial do Poder Legislativo do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro. 04 de Janeiro de 1993, pg8-16.

RIO DE JANEIRO. Discurso de Posse de Marcello Alencar. **Diário Oficial do Poder Legislativo do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro. 02 de Janeiro de 1993, pg 3.

RIO DE JANEIRO. **Diário Oficial do Poder Legislativo do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro. 03 de Fevereiro de 1997, pg 2-8.

RIO DE JANEIRO. **Diário Oficial do Poder Legislativo do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro. 03 de Fevereiro de 2001.

RIO DE JANEIRO. **Mensagem do plano de governo**. 2007. Disponível em <alerjln1.alerj.rj.gov.br/taqalerj2006.nsf/5d50d39bd976391b83256536006a2502/3a30ef5a784f555d83257b6b006252b7?OpenDocument> Acesso em: 22/10/2013.

RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da Educação e Políticas Públicas: O Fundef e a Política de Descentralização. *Cadernos Cedes*, ano XXI, n. 55, p. 42-57, 2001.

ROHDE, David W. e SIMON, Dennis M. Presidential Vetoes and Congressional Response: A Study of Institutional Conflict. *American Journal of Political Science*, Vol. 29, n. 3, p. 397-427, Aug. 1985.

RODDEN, Jonathan. Comparative Federalism and decentralization: On Meaning and Measures. *Comparative Politics*, Vol. 36, n. 4, p. 481-500, 2004.

RODDEN, Jonathan A. *Hamiltons Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. New York: Cambridge University Press, 2006.

ROSENTHAL, Alan. *Governors and Legislatures: Contending Powers*. Washington: CQ Press, 1990.

ROSENTHAL, Alan. *The Best Job in Politics: Exploring how governors succeed as policy leaders*. Washington: CQ Press, 2013.

SAMUELS, David e ABRUCIO, Fernando L. Federalism and Democratic Transitions: The "New" Politics of the Governors in Brazil. *Publius: The Journal of Federalism*, Vol.30, n.2, p. 43-62, Spring 2000.

SAMUELS, David. A economia política da reforma macroeconômica no Brasil, 1995-2002. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 46, n.4, p.805-835, 2003.

SANTOS, Fabiano. Microfundamentos do Clientelismo Político no Brasil: 1959-1963. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro,, vol. 38, n. 3, p. 459-496, 1995.

SANTOS, Fabiano (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

SANTOS, Fabiano.. A Dinâmica Legislativa no Estado do Rio de Janeiro: Análise de uma Legislatura. In: _____.(Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. Rio de Janeiro: Ed. FGV. 2001. p.163-187.

SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

SANTOS, Manoel Leonardo. Teoria e Método nos Estudos sobre o Legislativo Brasileiro: uma Revisão da Literatura no Período 1994-2005. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais BIB*, nº66, p. 65-89, 2008.

SARMENTO, Carlos Eduardo (coord.). *Conversando sobre política v. 2: Paulo Duque*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

SARMENTO, Carlos Eduardo. Entre o carisma e a rotina: as eleições de 1982 e o primeiro governo, IN: FERREIRA, Marieta Moraes (Org). *A força do povo: Brizola e o Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ALERJ, CPDOC/FGV, 2008. p. 43-67.

SENTO-SÉ, João Trajano. *Brizolismo: estetização da política e carisma*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

SHIELDS, Todd e HUANG, Chi. Presidential Vetoes: An Event Count Model. *Political Research Quarterly*, Vol.48, n. 3, p. 559-572, Sep. 1995.

SHIELDS, Todd e HUANG, Chi. Executive Vetoes: Testing Presidency- versus President-Centered Perspectives of Presidential Behavior. *American Politics Research*, Vol. 25, n. 4, p. 431-457, 1997.

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

SOARES, Serguei e SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: Desenho Institucional, Impactos e Possibilidades Futuras. *IPEA: Texto para Discussão*, Brasília, n. 1424, 2009

SOUZA, Amaury de; LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil; FIGUEIREDO, Marcus e CENDRERO, Rosa, C.. Brizola y las Elecciones de 1982 en Rio de Janeiro. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 49, n.2, p.233-281, 1987.

SOUZA, Celina. Redemocratization and Decentralization in Brazil: The Strength of the Member States. *Development and Change*, Vol. 27, n.3 , p. 529-555, 1996.

SOUZA, Celina. *Constitutional Engineering in Brazil: The Politics of Federalism and Decentralization*. Ipswich: Palgrave Macmillian, 1997.

SOUZA, Celina e CARVALHO, Ináia M. M.. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. *Lua Nova*, n. 48, p. 187-212, 1999.

SOUZA, Celina. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. *DADOS —Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 44, n. 3, p. 513-559, 2001.

SOUZA, Celina. Brazil: The prospects of a center-constraining Federation in a Fragmented Polity. *Publius: The journal of Federalism*, vol. 32, n. 2, p.23-48, spring 2002.

SOUZA, Celina. Coalizões eleitorais e ajuste fiscal nos estados brasileiros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* Vol. 22, n. 63, p.31-53, 2007.

SQUIRE, Peverill. Member Carrer oportunities and the internal organization of legislatures. *The Journal of Politics*, Vol. 50, n. 3, p. 726-744, Aug. 1988.

SQUIRE, Peverill. The Evolution of American Colonial Assemblies as Legislative Organizations. *Congress and the Presidency*. Vol. 32, n.2, p. 109-131, 2005.

.SQUIRE, Peverill. Historical Evolution of Legislatures in the United States. *Annu. Rev. Polit. Sci.* vol. 9, p.19–44, june 2006.

SQUIRE, Peverill. Measuring State Legislative Professionalism: The Squire Index Revisited. *State Politics and Policy Quarterly*, Vol. 7, n. 2, pp. 211–227, 2007.

STEPAN, Alfred. Federalism and Democracy: Beyond the U.S Model. *Journal of Democracy*, Vol. 10, n. 4, p. 19-34, 1999.

SUGIYAMA, Natasha B.. Bottom-up Policy Diffusion: National Emulation of a Conditional Cash Transfer Program in Brazil. *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 42, n. 1, p. 25-51, 2012.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua Nova*, n.58, p. 225-254, 2003.

TIEBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, Vol. 64, n. 5, pp. 416-424, Oct., 1956.

TOMIO, Fabricio. A criação de municípios após a Constituição de 1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 17, n.48, p. 61- 89, 2002.

TOMIO, Fabricio. Federalismo, Municípios e Decisões Legislativas: A criação de Municípios no Rio Grande do Sul. *Revista de Sociologia Política*, n.24, p. 123-148, 2005.

TOMIO, Fabricio. e RICCI, Paolo. (2009). A conexão eleitoral no contexto das assembleias legislativas estaduais brasileiras: mito ou realidade?. In: LASA 2009 CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 2009, Rio de Janeiro.

TOMIO, Fabricio. e RICCI, Paolo. Instituições e decisões: estudo comparativo do processo legislativo nas Assembleias Estaduais. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 7., 2010, Recife, PE.

TOMIO, Fabricio. e RICCI, Paolo. O Governo Estadual na Experiência Política Brasileira: Os desempenhos legislativos das Assembleias Estaduais. *Revista de Sociologia Política*, Vol. 21 n.41, p. 193-217. Fev. 2012.

TOMZ, Michael; WITTENBERG, Jason e KING, Gary. CLARIFY: Software for interpreting and Presenting Statistical Results. Version 2.1. Stanford University, University of Wisconsin e Havard University, 2003. Disponível em: <http://gking.harvard.edu/>

VIANA, Ana Luiza D., LIMA, Luciana D. e OLIVEIRA, Roberta G. Descentralização e federalismo: a política de saúde em novo contexto – lições do caso brasileiro. *Ciência & Saúde Coletiva*, Vol.7, n.3, p.493-507, 2002.

WIGGINS, Charles W. Executive Vetoes and Legislative Overrides in the American States. *The Journal of Politics*, Vol. 42, n. 4, p. 1110-1117, 1980.

WHITTEN, Guy D. e PALMER, Harvey, D. Heightening Comparativists' Concern for Model Choice: Voting Behavior in Great Britain and the Netherlands. *American Journal of Political Science*, Vol. 40, n. 1, p. 231-260, 1996.

WOLLEY, John T. Institutions, the Election Cycle, and the Presidential Veto. *American Journal of Political Science*, Vol. 35, n. 2, p. 279-304, 1991.