

# COALIZÕES LEGISLATIVAS ESTADUAIS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DOS GOVERNOS DE MINAS GERAIS E RIO GRANDE DO SUL ENTRE 1998-2006<sup>1</sup>

Felipe Nunes

## RESUMO

O objetivo deste estudo é mostrar que, assim como no contexto nacional, o sistema político presidencialista multipartidário estadual tende a gerar coalizões de governo baseadas em acordos partidários. Para tanto, foi feita uma análise dos governos estaduais de Minas Gerais e Rio Grande do Sul entre 1998 e 2006. Foi possível observar que nos dois casos os principais partidos nacionais – PMDB, PT e PSDB – estão à frente das disputas que envolvem o governo do estado. Além disso,

eles aparecem como protagonistas no Legislativo. Nos dois casos aqui analisados, não é possível sustentar o argumento do ultrapresidencialismo estadual. Interessante destacar o papel do contexto dos subsistemas partidários na conformação das coalizões. As coalizões variam de acordo com o número de atores em competição, a distribuição de preferências e sua distância relativa, e é direta a associação entre essa variação e o padrão de configuração e competição encontrado nos estados.

## PALAVRAS-CHAVE

Coalizões Governativas, Presidencialismo, Legislativos Subnacionais

<sup>1</sup>Esse artigo foi elaborado a partir do capítulo 2 da dissertação de mestrado “Governos de Coalizão e Resultados de Soma Positiva em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul 1999-2006” apresentada como requisito parcial para obtenção do título de mestre em ciência política na UFMG. Agradeço enormemente aos comentários das minhas orientadoras, Fátima Anastasia e Monica Mata Machado de Castro, e dos membros da minha banca avaliadora, Magna Inácio e Octavio Amorim Neto. Agradeço também aos comentários e sugestões de Guilherme Alberto Rodrigues e dos dois pareceristas anônimos da Revista Teoria e Sociedade. O trabalho foi integralmente financiado por bolsa de pesquisa FAPEMIG concedida entre 2007 e 2008.

## INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é analisar as estratégias dos governadores para compor maiorias no interior de legislativos estaduais. No plano nacional, diversos estudos já se dedicaram a explicar a forma como são formadas e mantidas as bases parlamentares para dar sustentação ao governo. Por outro lado, são escassas as investigações voltadas para as instâncias subnacionais de representação, colocando em dúvida a validade de se projetar a lógica nacional de formação de maiorias no plano estadual. Santos (2001) desencoraja a passagem direta da lógica da análise política observada na Câmara dos Deputados para os estados da federação. Para ele, “existe uma variedade significativa de experiências políticas em nível estadual no que tange às relações Executivo-Legislativo, à produção legal das assembleias, bem como à organização interna desses órgãos representativos” (Santos 2001: 289). Este artigo se insere em meio a essa discussão, pretendendo responder à seguinte pergunta: *seria possível falar em coalizões governativas em subsistemas partidários, ou seja, no nível estadual de governo?*

Segundo a literatura que investiga a estabilidade política em sistemas presidencialistas, a composição de coalizões governativas se transformou na saída mais eficiente para os problemas de governabilidade inerentes ao sistema presidencialista multipartidário (Cheibub, Przeworski, Saiegh 2004). Ao propor a teoria do “ultrapresidencialismo estadual”, contudo, Abrúcio (2002) lançou uma nova agenda de pesquisa interessada em investigar os limites e os alcances de se identificar a operação de presidencialismo de coalizão nos estados brasileiros. Tal estímulo advém da afirmação de que os estados combinam características de elevada concentração de poderes nas mãos dos Governadores. Segundo o autor, por causa dos poderes de agenda, dos recursos políticos e orçamentários e da fragilidade institucional do Legislativo estadual, os governadores teriam incentivos para cooptar deputados utilizando os recursos à sua disposição – recursos esses que são indispensáveis para a manutenção das carreiras políticas dos parlamentares. Assim, mais do que negociar, barganhar, ou discutir, o que caracterizaria o relacionamento entre Executivo e Legislativo seria o “pacto homologatório” em que deputados aprovam as políticas de interesse do governo e abdicam do papel de fiscalizá-lo em troca de benefícios particularistas.

O diagnóstico de Abrúcio(2002) apresenta a limitação de ter sido feito em um momento histórico específico, logo após a redemocratização, no qual os governadores tiveram papel decisivo e do qual saíram fortalecidos. Entretanto, a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, quando foram implementadas reformas voltadas para o enfraquecimento dos governos estaduais, os governadores viram re-

duzidas as possibilidades de utilizar seu principal trunfo para a construção de suas amplas bases de apoio: os recursos dos bancos estaduais<sup>2</sup>. Tais mudanças, no entanto, não autorizam o pesquisador a afirmar que os governadores não desempenham papel importante no cenário estadual, mas implica testar se é válida a relativização da tese do “ultrapresidencialismo estadual”. Afinal, alguns dos mais importantes fatores assinalados por Abrúcio como condição para a existência do fenômeno não existem mais. Sendo assim, se como afirma o autor, uma das origens do poder dos governadores no período de 1991-1994 era a fragilidade institucional dos legislativos estaduais, é razoável esperar que o enfraquecimento dos governadores, aliado ao fortalecimento dos legislativos na maioria dos estados, tenham contribuído para alterar o quadro descrito pelo autor, dotando os legislativos estaduais de maior capacidade para o exercício de sua função legislativa e fiscalizadora.

De acordo com as últimas investigações sobre a relação entre Executivo e Legislativo nos estados (Nunes 2008, 2009; Silame 2009; Castro, Anastasia, Nunes 2009), parece plausível esperar que, embora haja variação no tipo de relação entre os poderes nos diversos estados brasileiros, em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul encontrar-se-á um relacionamento entre poderes caracteristicamente de coalizão. Este texto desenvolve, portanto, o que Lijpahrt (1971) convencionou denominar de ‘análise comparada de casos desviantes’. Segundo ele, esses estudos são caracterizados por investigar alguns casos em que deveria se esperar um comportamento desviante do que é tomado como padrão pela literatura convencional. Em geral, os casos são selecionados a fim de revelar porque são desviantes, ou seja, para descobrir outras explicações relevantes que não foram consideradas anteriormente, ou para refinar as definições (operacionais) de algumas ou todas as variáveis comumente utilizadas.

Através dessa proposta metodológica, eu pretendo sustentar o argumento de que Minas Gerais e Rio Grande do Sul apresentam um relacionamento entre poderes caracteristicamente de coalizão. A motivação para essa pesquisa vem do fato desses dois estados terem os governadores que relativamente mais perderam poder após 1994 (Souza e Dantas Neto, 2006), em que o poder legislativo é altamente concentrado em torno de líderes partidários (Santos 2001) e que apresentam a maior proporção de deputados com perfil partidário (Melo 2011). Sendo assim, as

<sup>2</sup> Deve-se ressaltar, também, a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) a partir de 2000, no governo FHC. Ela estabelece normas voltadas para a responsabilização na gestão fiscal e para a manutenção do equilíbrio, do controle e da transparência das contas públicas.

características institucionais e partidárias dos dois estados me levam a crer que eles apresentarão um padrão diferenciado do observado por Abrúcio. Não só pelas mudanças estruturais já citadas, mas, sobretudo, porque os dois estados são exemplos de legislativos que se profissionalizaram, fortaleceram o controle e a fiscalização de suas contas, ampliaram a transparência das atividades legislativas, e mais importante, que mais centralizaram a organização legislativa nas mãos dos partidos políticos com representação parlamentar (Anastasia 2001; Grohmann 2001; Santos 2001; Tomio, Ricci *no prelo*).

O texto está organizado da seguinte forma: na primeira sessão apresenta-se o debate sobre sistemas de governo com foco no presidencialismo e nos seus resultados em termos de estabilidade e governabilidade; em seguida, passa-se a justificar teoricamente a possibilidade de que haja, nos governos estaduais, a exemplo do que se observa em sistemas presidencialistas multipartidários, coalizões estáveis de governo. Por fim, passa-se à descrição da dinâmica de governo nos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, comparativamente, tentando observar se a estrutura da competição estadual gera governos de coalizão com características que se relacionam com os subsistemas partidários e com a distribuição de forças e preferências políticas, como é observado no nível nacional.

## PRESIDENCIALISMO E RESULTADOS LEGISLATIVOS

Há muitas maneiras de se definir um regime presidencialista. Todas elas, todavia, são construídas em contraposição ao sistema parlamentarista<sup>3</sup>. Dentre as opções discutidas pela literatura, a mais satisfatória é a que estabelece como presidencialismo o regime em que (a) o chefe de governo é eleito por voto direto da população, (b) com mandato fixo, (c) com a prerrogativa de instituir e destituir seu ministério e (d) com poderes legislativos (Mainwaring e Shugart 1993; Shugart e Carey 1994). Tal sistema de governo apresenta, na visão de alguns autores, uma série de desvantagens em relação ao parlamentarismo. Em relação à sua composição, afirma-se que eleições independentes entre Executivo e Legislativo tenderiam a gerar impasses quanto à legitimidade da agenda do governo: os dois poderes podem reivindicar, uma vez que sua legitimidade foi cimentada no voto. Tal comportamento poderia levar o sistema a crises institucionais. O parlamentarismo, por outro lado, não sofreria desse tipo de problema, por ser o Executivo composto a partir do Legis-

<sup>3</sup> Para uma revisão sobre as definições de Presidencialismo ver Amorim Neto (2006: 21-26).

lativo. Afirma-se, ainda, que o presidencialismo tem alta probabilidade de produzir crises de paralisia decisória por conta da presença de mandatos fixos. Em uma eventual disputa entre o Executivo e o Legislativo, o resultado pode ser, afirmam os autores, a paralisação do funcionamento do governo até que novas eleições aconteçam. Acerca do parlamentarismo, a solução seria dada pela dissolução de um gabinete e a composição de outro (Linz 1994; Shugart e Carey 1994).

As críticas ao sistema presidencialista foram baseadas, principalmente, nos países Latino-Americanos. Diferentemente do presidencialismo norte-americano, os presidencialismos da América do Sul apresentariam o que a literatura convencionou chamar de “combinação explosiva” (Mainwaring 1993). Além do sistema presidencialista, a presença do sistema de representação proporcional de listas abertas, com multipartidarismo e federalismo, configuraria em um cenário perfeito para a baixa institucionalização dos partidos políticos e, conseqüentemente, para a operação de um sistema político pouco estabilizado e sem capacidade de gerar resultados em termos de políticas públicas.

Apesar da consistência da argumentação e de algumas evidências confirmarem essa conclusão mais geral, o caso brasileiro apresenta peculiaridades que relativizam as críticas direcionadas ao modelo presidencialista. Operaria, no Brasil, um “presidencialismo de coalizão”: um sistema de governo estável, capaz de gerar resultados possíveis de serem estimados por meio do comportamento dos partidos no interior do Legislativo. Segundo Santos (1997), e Figueiredo e Limongi (1999), o modelo em vigência no país apresenta algo muito peculiar, se comparado ao modelo norte-americano. No Brasil, o presidente da república não só está munido de recursos políticos (possibilidade de indicar seus ministros e demais cargos da burocracia do Estado), como também de poderes legislativos (poder de decreto, de veto e de urgência). A explicação para a governabilidade no Brasil estaria no fato de que o Presidente se tornou o centro do poder no processo de tomada de decisão. Além de controlar recursos de importância para os partidos, ele domina a agenda legislativa e dita seu ritmo de tramitação. Nesse contexto decisório, portanto, observam-se práticas de negociação e barganha entre os partidos e o Executivo que lembrariam os padrões associados ao parlamentarismo.

Se as primeiras conclusões apontavam para uma relação inequívoca entre Presidencialismo e baixo sucesso legislativo, os trabalhos acima citados revelaram a necessidade de repensar as conexões que ligam os sistemas políticos, suas estratégias governativas e os resultados políticos observados. As primeiras tentativas nessa direção trabalharam com a hipótese de que o Presidencialismo, associado ao multipartidarismo, possui menor capacidade de gerar governos majoritários, o que, por conseqüência, permite deduzir que poderiam se esperar menores taxas de sucesso

legislativo. Os resultados mostraram que essa suposição estava equivocada em duas direções. Primeiro, observaram-se muitos presidencialismos com alto sucesso legislativo (Saiegh 2004; Limongi 2006b). Segundo, independentemente do tamanho da coalizão, as taxas de sucesso legislativo de presidentes são tão altas quanto as observadas em sistemas Parlamentaristas (Cheibub, Przeworski, Saiegh 2004).

Esses dois resultados indicam que a transposição de um tipo de governo para um resultado legislativo não é algo simples e direto. A cadeia causal que leva de um para o outro não pode ser reconstituída pelo analista sem a preocupação com o tipo de estratégia decisória empreendida pelo governo e pela definição e observação das arenas, dos recursos, das preferências e das regras em operação (Tsebelis 2003). Parece claro, no entanto, que mais do que peculiaridades ligadas ao presidencialismo, principalmente o brasileiro, são os atributos das coalizões montadas sob um sistema presidencialista, multipartidário e de representação proporcional, que levam a variação nos resultados legislativos. O padrão de coalizão merece, portanto, maior atenção para os interessados no funcionamento de qualquer sistema presidencialista multipartidário.

## PRESIDENCIALISMO E COALIZÕES GOVERNATIVAS

Segundo boa parte da literatura especializada, presidentes minoritários tendem a sofrer dificuldades para governar caso não busquem, depois das eleições, a conformação de uma coalizão majoritária. Os analistas supõem que sem maiorias estáveis as chances de sucesso legislativo do Presidente são reduzidas. Os resultados de Strom (1990), Mayhew (1991) e Cheibub, Przeworski e Saiegh (2004), no entanto, apontam para os limites de tais afirmações por carecerem de maior sustentação empírica. Se a composição de coalizões governativas não é uma exigência necessária para que governos funcionem, por que o padrão observado nos países presidencialistas multipartidários é, cada vez mais, marcado pela composição de alianças formais entre partidos em um gabinete multipartidário?

Segundo Inácio (2006), a recorrência de coalizões sob condições de dispersão de poder é explicada, em boa medida, pela maneira como o poder está distribuído entre os atores efetivos em competição. No caso brasileiro, vale destacar, tal afirmação é ainda mais relevante. Afinal, as coalizões são fruto de um sistema eleitoral que tem como constante um grau elevado de incerteza quanto aos resultados do pleito para os legislativos. Na verdade, como propõem Lupia e Strom (2005), parece haver uma interação entre poderes, recursos, preferências e regras que dão ao jogo observado uma dinâmica que varia no tempo e no espaço.

Dois estudos mostram essa complexidade sob duas perspectivas diferentes. Miranda (2009) nos mostra como as estratégias eleitorais impactam o comportamento da coalizão no legislativo. Segundo seus resultados, os partidos tentam ampliar seus ganhos eleitorais demonstrando coesão e disciplina no legislativo. A autora conclui que, dependendo da forma como a disputa é desenhada nas eleições, tende-se a observar distintos alinhamentos legislativos. O partido do presidente, por exemplo, pode ganhar maior confiança eleitoral demonstrando sua capacidade organizacional no Congresso. A mesma estratégia pode ser utilizada pela oposição que pretende marcar posição distinta ao presidente frente aos eleitores. Bawn e Rosenbluth (2006), por sua vez, mostram que as coalizões montadas são o primeiro passo para a montagem das coligações eleitorais que concorrerão na próxima eleição. Eles argumentam que a montagem de coalizões governamentais impacta a escolha de políticas públicas a ser feita no governo e, conseqüentemente, o volume dos seus gastos. Mais do que ideologia, eles argumentam que o que determina o tamanho do setor público é o tamanho das coalizões legislativas necessárias para sustentar um governo.

Saiegh (2004) apresenta resultados indicando que, ao contrário do que pensavam Linz e seus colegas, as incertezas geradas pelos sistemas que dispersam poderes tendiam a incentivar a composição de coalizões. Cientes de que não haveria um governo eleito com maioria legislativa, os partidos, desde as eleições, compõem alianças e fecham acordos que são reiterados com a distribuição dos recursos no momento da instalação do governo. O que ele não explica, no entanto, é por que um partido se disporia a ser coadjuvante em um governo. Ou melhor, quando e com quais objetivos esses partidos ou grupos de atores políticos decidiriam fazer parte de um governo de coalizão. Segundo Strom (1991), essa questão depende da relação entre custos e benefícios calculada pelos atores em competição. Supondo que os políticos querem atender às demandas de suas bases eleitorais e que fazem isso por meio da busca de resultados políticos, a probabilidade de que um político, ou um partido, faça parte de um governo dependerá do volume de oportunidades que terá, vis-à-vis às chances oferecidas para ele optar pela oposição. Se os custos da entrada no governo forem altos e os benefícios baixos, os partidos optarão pelo isolamento. Caso contrário, a estratégia ótima é se alinhar ao governo. Um exemplo disso é a disposição que os partidos com grandes chances eleitorais têm de liderar o movimento oposicionista nos Legislativos. Se os resultados eleitorais mostram um partido cujas chances de vencer o próximo pleito são grandes o suficiente para que seus componentes deixem de atender às demandas de suas clientelas, vale mais, para esse conjunto de atores, enfrentar o custo de não receber recursos do governo, naquele momento (Przeworski 1994).

O argumento mencionado é válido desde que se considere a variação no poder de barganha controlado pelos partidos em cada um dos contextos analisados. No cálculo dos custos e dos benefícios, considera-se o poder que cada um dos negociadores controla. Isso significa que não é qualquer ator em competição que poderá obter os recursos desejados: isso será uma função do seu poder de barganha no contexto decisório. Nesse sentido, a identificação dos atores pivotais (Krehbiel 1990) no interior do Legislativo é ação estratégica que pode reduzir os custos de coordenação do governo, mas que pode, por outro lado, elevar as incertezas quanto aos resultados – já que os atores pivotais tendem a variar sua posição de decisão para decisão. Sob a ótica dos aliados, por exemplo, ser pivotal eleva o poder de barganha em uma negociação de interesse do governo e pode render benefícios significativos para esse conjunto de atores.

Nesse contexto, o caso brasileiro tem sido interpretado como aquele em que as coalizões são mantidas pelo atendimento mútuo dos interesses dos atores relevantes no congresso. Ou seja, (a) o governo tem recursos valiosos a oferecer (políticas, cargos e verbas); (b) os deputados – em geral – mantêm suas bases eleitorais através dos recursos controlados pelo governo; e (c) os líderes partidários são responsáveis pela negociação dos recursos com o governo. Seu poder de barganha é maior quanto mais disciplinados são seus correligionários, e o governo obterá mais sucesso quanto melhor for seu poder de negociação e de distribuição de recursos entre os potenciais aliados (Figueiredo e Limongi 1999; Amorim Neto 2006; Inácio 2006; Zucco 2008). No Brasil, então, as chances de sucesso legislativo de um governo variam de acordo com (1) as preferências dos atores em competição, com (2) a disposição do governo para negociar, com (3) o poder de barganha dos partidos, principalmente os pivotais, e com (4) o tamanho e o grau de recursos disponíveis para as oposições.

## É POSSÍVEL FALAR EM “COALIZÕES ESTADUAIS”?

Como mostrado, sob o Presidencialismo multipartidário criticado por Mainwaring (1993), os países latino-americanos lograram superar, por meio de coalizões governativas, o desafio da estabilidade democrática. No caso brasileiro, em particular, afirma-se que a governabilidade é resultado da composição de coalizões governativas por meio de alianças partidárias e do controle, por parte do Presidente, da agenda de governo (Figueiredo e Limongi, 1999; Amorim Neto, 2006). Esses argumentos têm sido qualificados no sentido de se entender que não basta compor uma coalizão governativa para que o sucesso legislativo seja observado. Há uma dimensão interveniente nessa conexão causal, referente ao tipo de coalizão que é obtida

e ao *timing* de sua construção (Saiegh, 2004; Inácio, 2006; Anastasia e Inácio, 2008).

Seria possível afirmar, portanto, que essas características também são observadas nos estados brasileiros? Focado no caso paulista, Abrúcio (2002) mostra que o padrão de relacionamento entre Executivo e Legislativo seguia (entre 1991 e 1994) o que ele denominou de “ultrapresidencialismo estadual”. Ao analisar o período de governo estadual de 1991 a 1994 em 14 estados brasileiros (Abrúcio 1998), o autor afirma, novamente, que a esfera estadual de governo se caracteriza por um ultrapresidencialismo, uma vez que está marcada por dois traços singulares: (1) o governador é o agente principal no processo de governo e (2) os mecanismos de controle do Poder Público são pouco efetivos. Para Abrúcio (2002), o Executivo estadual mantém sua centralidade no processo de governo inibindo os *checks and balances*, característicos de sistemas presidencialistas, cooptando seus potenciais fiscalizadores: o Legislativo e o Judiciário. Para o autor, “a formação de uma maioria governista sólida nas Assembleias foi a arma fundamental utilizada pelos governos estaduais para controlar o processo decisório” (Abrúcio 2002). E o autor complementa, “se a isso se acrescenta o fato de que as Assembleias Legislativas funcionam com baixo grau de especialização e profissionalização, configura-se um cenário em que o poder dos governadores se impõe sem contestação”. Com esses incentivos, restaria aos deputados, na avaliação de Abrúcio, a estratégia governista.

Embora trabalhos sobre o padrão de relacionamento entre os poderes tenham mostrado que o governismo persiste em alguns casos (Costa e Oliveira, 1998; Nunes, 2008), as implicações do argumento precisam ser qualificadas. Não parece razoável supor a existência do governismo em todos os casos. Assim, é preciso identificar quais as dimensões que contribuem para a passagem de um padrão de governo de cooptação para um governo de coalizão (Ricci e Tommiono *prelo*). Como mostrado por Pereira (2001), embora o Executivo nos estados se mantenha predominante sobre o Legislativo, nas palavras do autor, os custos de sua vitória são diferentes tempo e entre os estados, dependendo das forças políticas formadas e do tipo de agenda em discussão. Como ele chamou atenção, “enquanto alguns casos [CE, ES, SP] sustentam a imposição do Executivo, outros indicam uma maior independência do Parlamento [MG e RJ], tendo a experiência do RS o mérito de mostrar como os pratos da balança podem pender para um lado ou para o outro” (Pereira 2001).

Afirmar a existência geral do governismo implica desconsiderar os contextos políticos diferentes nos estados. Se for possível encontrar, em pelo menos algumas áreas, ou em alguns estados, legisladores com poder institucional para fazer valer sua força legítima como representantes, por que não sugerir um modelo analítico em que, ao invés de cooptação, como preconiza Abrúcio (2002), se observe negociação e delegação? Vale lembrar que os contextos institucionais e políticos foram bastante

modificados desde o período analisado por Abrúcio. A privatização dos bancos estaduais (Santos 2001), a diminuição das atribuições do estado perante municípios e União (Tomio e Ricci, 2008) e a consequente redução da arrecadação fez com que o poder dos Governadores fosse diminuído em relação ao período anterior a 1994 (Souza e Dantas Neto, 2006). Com isso, o volume de recursos à disposição do Governador sofreu uma queda acentuada, o que, com certeza, reduziu sua capacidade de imposição e aumentou o poder de barganha do Legislativo.

Não se quer com isso ignorar o traço centralizador dos chefes de Executivo, característica que parece marcar o sistema político brasileiro como um todo. Presidentes e Governadores são o centro de gravidade do sistema político brasileiro (Amorim Neto, 2007), e portanto, são os responsáveis pela coordenação de seus governos. Apesar disso, eu quero argumentar que, assim como os presidentes, também os governadores brasileiros precisam negociar, em maior ou menor grau, apoio político com os atores em competição no Legislativo. O foco, portanto, passa a ser na identificação de características do sistema político estadual que poderiam me permitir rejeitar a tese ultrapresidencial de Abrúcio. Para tanto, eu proponho uma nova teoria de formação de governos estaduais e apresento implicações que podem ser testadas para confirmar ou não minhas expectativas.

## ESTRATÉGIAS PARA FORMAÇÃO DE COALIZÕES LEGISLATIVAS

Na tentativa de entender os governos estaduais sob a perspectiva da formação de coalizões, eu espero que o componente ideológico, combinado ao tamanho do contingente legislativo do governador vitorioso nas urnas, implique padrões distintos de coalizão. Espera-se que os governadores considerem dois aspectos para decidir sua estratégia 'coalizcionista': (a) o campo ideológico do seu principal adversário nas eleições, e (b) o contingente legislativo do seu campo ideológico. Com relação ao primeiro aspecto, as coalizões formatadas podem ser de dois tipos: (a) de contiguidade ideológica, ou (b) de heterogeneidade ideológica. Na coalizão contígua ideologicamente, os partidos estão ordenados sem nenhum vazio ideológico (Inácio 2006). A coalizão homogênea ideologicamente é aquela em que todos os partidos aliados pertencem ao mesmo campo ideológico. De forma análoga, a heterogênea é aquela em que há pelo menos dois partidos pertencentes a campos ideológicos distintos. Quanto ao número de aliados, há dois tipos de governos: (a) unipartidários e (b) coalizão.

Se o argumento é o de que, dependendo desses dois aspectos, tem-se uma estratégia ótima a ser adotada pelos chefes do Executivo, os governadores tenderiam, então, a adotar as seguintes opções: (a) governo de coalizão heterogêneo não-

-contíguo, (b) governo de coalizão heterogêneo contíguo, ou (c) governo de coalizão homogêneo contíguo. A questão principal, portanto, é saber quais são as estratégias ótimas a ser adotadas pelos chefes do executivo em presidencialismos multipartidários quando encontram distintas condições para a operacionalização de suas coalizões de governo. No quadro abaixo, apresenta-se um esquema para o que se deve esperar dos governadores em diferentes cenários.

**Quadro 1 - Contingente Legislativo do campo ideológico do vencedor e campo ideológico do adversário em sistemas presidencialistas multipartidários<sup>4</sup>**

Mesmo		Campo ideológico do adversário		
		Contíguo	Oposto	
Contingente Legislativo do campo ideológico do vencedor	<b>Exíguo</b> ( $\leq 35\%$ )	Governo de coalizão heterogêneo não-contíguo (1)	Governo de coalizão heterogêneo não-contíguo (1)	Governo de coalizão heterogêneo contíguo (2)
	<b>Equilibrado</b> (entre $35\%$ e $49\%$ )	Governo de coalizão heterogêneo não-contíguo (1)	Governo de coalizão heterogêneo contíguo (2)	Governo de coalizão heterogêneo contíguo (2)
	<b>Majoritário</b> ( $> 50\%$ )	Governo de coalizão heterogêneo não-contíguo (1)	Governo de coalizão homogêneo contíguo (3)	Governo de coalizão homogêneo contíguo (3)

O objetivo da tipologia proposta no quadro 1 é mostrar como um governador agirá caso se observe determinado tipo de contingente legislativo associado a determinado campo ideológico do principal adversário ao governo do estado. O suposto básico utilizado na construção da tipologia é o de que, sob o presidencialismo de coalizão, todo governo sai das urnas minoritário e, portanto, precisa formar governos de coalizão com os partidos com assento no Legislativo. Supõe-se, ainda, que todo governador prefere coalizões contíguas e homogêneas a não-contíguas e heterogêneas.

<sup>4</sup> Para a composição dessa tipologia dois pressupostos foram considerados: (a) governadores preferem governos contíguas a não-contíguas e (b) governadores preferem governos homogêneos a não homogêneos. Essas preferências se justificam pelo fato de que, interno ao modelo apresentado, está o fato de que governos homogêneos e contíguas são os que apresentam menores problemas de coordenação vis-à-vis os governos heterogêneos não-contíguas.

Esse segundo suposto se baseia nos resultados de pesquisas anteriores que mostram a importância da coesão e coerência ideológica para a produção de políticas públicas e para minimizar problemas de coordenação no interior de coalizões (Cheibub, Przeworski e Saiegh, 2004).

Passemos a análise da tipologia proposta. Se o governador é filiado a um partido de campo ideológico com base exígua no Legislativo e disputou a eleição com candidato que pertencia ao mesmo campo ideológico ou a campo ideológico contíguo, a tendência é que se observe uma coalizão heterogênea e não-contígua. Uma vez que o Governador não pode contar com maioria no seu campo, a tendência é que busque apoio fora dos seus limites ideológicos. Além disso, como seu principal adversário faz parte do mesmo campo ideológico ou dele está próximo, e é pouco provável que esse partido entre para o governo, a tendência é que se observem governos não contíguos. A diferença desse caso para o de um governador filiado a partido de campo ideológico também de base exígua no Legislativo, mas que disputou a eleição com um candidato de campo ideológico oposto ao seu, é a possibilidade de se compor governos contíguos. Afinal, estando distante no espectro ideológico, o governador pode avançar na direção do seu adversário e conquistar maioria, sem precisar do apoio dos partidos que estão além do seu principal adversário. Esses são os cenários que exigem maior capacidade de negociação por parte do governador. Afinal, os limites ideológicos e numéricos são ultrapassados. O desafio é manter coesão e disciplina entre atores que defendem interesses divergentes.

Caso o campo ideológico do qual faz parte o partido do governador obtenha um contingente legislativo equilibrado, as possibilidades são mais variadas. Se os adversários são do mesmo campo ideológico, a tendência é a de que se observe uma coalizão heterogênea não-contígua. O governador tem que buscar apoio fora de seus limites ideológicos, mas não conta com a parceria de um dos membros do seu campo ideológico. Se os competidores são de campos ideológicos contíguos ou opostos e um deles é da esquerda ou da direita, a tendência é a de que se observe uma coalizão heterogênea contígua. Ou seja, apesar da necessidade de extrapolar os seus limites ideológicos, o governador pode caminhar na incorporação de aliados na direção oposta do seu adversário. Mas, se os competidores são de campos ideológicos contíguos e um deles é do centro, a tendência é a de que se observe uma coalizão heterogênea não-contígua. Aqui, o mais relevante é que o principal adversário ocupa o centro, o que torna muito difícil a possibilidade de que se tenha um governo contíguo sem precisar do apoio dos partidos que estão além desse adversário.

Se o campo ideológico do qual faz parte o partido do governador obtém um contingente legislativo majoritário, há menores custos para o governador. Afinal, o único cenário em que ele pode precisar do apoio de partidos de outros campos ideo-

lógicos é aquele em que disputou o governo do estado com um adversário do mesmo campo ideológico. Nos outros cenários, adversários de campo ideológico contíguo ou oposto, a tendência é que se observem governos de coalizão homogêneos e contíguos.

A partir das proposições teóricas apresentadas acima, e supondo que esse modelo teórico é adequado para distinguir coalizões de governo, é de se esperar que variações quanto ao tamanho e à distância ideológica dos partidos produzam resultados diferentes. Na seção seguinte, inicio a análise de dois casos que, segundo a teoria apresentada acima, deveriam se desviar do padrão ultrapresidencial defendido por Abrúcio.

## OS CASOS DE MINAS GERAIS E RIO GRANDE DO SUL

Tendo em vista que as assembleias de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul apresentam o padrão mais concentrado de poder legislativo em torno de líderes partidários, e alta estabilidade na competição eleitoral – o que segundo Melo (2011) produz um perfil partidário nos legisladores – parece razoável esperar que nesses dois casos haja um relacionamento entre poderes caracteristicamente de coalizão, o que implica dizer que haveria nesses dois estados uma prevalência de negociações partidárias para a composição de coalizões governativas. Minas Gerais e Rio Grande do Sul seriam os casos no Brasil em que os padrões de formação de coalizão deveriam aflorar de forma mais clara. Primeiro, porque se espera observar, nesses casos, a formação de uma bancada estável de sustentação do governador e, segundo, porque a costura dessa base parece se dar por meio de um programa comumente aceito pelos componentes do governo ou com base na troca de recursos de patronagem com os partidos e/ou deputados (Couto, 1998).

A questão parece ser, então, a respeito *do quê* e de *como negociar*, considerando os recursos de patronagem à disposição dos governadores. A esse respeito, os dados do *survey* com as elites parlamentares estaduais em 12 unidades da federação,

<sup>5</sup> Serão utilizados os resultados produzidos na pesquisa “Trajetórias, perfis e padrões de interação das elites estaduais brasileiras”, desenvolvida pelo Centro de Estudos Legislativos do DCP-UFGM. Entre os meses de setembro de 2007 e fevereiro de 2008, foi aplicado um *survey* com o objetivo de coletar informações a respeito dos deputados daquelas Casas Legislativas. Dos 624 deputados que constituíam o universo, 513 responderam ao questionário. O projeto de pesquisa chamou a atenção para a carência de estudos sobre os legislativos subnacionais no Brasil e, especialmente, para a necessidade de realizar análises comparadas, longitudinais e transversais, que contribuam para o acúmulo de conhecimento sobre o comportamento, o processo e a produção legislativos no âmbito dos estados federados

realizado entre 2007 e 2008, podem ser úteis<sup>5</sup>. No questionário havia duas questões que tratavam especificamente da relação entre os poderes na produção de apoio legislativo. A primeira tratava das iniciativas do governador para ser mais eficiente na obtenção de apoio Legislativo<sup>6</sup>. A segunda abordava os recursos mobilizados pelo governador para obter apoio<sup>7</sup>. Na tabela 1, apresento o resultado da combinação dessas duas variáveis em um indicador que mostra as opiniões dos deputados mineiros e gaúchos quanto à relação dos dois poderes em cada um dos estados<sup>8</sup>.

### Qual a estratégia mais eficaz para obtenção de apoio Legislativo

<b>Estratégias</b>	<b>MG (%)</b>	<b>RS (%)</b>	<b>Demais Estados (%)</b>
<b>Negociar cargos com partidos</b>	9,1	51,5	23,0
<b>Negociar cargos com deputados</b>	0	0	16,1
<b>Negociar emendas com partidos</b>	60,0	4,5	21,2
<b>Negociar emendas com deputados</b>	30,9	44,0	39,7
<b>Total (N)</b>	63	46	404

FONTE: Survey “Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em seis unidades da Federação”

<sup>6</sup> P71. “Na opinião do(a) Sr(a), qual das iniciativas abaixo é a mais eficiente para o Poder Executivo conquistar o apoio dos legisladores para suas propostas? Negociar com as lideranças partidárias em geral, negociar com as lideranças partidárias da situação, negociar diretamente com os legisladores”

<sup>7</sup> P72. “E quais são, na sua opinião, os recursos mais importantes que o Poder Executivo utiliza para obter tais apoios? Execução das emendas orçamentárias dos legisladores, distribuição de cargos aos partidos, distribuição de cargos aos legisladores”

<sup>8</sup> O primeiro procedimento foi recodificar as variáveis internamente agrupando categorias. As categorias “negociação com líderes partidários” e “negociação com líderes partidários da situação” da variável P71 foram recodificadas em uma única categoria: “negociação com partidos”. Dessa forma, a variável criada possui três alternativas de resposta: negociação com partidos, negociação com deputados ou outros. Na variável P72, agregaram-se as categorias “distribuição de cargos aos partidos” e “distribuição de cargos aos legisladores” dando origem à categoria “distribuição de cargos”. Assim, restaram três opções de resposta à pergunta sobre os recursos a serem negociados: distribuição de emendas, distribuição de cargos ou outros. Em seguida, as variáveis P71 e P72 recodificadas foram combinadas para dar origem à variável “estratégias de negociação” que possui cinco categorias: negociação de cargos com partidos, negociação de cargos com deputados, negociação de emendas com partidos, negociação de emendas com deputados ou outros.

Como pode ser observado, há variação significativa no que se refere à estratégia mais eficiente para se obter apoio legislativo nos dois estados analisados. Contudo, a maior parte dos parlamentares afirma que a estratégia mais eficiente para que o governador obtenha apoio legislativo é a negociação com os partidos. Independentemente do tipo de recurso utilizado – o que também varia por estado – a opção pelos partidos é a mais lembrada. Se esses dados são reportados para todos os estados, os resultados são semelhantes, embora haja grande variação no que se refere à estratégia especificada. O fato é que a resposta dos parlamentares serve como evidência de que os partidos têm um papel importante também nos estados. Isso pode, portanto, servir como indício de que é possível a constituição de coalizões partidárias nas unidades da federação.

Como se verá adiante, o esforço empreendido, aqui, é o de explicar como coligações eleitorais minoritárias são transformadas em coalizões governativas efetivas no contexto estadual de governo. Para tanto, quatro casos distintos serão analisados: os governos Itamar Franco (PMDB), Aécio Neves I (PSDB), Olívio Dutra (PT) e Germano Rigotto (PMDB). A escolha desses casos passou por duas dimensões diferentes. Primeiro, buscou-se produzir uma análise ‘comparada de casos desviantes’ (Lijphart, 1972). Esses estudos são caracterizados pela investigação de casos em que deveria se esperar um comportamento desviante do que é tomado como padrão pela literatura convencional. Com isso, eu pretendo mostrar que a denominação ultrapresidencial para todos os governadores é limitada. O que deve ser enfatizado, no entanto, são as condições em que um governador deixa de exercer um ultra poder sobre os demais agentes do governo. A escolha levou em conta traços semelhantes entre os estados que me permitiriam excluir hipóteses alternativas como cultura, tamanho, importância política e competição partidária. Além disso, buscou-se analisar um período de tempo em que mudanças importantes foram observadas, sobretudo, no padrão de relacionamento entre os poderes – ampliando, assim, a variância na variável dependente que pretendo analisar (ver mais detalhes no apêndice metodológico).

Teoricamente, portanto, os quatro governos analisados deveriam ser classificados da seguinte forma: (1) Itamar Franco: governo de coalizão, heterogêneo não-contíguo. O governador do PMDB (centro) disputou o cargo com um candidato do PSDB (centro), portanto, partido do mesmo campo ideológico; o centro controlou cerca de 40% das cadeiras durante o mandato, assim, é um contingente equilibrado. (2) Aécio Neves: governo de coalizão, heterogêneo contíguo. O governador do PSDB (centro) disputou o cargo com um candidato do PT (esquerda), portanto, partido de campo ideológico oposto; o centro controlou cerca de 38% das cadeiras durante o mandato, assim, obtinha um contingente equilibrado. (3) Olívio Dutra: governo de coalizão, homogêneo contíguo. O governador do PT (esquerda) disputou o cargo

com um candidato do PMDB (centro), portanto, partido de campo ideológico contíguo; a esquerda controlou cerca de 35% das cadeiras durante o mandato, dessa forma, tinha um contingente legislativo equilibrado. (4) Germano Rigotto: governo de coalizão, heterogêneo não-contíguo. O governador do PMDB (centro) disputou o cargo com um candidato do PT (esquerda), portanto, partido de campo ideológico contíguo; o centro controlou cerca de 26% das cadeiras Legislativas durante o mandato, dessa forma, tinha um contingente legislativo exíguo.

Na próxima seção, inicio a apresentação de informações que servirão para avaliar se as proposições apresentadas acima têm capacidade preditiva para auxiliar na compreensão da realidade política subnacionalno Brasil.

## COLIGAÇÕES, PARTIDOS, E IDEOLOGIA

As negociações para a composição de governos nascem no momento pré-eleitoral. As coligações, ainda permitidas pelas regras que organizam a competição eleitoral no Brasil, são o primeiro indicativo de quais serão os aliados do governo a ser formado. Há, também, a possibilidade de reordenar os pactos políticos, ainda no contexto eleitoral, quando ocorre segundo turno. A terceira possibilidade aparece com a posse do chefe do Executivo e a indicação de seus aliados para o gabinete. A partir desse momento, todo o processo de configuração não é determinado pelo voto: o mandatário do poder Executivo pode alterar ou reformar sua base a qualquer momento, mas sempre atento, espera-se, aos problemas de coordenação, às suas preferências e aos resultados almejados por seu governo.

No plano nacional, a capacidade de construir coalizões e reformá-las ao longo do mandato tem sido apontada como a grande responsável pela obtenção de sucesso legislativo. No nível estadual, seria possível falar em coalizões partidárias, construídas a partir da distribuição dos cargos (ou verbas) à disposição dos governadores? Para responder a essa questão é preciso descrever a formação e a dinâmica da composição dos gabinetes nos dois estados estudados. Para tanto, três aspectos que parecem diferenciar os casos serão analisados: tamanho, heterogeneidade e contiguidade ideológica dos governos formados.

A literatura concorda com a afirmação de que as coligações eleitorais dão origem às coalizões governativas. Portanto, é nelas que se deve colocar mais atenção inicialmente. Como se sabe, as coligações eleitorais são permitidas no Brasil tanto para o pleito majoritário quanto para as eleições proporcionais. Ademais, elas não precisam ser coincidentes, podendo variar na composição ideológica e numérica. A não necessária coincidência aponta para o uso estratégico desse evento como ferra-

menta para auferir vantagens eleitorais. Enquanto os candidatos a deputado estadual podem compor coligações que tentam beneficiar os maiores partidos e garantir a sobrevivência dos pequenos, os governadores podem pensar no alinhamento com os partidos das principais lideranças do estado. A combinação de estratégias possibilita a expansão das alianças majoritárias a partir das alianças constituídas para as eleições legislativas.

### **Coligações majoritárias nas eleições estaduais em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul: 1999-2006]**

		Número de Candidatos	Partido Vencedor	Partido Derrotado	% votos perdedor (1)	% votos vencedor (2)	Coligação Vitoriosa
<b>1998</b>	<b>MG</b>	6	PMDB	PSDB	38,3	57,6	PMDB / PST / PSL / PTN / PT do B / PMN / PRTB / PAN / PPS / PL / PSC
	<b>RS</b>	7	PT	PMDB	46,4	50,8	PT / PC do B / PSB / PCB
<b>2002</b>	<b>MG</b>	7	PSDB	PT	30,7	-*	PPB / PSL / PTN / PFL / PAN / PRTB / PHS / PV / PSDB
	<b>RS</b>	12	PMDB	PT	37,3	52,7	PMDB / PHS / PSDB

\*Em 2002 o governador Aécio Neves (PSDB) foi eleito no primeiro turno com 57,7% dos votos válidos (1) Primeiro turno / (2) Segundo turno

FONTE: TSE, 2009.

Tanto em Minas Gerais (MG) como no Rio Grande do Sul (RS), as coligações foram utilizadas como mecanismo para agregar forças eleitorais. Mas, nesse aspecto, há uma diferença interessante entre os dois estados que pode fornecer uma pista para o argumento aqui apresentado. Como se pode observar na tabela 2, as coligações mineiras vitoriosas são, no período analisado, muito maiores do que as coligações gaúchas. A coligação que elegeu Itamar Franco (PMDB) em 1998 contava com a presença de 11 partidos, e a que elegeu Aécio Neves (PSDB) contava com 9. No RS, Olívio Dutra (PT) foi eleito em uma coligação de 4 partidos, e Germano Rigotto (PMDB) com uma de apenas 3.

A diferença fica ainda mais evidente quando se olha para o aspecto ideológico. No RS o padrão observado é de homogeneidade e contiguidade ideológica, ao contrário do que ocorre em MG, onde as coligações são caracterizadas por heterogeneidade e descontinuidade ideológica. Dutra vence as eleições com o apoio<sup>9</sup> de partidos de esquerda, e Rigotto com o apoio de partidos de centro. Itamar é eleito por uma combinação de partidos de centro e de direita, e o mesmo acontece com Aécio. Chama atenção, ainda, o fato de que, em apenas um caso – o de Aécio Neves –, o governador é eleito em primeiro turno. Nos outros três governos analisados, o percentual de votos obtidos pelo segundo candidato mais votado supera os 30%, chegando a 47% no RS, em 1998. Isso pode ser notado na eleição gaúcha de 2002, que, mesmo com 12 candidatos ao governo do estado, o segundo colocado recebe, no primeiro turno, 37,3% dos votos válidos.

#### Composição Partidária da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul: 1999-2006<sup>10</sup>

	Olívio Dutra (PT)				Germano Rigotto (PMDB)			
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>PP</b>	20,00	20,00	20,00	20,00	18,18	18,18	18,18	18,52
<b>PDT</b>	12,73	12,73	12,73	12,73	12,73	10,91	12,73	12,96
<b>PT</b>	21,82	20,00	20,00	20,00	23,64	23,64	23,64	24,07
<b>PTB</b>	18,18	18,18	18,18	18,18	10,91	10,91	10,91	12,96
<b>PMDB</b>	18,18	18,18	9,09	9,09	16,36	18,18	18,18	16,67
<b>PL</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	1,82	1,82	1,82	0,00
<b>PPS</b>	0,00	0,00	10,91	10,91	5,45	5,45	1,82	1,85
<b>PFL</b>	3,64	3,64	3,64	3,64	1,82	1,82	3,64	3,70
<b>PSB</b>	1,82	1,82	0,00	0,00	1,82	1,82	1,82	1,85
<b>PSDB</b>	3,64	3,64	3,64	3,64	5,45	5,45	5,45	5,56
<b>PC do B</b>	0,00	1,82	1,82	1,82	1,82	1,82	1,82	1,85
<b>Total</b>	55 (100)	55 (100)	55 (100)	55 (100)	55 (100)	55 (100)	55 (100)	55 (100)

FONTE: TSE, 2009.

<sup>9</sup> Vale lembrar que esses dados foram retirados do TSE. No entanto, não foi possível identificar o apoio que é dado pelos partidos derrotados no primeiro turno aos partidos que disputam no segundo. Essas informações seriam essenciais para se observar o tamanho e a consistência ideológica das coligações informais que conduzem ao governo vencedor.

<sup>10</sup> É impossível distinguir se as mudanças na composição partidária dos parlamentos de MG e RS se devem à migração ou à presença de suplentes de coligações eleitorais proporcionais. O fato é que os principais partidos mantêm suas bancadas estáveis e com larga influência dentro dos legislativos para todo o período.

A condução das disputas para o segundo turno se mostra fundamental para as democracias multipartidárias por ser responsável pela organização dos dois campos competitivos que terão espaço no Legislativo: o governo e a oposição. Na tabela 2, pode-se observar a manutenção dos partidos adversários em campos antagônicos ao longo das duas eleições aqui analisadas: no Rio Grande do Sul, o PT e o PMDB lideram a disputa nos dois pleitos; em Minas Gerais, PMDB, PSDB e PT revezam a disputa do segundo turno. Os dados mostram que os grandes partidos nacionais conduzem as disputas regionais nos dois estados. Isso é fortemente incentivado pelo fato de que o segundo turno consegue acomodar as disputas fragmentadas, típicas de um sistema multipartidário. No caso do RS chama a atenção a regularidade de PMDB e PT mesmo no contexto de muitos candidatos ao governo do estado. O resultado dessa regularidade é observado, também, nas urnas para o Legislativo.

**Tabela 4 - Composição Partidária da Assembléia Legislativa de Minas Gerais: 1999-2006**

	Itamar Franco (PMDB)				Aécio Neves (PSDB)			
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>PDT</b>	10,4	10,4	10,4	10,4	6,49	6,49	6,49	7,79
<b>PFL</b>	7,79	9,09	9,09	9,09	6,49	6,49	9,09	10,4
<b>PL</b>	6,49	5,19	6,49	13	18,2	10,4	5,19	2,6
<b>PMDB</b>	14,3	16,9	15,6	13	10,4	11,7	13	11,7
<b>PP</b>	6,49	6,49	6,49	7,79	6,49	6,49	7,79	7,79
<b>PPS</b>	3,9	3,9	2,6	3,9	2,6	3,9	5,19	6,49
<b>PSB</b>	2,6	2,6	5,19	3,9	2,6	2,6	0	0
<b>PSD</b>	7,79	7,79	7,79	2,6	0	0	0	0
<b>PSDB</b>	18,2	18,2	16,9	15,6	19,5	20,8	19,5	23,4
<b>PT</b>	9,09	7,79	7,79	9,09	19,5	19,5	20,8	20,8
<b>PTB</b>	7,79	7,79	7,79	9,09	6,49	6,49	6,49	2,6
<b>Outros</b>	5,2	3,9	3,9	2,6	1,3	5,2	6,49	6,5
<b>Total</b>	77(100)	77(100)	77(100)	77(100)	77(100)	77(100)	77(100)	77(100)

FONTE: TSE, 2009.

A tabela 3 mostra que, no RS, dos 5 maiores partidos no Legislativo, dois (PP e PTB) não participam das coligações vitoriosas entre 1999 e 2006. O PT mantém cerca de 22% das cadeiras controladas ao longo do período, e o PMDB, cerca de 16%. Juntos, os partidos que lideram as duas disputas para o governo do estado controlam algo próximo de 40% da casa. Em MG (tabela 4), dos 9 partidos efetivos no governo Itamar, apenas

dois participaram da coligação vitoriosa; e dos oito partidos efetivos no governo Aécio, apenas três estiveram na coligação que venceu as eleições. Quanto ao volume de cadeiras controladas pelos partidos que lideram a disputa majoritária, no governo Itamar, o PMDB controla cerca de 15% das cadeiras durante o mandato, e o PSDB, 17%. No governo Aécio, tanto o PSDB quanto o PT controlam cerca de 21% dos assentos legislativos. Também em MG os dois principais partidos do governo e da oposição controlam cerca de 40% do Legislativo. A partir desses dados, três observações merecem ser feitas:

(1) Observa-se que, apesar do número elevado de legendas presentes nas coligações mineiras na comparação com as coligações gaúchas, o número de grandes partidos em cada uma das coligações é muito parecido nos dois estados. O padrão mineiro é o de um grande partido, cercado de legendas pequenas; em contrapartida, no caso gaúcho, os pequenos partidos são alijados das coligações vitoriosas. Sabendo que a fragmentação partidária observada em MG é muito maior do que a presente no RS, esse diferente padrão de composição de coligações pode representar a tentativa, por parte do governador, de garantir o apoio de possíveis atores pivotais. A dispersão maior de poder entre as legendas aumenta as chances de que uma decisão se torne dependente de um ou dois grupos de parlamentares reunidos em pequenas bancadas.

(2) O volume de cadeiras controladas pelos dois principais partidos do governo e da oposição garante que o partido derrotado se mantenha na oposição durante o mandato, já que suas chances de vencer as eleições, na próxima rodada, são claras. A força legislativa obtida nas urnas os credencia como potenciais adversários no próximo pleito. Com isso, os subsistemas partidários de MG e RS parecem estar consolidados em torno de três importantes legendas: PT, PSDB e PMDB. Essa disposição em atuar como oposição, devido ao poder eleitoral recebido, fatalmente impacta o padrão de coalizão encontrado nos estados.

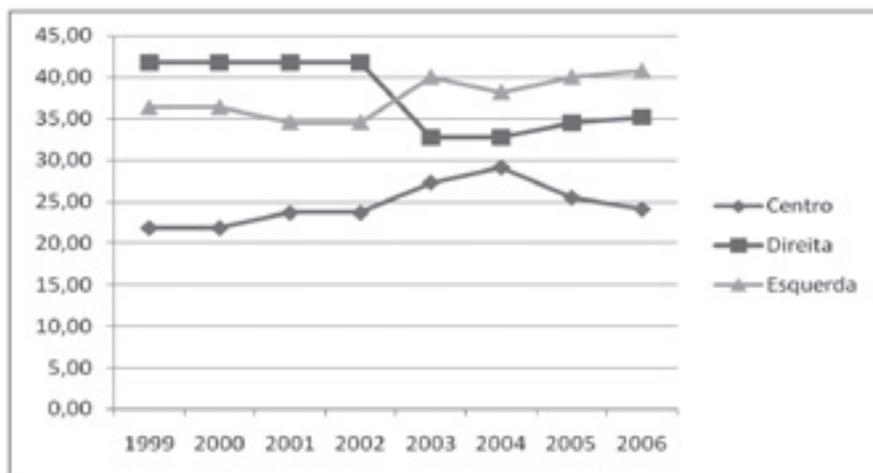
(3) Chama atenção, ainda, o fato de que, a partir das coligações eleitorais, os governos Dutra e Rigotto obtêm apoio legislativo de cerca de 23% dos deputados. No caso mineiro, as coligações eleitorais que elegem Itamar e Aécio controlam, durante o mandato, uma média de 29% e 36% das cadeiras legislativas, respectivamente. Isso lhes obriga a avançar, em maior ou menor grau, para o terceiro passo na composição de coalizões: a busca de apoio legislativo após as eleições. De todos os governos analisados, o de Aécio Neves parece ser o que tem maior vantagem numérica. Para aprovar medidas de seu interesse, basta conseguir apoio de 15% dos deputados, o que, em um total de 77, significa 11 deputados. O caso de Itamar é o mais grave, pois precisa convencer 17 deputados a votar em sua agenda. No RS, tanto Dutra quanto



Após a formação das coligações eleitorais e a reformatação do apoio eleitoral no segundo turno, os governadores enfrentam o desafio de agregar os 50% mais um – necessários para aprovar sua agenda ordinária<sup>11</sup>. Para isso, é preciso atentar para a forma como o número de cadeiras é combinado com o posicionamento ideológico dos partidos no Legislativo. Dependendo do volume de apoio necessário pelo governador e da distância das preferências dos atores à sua disposição, o chefe do Executivo pode optar por estratégias distintas (Inácio 2006).

Como exemplo, pode-se imaginar um candidato de partido de esquerda eleito para ocupar o Executivo de um estado brasileiro onde o Legislativo eleito apresenta a seguinte composição: 20% de cadeiras da esquerda, 50% do centro e 30% da direita. Nesse caso, o governador preferirá uma colisão com partidos do centro, o que já lhe garante maioria. Mas, se o Legislativo apresentar 20% de partidos de centro e 50% de partidos de direita, o governador será obrigado a negociar com alguns setores da direita, uma vez que ela terá o poder de vetar qualquer matéria que não seja de seu interesse. Nesse segundo caso, a possibilidade de se chegar a acordos sobre a agenda que será colocada em pauta é remota. Esse exemplo simples serve para mostrar que o número não é o único elemento decisivo nas negociações para a composição da coalizão; a distribuição de preferências também importa<sup>12</sup>.

## Gráfico 2 - Composição Ideológica da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul:1999-2006



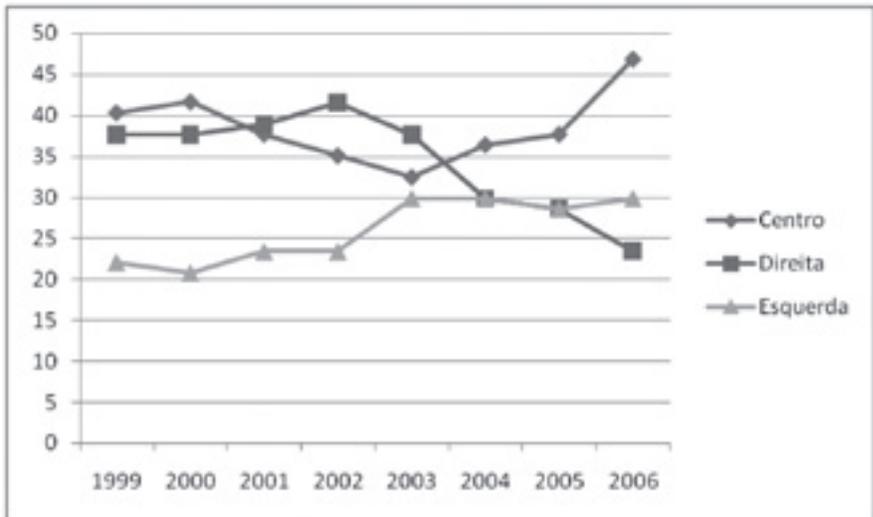
\*Esquerda: PCdoB, PT, PDT e PSB / Centro: PMDB, PPS, PSDB / Direita: PFL, PTB, PL e PP  
 FONTE: TSE, 2009.

<sup>11</sup> Vale ressaltar que no caso não se está considerando que a aprovação de PECs, por exemplo, necessita de 3/5 do plenário para ser aprovado.

<sup>12</sup> Para um estudo sistemático desse tipo de problema ver Cheibub, Przeworski e Saiegh (2004).

Nos casos de MG e RS, o padrão de distribuição de preferências ideológicas é muito distinto. Conforme pode ser observado nos gráficos 2 e 3, a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul apresenta ao longo do tempo uma polarização entre partidos de esquerda e direita, ficando os partidos de centro sempre em terceiro lugar. Em Minas não há um padrão claro. Somente a esquerda não consegue obter maioria de cadeiras no legislativo ao longo do período. O centro e a esquerda apresentam tendência de crescimento, enquanto que a direita diminui consideravelmente de tamanho, desde 2002<sup>13</sup>.

**Gráfico 3 - Composição Ideológica da Assembléia Legislativa de Minas Gerais:1999-2006**



\*Esquerda: PCdoB, PT, PDT e PSB / Centro: PMDB, PPS, PSDB, PSC, PMN, PV, PSN e PHS / Direita: PFL, PTB, PL, PP, PST e PSD

FONTE: TSE, 2009.

Interessante observar, ainda, que a variação do percentual de cadeiras dentro e entre os campos ideológicos no interior dos mandatos é maior em Minas Gerais. A migração partidária no Rio Grande do Sul quase inexistente, o que pode ser interpreta-

<sup>13</sup> A classificação dos partidos levou em conta os últimos trabalhos sobre posicionamento ideológico dos partidos no Brasil, tanto no nível nacional, como estadual. Os dados são todos muito coincidentes, o que nos permite afirmar que a classificação não apresenta inconsistências com o esperado teoricamente. Ver Power e Zucco (2009), Melo e Nunes (2009); Castro, Anastasia, e Nunes (2009).

do como um fator explicativo do nível de organização do subsistema partidário do estado. Historicamente, o subsistema partidário do Rio Grande do Sul é considerado forte e estruturado ideologicamente (Grohmann 2001). A composição ideológica apresentada no gráfico 2 é mais uma evidência a esse favor. A queda da direita mineira ao longo do governo Aécio chega a ser impressionante: esse campo inicia o mandato com 37% das cadeiras e, em 2006, chega a 24%. Tendo a esquerda se estabilizado nesse período, está claro que os deputados migrantes optaram por partidos de centro como destino (Melo 2004).

## EVIDÊNCIAS SOBRE COALIZÕES GOVERNATIVAS ESTADUAIS

Para verificar se a proposição acima se sustenta, foi preciso, antes, definir como os governos seriam analisados. Optou-se pela divisão dos períodos, levando-se em conta a composição dos gabinetes. Sabendo-se que um dos atributos do regime presidencialista é a possibilidade de que o chefe do Executivo indique e demita seu secretariado sem grandes restrições, optou-se por classificar os quatro governos analisados tendo em vista a dinâmica de composição, ingresso e saída dos partidos das Secretarias de Estado, em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul. O critério adotado para a distinção do número de coalizões compostas no período foi a entrada ou a saída de um partido do primeiro escalão das secretarias. Nesse caso, não interessa quanto ou o quê cada partido tem dentro do governo, mas, somente, se ocupa alguma secretaria<sup>14</sup>. Essa dinâmica tem impacto direto sobre o contingente legislativo coordenado por determinada coalizão. Supõe-se, portanto, que o volume de apoiadores com que pode contar o governador é diretamente proporcional ao tamanho dos partidos que ocupam postos de secretaria nos respectivos governos. Sendo assim: (1) para ser considerado partido aliado, esse tem que, necessariamente, ocupar um posto na secretaria de estado, (2) se o partido X controla 20% das cadeiras no Legislativo e ocupa uma secretaria, espera-se que o governo possa contar, na maior parte do tempo, com esses 20% de apoio e (3) o que partido do governador sejasempre considerado como parte da coalizão de governo<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> A classificação dos gabinetes desenvolvida em Nunes (2009) leva em conta também o volume de recursos controlados pelos partidos. A referência no referente a esse tema é Amorim Neto (2006).

<sup>15</sup> Esse último critério é importante ser evidenciado porque Itamar Franco enfrentou sérios problemas com o seu partido durante o mandato. Deixou o partido, logo no início do mandato, por não concordar com o fato do PMDB apoiar o governo FHC, então presidente. O partido no legislativo mineiro, no entanto, embora tenha ficado fragmentado, continuou operando na base de apoio de Itamar, como mostrou Nunes (2008).

**Tabela 5 - Coalizões governativas de Minas Gerais e Rio Grande do Sul: 1999-2006**

<b>Coalizões</b>	<b>Partidos</b>	<b>Período</b>	<b>Cadeiras (%)*</b>	<b>Secretarias**</b>	<b>NEP</b>
<b>Dutra I</b>	PT - PSB – PDT	jan/99 - nov/99	36,4	21	5,80
<b>Dutra II</b>	PT – PSB	dez/99 - dez/00	21,8	21	6,00
<b>Dutra III</b>	PT - PSB – Pcdob	jan/01 - dez/02	21,8	22	6,60
<b>Rigotto I</b>	PMDB - PSDB - PDT - PP – PTB	jan/03 - fev/06	64,2	22	6,50
<b>Rigotto II</b>	PMDB – PTB	mar/06 - dez/06	29,6	19	6,30
<b>Itamar I</b>	PMDB - PDT - PFL – PSB	jan/99 - jan/99	35,1	19	9,80
<b>Itamar II</b>	PMDB - PDT - PFL – PSB – PT	fev/99 - abr/00	45,5	19	9,50
<b>Itamar III</b>	PMDB - PDT - PFL – PT	mai/00 - mar/02	43,6	21	9,50
<b>Itamar IV</b>	PMDB - PFL – PT	abr/02 - dez/02	31,2	21	9,60
<b>Aécio I</b>	PSDB - PP - PL - PSB - PTB – PDT	jan/03 - jun/04	56,5	18	7,60
<b>Aécio II</b>	PSDB - PP - PL - PTB - PPS - PMDB – PFL	jul/04 - jan/05	66,3	18	7,90
<b>Aécio III</b>	PSDB - PP - PL - PTB - PPS - PMDB – PFL – PDT	fev/05 - fev/06	72,7	18	7,70
<b>Aécio IV</b>	PSDB - PP - PPS - PMDB – PDT	mar/06 - dez/06	57,2	18	7,00

\* Média de cadeiras no período / \*\*Máximo de secretarias no período

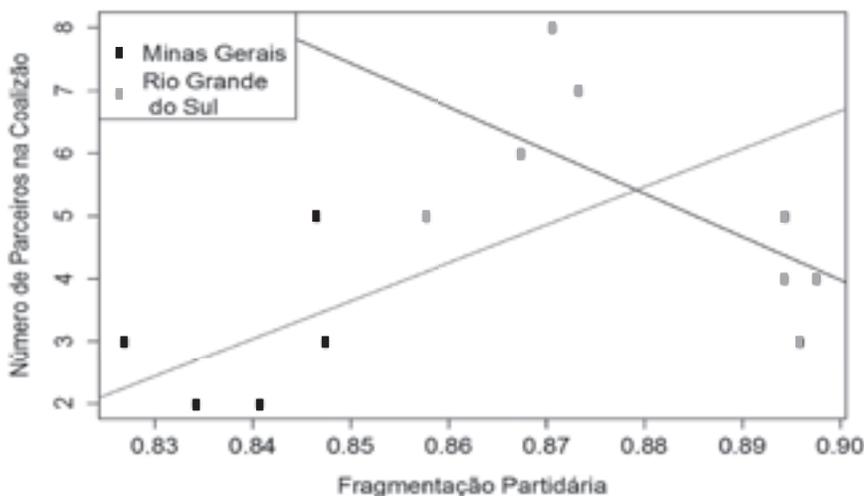
FONTE: Banco de dados coalizões governativas em MG e RS.

Obteve-se como resultado três coalizões no governo Dutra, dois no período Rigotto e quatro nos governos Itamar e Aécio. As acomodações de segundo turno e as negociações após as eleições levam, de um modo geral, a coalizões que mantêm os partidos que participaram das coligações e incluem outros que se aproximaram para garantir cadeiras legislativas próximas à maioria. Em todos os casos, as primeiras coalizões de cada governo são as coligações vitoriosas ampliadas. O número de secretarias de cada estado também é semelhante, variando de 18 a 21 em ambos os casos.

Quanto à composição das coalizões, os dados parecem mostrar variação na

relação entre a dispersão de poder entre os partidos e o número de atores a ser considerado na composição das coalizões. A média de aliados no RS é de 3, enquanto que em MG é de 5,25. Quando se compara a fragmentação estadual e o número de parceiros por coalizão (gráfico 4), observa-se uma associação positiva entre número de partidos no estado e o número de atores pertencentes à coalizão de governo no RS, além de uma associação negativa em MG. Essa variação parece estar associada ao tipo de sistema partidário existente em cada estado. No RS, grandes mas poucos partidos; em MG, muitos porém pequenos partidos.

**Gráfico 4 – Correlação entre Fragmentação Partidária e Número de Parceiros na Coalizão em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul, 1999-2006**

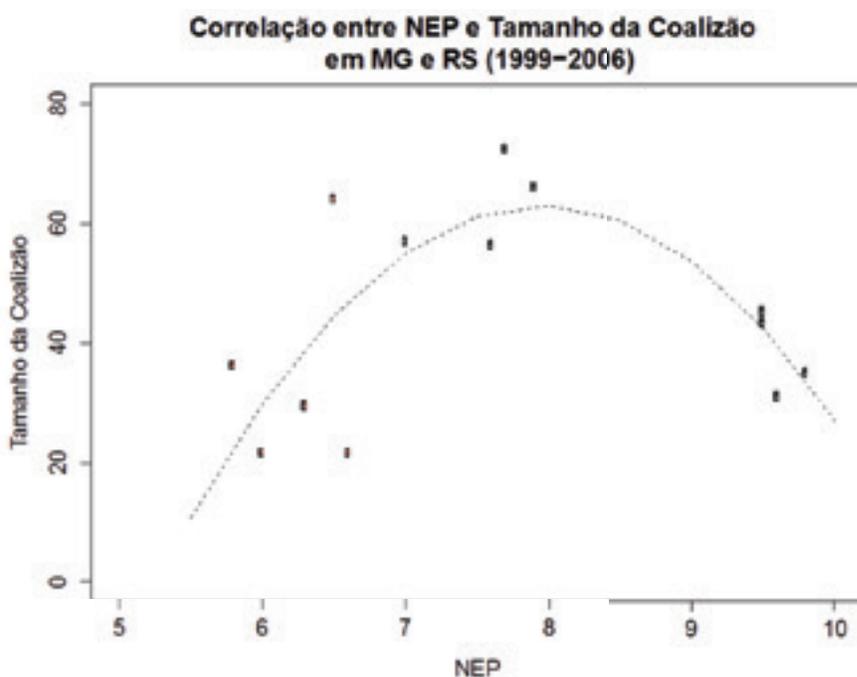


FONTE: Banco de dados coalizões governativas em MG e RS.

Dos 13 governos analisados, 5 contaram com o apoio de mais de 50% do legislativo, sendo 3 com apoio de mais de 3/5 do parlamento, 4 com apoio entre 35% e 46% e 4 com suporte legislativo entre 22% e 31%. Como mostrado anteriormente, o contingente legislativo do governador vitorioso nas urnas está negativamente associado ao NEP resultante das eleições. No processo eleitoral, o número de partidos efetivos coligados ao governador é pequeno, tendo em vista que os grandes partidos tendem a lançar candidaturas próprias, mesmo que seja somente para negociar apoio político num eventual segundo turno (Melo 2005). Durante o mandato, no entanto, espera-se que a relação seja em outra direção e de natureza distinta. Quando o sistema se torna mais competitivo – e há muitos partidos parlamentares efetivos –, o poder de barganha dos mesmos aumenta. Desse modo, a possibilidade de que partidos efetivos façam parte do governo

é elevada, mas até certo ponto. Espera-se que, a partir de um determinado nível, incluir partidos efetivos no governo gere custos elevadíssimos. Por exemplo, pode se tornar muito custoso compartilhar cargos de secretaria com os partidos que têm grande contingente legislativo, se o governador já possui maioria. O resultado da associação entre o contingente legislativo médio do mandato e o NEP, no gráfico 5, mostra isso. Obtém-se uma relação quadrática, ou seja, o aumento do NEP tende a elevar o contingente legislativo do governador, até determinado limite. A tendência observada em governos com NEP maior do que 8 é a queda no contingente Legislativo do governador.

**Gráfico 5 - Correlação entre Contingente Legislativo do Governador e o NEP por coalizão: Minas Gerais e Rio Grande do Sul, 1999 a 2006**



FONTE: Banco de dados coalizões governativas em MG e RS.

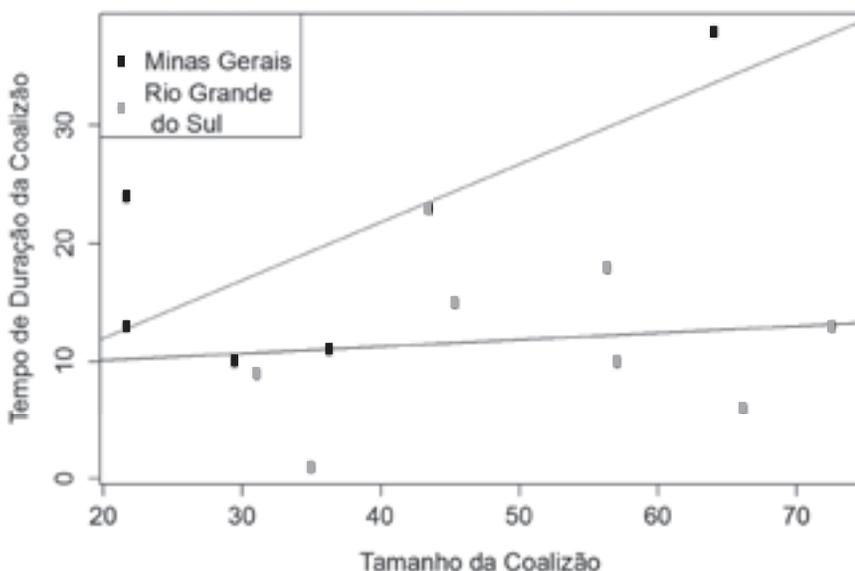
O que dizer sobre a duração das coalizões?<sup>16</sup> Segundo as pesquisas sobre o

<sup>16</sup> É importante lembrar que esse não é um tema central deste trabalho. Interessa, apenas, como característica das coalizões analisadas. Por isso, não serão feitos testes de hipóteses ligados à questão. Para uma análise acurada do tema, ver Altman (2000) e Amorim Neto (2006).

tema, em contextos presidencialistas, quanto mais complexas são as condições de negociação para a formação das coalizões e para produzir decisões, menor tende a ser sua durabilidade (Deheza 1998; Altman 2000; Martin e Stevenson 2001; Laver 2003; Amorim Neto 2006). Nessa direção, Amorim Neto (2006: 96) mostrou que “executivos majoritários, administrações unipartidárias e gabinetes altamente partidários são atributos que – independentemente - maximizam a sobrevivência dos governos”. Portanto, há variações entre as coalizões também com referência à sua duração.

No caso dos estados aqui estudados, as coalizões mineiras duram, em média, menos (11,9 meses) do que as coalizões gaúchas (19,2 meses). A coalizão de menor duração é encontrada em MG (Itamar I) e a maior no RS (Rigotto I). Isso pode estar atrelado ao volume de cadeiras controladas pelos governos em cada estado. Como mostra o gráfico 6, o aumento do contingente legislativo do governador eleva a duração das coalizões apenas no RS. Em MG a associação é quase nula.

**Gráfico 6 - Correlação entre Tamanho e Duração da Coalizão em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul**



FONTE: Banco de dados coalizões governativas em MG e RS.

Falta saber, ainda, como se distribuem ideologicamente as coalizões. Elas são homogêneas ou são contíguas? No RS, apenas uma coalizão não é contígua (Rigotto II); em MG, ao contrário, apenas nos casos de Aécio II e III elas são contíguas. Essas informações mostram, reproduzindo o que é observado no nível nacional (INÁCIO,

2006), que a fragmentação legislativa impacta negativamente a contiguidade das coalizões. Apenas as coalizões Dutra apresentam homogeneidade ideológica. Nesse caso, a fragmentação legislativa também parece gerar esse efeito: afinal, quanto maior é o número de atores no legislativo, menor é a chance de que o governador consiga maioria, ou quase isso, dentro do seu campo ideológico.

**[ Tabela 6 - Atributos das coalizões governativas do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais:**

**1999-2006 ]**

	<b>Contigua</b>	<b>Homogênea</b>	<b>Parceiros</b>	<b>Partido Governador é o maior no Legislativo</b>	<b>Coalizão Majoritária</b>
<b>Dutra I</b>	Sim	Sim	3	Sim	Não
<b>Dutra II</b>	Sim	Sim	2	Sim*	Não
<b>Dutra III</b>	Sim	Sim	3	Sim*	Não
<b>Rigotto I</b>	Não	Não	5	Não	Sim
<b>Rigotto II</b>	Sim	Não	2	Não	Não
<b>Itamar I</b>	Não	Não	4	Não	Não
<b>Itamar II</b>	Não	Não	5	Não	Não
<b>Itamar III</b>	Não	Não	4	Não	Não
<b>Itamar IV</b>	Não	Não	3	Não	Não
<b>Aécio I</b>	Não	Não	6	Sim	Sim
<b>Aécio II</b>	Sim	Não	7	Sim	Sim
<b>Aécio III</b>	Sim	Não	8	Sim	Sim
<b>Aécio IV</b>	Não	Não	5	Sim	Sim

FONTE: Banco de dados coalizões governativas em MG e RS.

\*O partido do Governador Dutra (PT) é do mesmo tamanho que o PP entre 2000 e 2002

Como mostra a tabela 6, no caso gaúcho, o gabinete Rigotto II é o único que foge ao esperado teoricamente. Ao contrário do previsto, Rigotto II é uma coalizão contígua. Esse resultado desviante pode ter ocorrido pelo fato de que esse gabinete conta com apenas dois partidos e ocorre no final do mandato do governador. Nesse caso, o contexto é relevante, tendo em vista que, dos cinco partidos que compuseram a coalizão de apoio ao governo Rigotto I, três lançaram candidatos ao governo do estado em 2006 (PSDB, PDT e PP). Com isso, a manutenção no governo de coalizão é impossível, uma vez que esses partidos se tornaram adversários no pleito seguinte. O número de partidos na coalizão também é fator que pode ser considerado explicativo

desse desvio, já que a correlação entre o número de parceiros presentes na coalizão e a contiguidade da mesma apresenta um coeficiente de correlação negativo: -0,251.

Em Minas, dos oito governos analisados, apenas Aécio I e IV fogem ao esperado. No primeiro caso, a contiguidade não é observada porque o PMDB, formalmente, fica fora do governo no primeiro ano. É importante lembrar que a eleição foi vencida no primeiro turno pelo governador tucano. Sendo assim, Newton Cardoso (PMDB), que também disputou a eleição majoritária, mas ficou em terceiro lugar, não teve a oportunidade de renegociar o apoio do seu partido num eventual segundo turno. Além disso, Aécio já contava com maioria no Legislativo e, assim, a inclusão do PMDB poderia ser deixada para mais tarde. No outro caso, a não-contiguidade é gerada pela saída formal do governo de dois partidos de direita: o PFL e o PTB. Embora não seja possível sugerir hipóteses para explicar essa saída, vale lembrar que ela não teve consequências graves para o governo, pois manteve maioria no Legislativo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desse texto foi mostrar que, assim como no contexto nacional, o sistema político presidencialista multipartidário associado a governos minoritários configurados nos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul tendem a gerar coalizões de governo baseadas em acordos partidários. Foi possível observar que nos dois casos os principais partidos nacionais estão à frente das disputas que envolvem o governo do estado. Além disso, eles aparecem como protagonistas no Legislativo. Esse é um dado importante porque questiona a afirmação corrente de que o sistema partidário no Brasil não está institucionalizado. Embora boa parte da literatura continue sustentando tal ideia, os resultados apresentados aqui mostram que a forma como a institucionalização partidária é auferida apresenta falhas que precisam ser reavaliadas. Não sem razão, as últimas cinco eleições nacionais foram disputadas pelos dois maiores partidos, e sempre os mesmos. Quando isso se repete em dois grande estados da federação nas eleições estaduais, isto sugere que algo deve ser repensado em termos de conclusões sobre o sistema partidário no Brasil.

Conforme esperado, mostrou-se que os governadores cumprem as etapas básicas de formação de coalizões de governo: a partir de coligações eleitorais, os governadores buscam ampliar seu apoio no legislativo conformando uma coalizão de governo baseada em acordos partidários. A sequência lógica da formação das coalizões, começando no primeiro turno, passando pelo segundo (quando acontece) e terminando com a formação da coalizão legislativa sugere uma institucionalização

e uma regularidade mostrando que os partidos realmente importam no processo eleitoral e decisório nesses dois estados. Usando como estratégia analítica a comparação dos dois casos mais extremos na escala de institucionalização e organização legislativa, associado à estruturação partidária, não parece fazer sentido sustentar o argumento do ultrapresidencialismo estadual. Afinal, como a análise das coalizões de Minas Gerais e Rio Grande do Sul demonstram, os partidos estão presentes nas secretarias de estado conformando durante todo o mandato coalizões de governo – o que reduz a probabilidade de se pensar em coalizões *ad hoc*. Essa crítica a um trabalho fundante no pensamento sobre as instituições políticas nos estados brasileiros retrata as transformações da política e das instituições estaduais, mostrando claramente que o trabalho de Abrúcio é, ao mesmo tempo, seminal e datado.

Interessante destacar por fim o papel do contexto dos subsistemas partidários na conformação das coalizões. Se foi evidenciado que as coalizões variam de acordo com o número de atores em competição, a distribuição de preferências e sua distância relativa são proporcionais à associação entre essa variação e o padrão de configuração e competição encontrado nos estados. Nesse aspecto, as hipóteses que a literatura trabalha para o caso nacional também se observam para os contextos de MG e RS. Ao descrever o padrão de coalizão dos partidos, pode-se observar que embora sejam estados com padrões de coalizão claros, há diferenças significativas se comparamos os casos: o RS tem coalizões menores, ideologicamente homogêneas e contíguas e que duram mais tempo; em Minas o número de coalizões, principalmente pelo caso do governo Itamar, é maior. Elas são menos contíguas e homogêneas ideologicamente e duram, em média, menos tempo.

Os resultados mostrados neste trabalho apontam para a necessidade de avançar na agenda de pesquisa sobre legislativos estaduais no Brasil, principalmente no que se refere à identificação da conexão entre a formação de coalizões governativas e à obtenção de sucesso legislativo de governos. O conhecimento da lógica política estadual nos levará a compreender melhor se a federação brasileira se constitui sob distintas bases de organização política, ou se apenas reflete o que instâncias superiores ou inferiores produzem.

Esta pesquisa foi desenvolvida tendo como corte temporal o período de 1999 a 2006 em dois legislativos estaduais brasileiros, a saber: a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) e a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (ALRS). Dentro do período supracitado os dois casos se assemelham pelo contingente legislativo controlado pelas coligações eleitorais vitoriosas, pelo número e amplitude dos poderes proativos e reativos à disposição dos governadores, pelo grau de desenvolvimento institucional das assembleias legislativas e pelo tamanho da burocracia do estado. Todos esses fatores, então, são controlados neste trabalho. Mas o posicionamento ideológico dos governadores, a dinâmica político-partidária dos estados e os tipos de governos formatados são distintos, de forma que esses fatores serão mobilizados para tentar explicar as diferenças e as variações aferidas na variável dependente.

A escolha dos dois estados pesquisados foi feita a partir do estabelecimento dos seguintes critérios:

(a) Percentual de cadeiras obtidas pela coligação eleitoral do governador eleito – neste caso, escolheu-se controlar os efeitos das estratégias adotadas pelo governo para obter apoio legislativo pela necessidade de ampliação da base aliada. O principal objetivo dessa ampliação é atender à exigência regimental e/ou constitucional de maioria absoluta ou qualificada para aprovação de uma determinada matéria de seu interesse. Isto é, partindo do pressuposto de que o governo quer alcançar resultados por meio de procedimentos de soma positiva, seja qual for a estratégia adotada por ele, ela tem que ser orientada para a obtenção de maiorias legislativas (Tabela 1).

(b) Grau de desenvolvimento institucional – estudos sobre os Legislativos estaduais (Santos, 2001) mostram que cada Casa Legislativa tem um grau diferenciado de desenvolvimento institucional<sup>17</sup>. No Brasil, as Assembleias de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul são consideradas como as que têm o maior e melhor arcabouço institucional para a operação dos trabalhos legislativos. Com a escolha destes dois estados, fica controlada a possibilidade de se observar o “governismo” apenas por conta da fragilidade institucional dos legislativos. Isto é, isola-se o efeito espúrio de tal padrão de comportamento arquitetado em bases institucionais, deixando-se mais espaço para a explicação dos efeitos das variáveis exógenas ligadas ao contexto das eleições e das escolhas estratégicas<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Desenvolvimento institucional é entendido como o grau de organização da Casa e de acesso a recursos que fortaleçam e qualifiquem o seu trabalho. Há uma série de itens que podem ser avaliados como ampliadores do desenvolvimento institucional de um Legislativo: existência de Escola do Legislativo, assessoria e consultorias técnicas efetivas, informatização dos processos legislativos, publicização dos resultados legislativos via internet, dentre outros.

<sup>18</sup> “Estratégia” é entendida aqui como na definição do dicionário Houaiss: a “arte de aplicar com eficácia os recursos de que se dispõe ou de explorar as condições favoráveis de que porventura se desfruta, visando ao alcance de determinados objetivos”.

(c) Semelhança nos poderes proativos e reativos garantidos ao governador – assume-se neste trabalho que as prerrogativas institucionais garantidas ao Executivo, como por exemplo, a nomeação e destituição dos membros do gabinete, garantem moeda de troca estratégica a tal ator para a construção de sua base aliada. Como Minas e Rio Grande do Sul apresentam características parecidas de distribuição de tais poderes, então, os efeitos de diferentes graus de prerrogativas do governador são isolados.

(d) A semelhança na organização burocrática dos estados – para a observação da variável independente mais importante deste trabalho, o padrão de distribuição de cargos, é fundamental controlar o potencial de distribuição de poder que cada ente federativo possui. Tanto RS quanto MG possuem potencial de indicação política grande. São estados extensos geograficamente, que necessitam de um volume considerável de funcionários públicos e que possuem empresas estatais estratégicas para a condução das políticas de cada governo<sup>19</sup>.

(e) Distinção na posição ideológica dos governos – pressupõe-se aqui que cada governo tenha uma estrutura de preferências específicas em relação às políticas que gostaria de implementar. Sendo assim, escolheu-se estudar governos de partidos diferentes no que se refere às preferências por políticas<sup>20</sup> (agendas) e em contextos nos quais o governador não conseguiu reeleger-se (Tabela 1). A tabela 1 traz as informações sobre os quatro casos que foram analisados neste trabalho.

#### **Governador e cadeiras obtidas pela coligação eleitoral nas urnas 1999-2006**

	<b>Minas Gerais</b>		<b>Rio Grande do Sul</b>	
	<b>Governador</b>	<b>Cadeiras da coligação eleitoral</b>	<b>Governador</b>	<b>Cadeiras da coligação eleitoral</b>
<b>1999-2002</b>	Itamar (PMDB)	18/77 (23,38)	Dutra (PT)	13/55 (23,63)
<b>2003-2006</b>	Aécio (PSDB)	20/77 (26,8)	Rigotto (PMDB)	13/55 (23,63)

FONTE: Tribunal Superior Eleitoral, 2008.

(f) Diferenças na dinâmica político-partidária nas eleições – em relação a essa dimensão, a escolha foi no sentido de observar estados com diferentes graus de com-

<sup>19</sup> Diferentemente do que aconteceu na maioria dos estados brasileiros, Minas e Rio Grande do Sul mantiveram suas empresas estatais sob a custódia do estado. As privatizações aconteceram no período analisado nesta pesquisa, mas não atingiram esses estados por conta da intervenção dos governadores na ocasião.

<sup>20</sup> Por mais que as preferências possam ser consideradas próximas, como é o caso da passagem do governo das mãos do PMDB para as do PSDB em Minas Gerais, assume-se que elas têm, pelo menos, algum grau de diferença.

petição político-partidária nas eleições. Presume-se que graus maiores de competição gerem mais incentivos para a não-cooperação legislativa, já que é avistada com maior clareza a possibilidade de se vencer a disputa eleitoral na próxima rodada<sup>21</sup>.

Com relação ao corte temporal, a escolha levou em conta três critérios:

(a) A alternância no poder estadual – supõe-se a importância de se observar o comportamento dos parlamentares, controlado pela alternância de poder e pelas possíveis mudanças na conjuntura de cada governo<sup>22</sup>.

(b) A necessidade de ampliar o fator temporal nas análises sobre os Legislativos subnacionais – até agora, a caracterização do “ultrapresidencialismo” como fenômeno histórico foi examinado apenas entre o período de 1991 e 1994 (Abrúcio, 2002)<sup>23</sup>. Poucos trabalhos foram desenvolvidos sobre o intervalo subsequente, ainda que, valha lembrar, o cenário tenha sido radicalmente modificado no período que se inicia com o governo FHC (1994-2002), principalmente com o aprofundamento do plano de estabilização econômica que, como lembra Santos (2001), enfraqueceu de forma significativa o poder dos governadores, trazendo implicações para seu relacionamento com as Assembleias.

(c) A alternância no poder federal – entre as duas legislaturas que foram analisadas houve uma importante mudança no cenário político nacional. O candidato Luis Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), venceu as eleições presidenciais em uma disputa com o candidato governista José Serra, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), inaugurando o primeiro governo considerado de esquerda no país. Será que o tipo de governo adotado no nível nacional (esquerda ou centro, coalizão ampla ou mínima) modifica as relações no nível subnacional? Tal recorte se justifica pelo fato de que o federalismo é um fator que tem impactado

<sup>21</sup> Em todas as eleições observadas o resultado só foi alcançado no segundo turno. A exceção foi a vitória do Governador Aécio Neves em 2002 com 57% dos votos. Vale lembrar que em todos os pleitos o número de candidatos passou de 4.

<sup>22</sup> Apenas a título de exemplo, nesse período houve três eleições para governador. Em Minas o PSDB venceu as eleições para governador em 1994 e em 2002, mas perdeu para o PMDB a eleição de 98. Porém, o padrão de relacionamento entre Executivo e Legislativo em Minas não pode ser analisado tendo como pano de fundo apenas tal alternância de poder, pois durante o governo do PMDB, o então governador Itamar Franco teve sérios problemas com sua base aliada, o que, obviamente, afetou o padrão de comportamento da mesma.

<sup>23</sup> As análises focam, sobretudo, no estado de São Paulo. Abrúcio (1998) amplia a pesquisa para 14 estados, mas não apresenta evidências empíricas suficientes de tal padrão.

significativamente a forma de se fazer política no Brasil há muitos anos.

Dessa forma, há necessidade de estudos mais densos e sistemáticos para o conhecimento da realidade subnacional. O grande desafio a ser enfrentado parece ser o da elaboração de modelos explicativos multivariados que deem conta dos padrões empíricos observados. Para tanto, o desenho de pesquisa comparativa, como a que é proposta aqui, parece ser a melhor estratégia. Comparando os casos extremos, este trabalho se propôs a elaborar um teste crítico para identificar se de fato os legislativos estaduais acompanham o nível nacional de composição de governo, quando fatores como estruturação partidária e institucionalização são observados. Em outras palavras, o desenho de pesquisa elaborado para este estudo se baseou na suposição de que, se o padrão de coalizão não fosse encontrado nesses dois casos extremos, dificilmente se sustentaria a rejeição da tese do ultrapresidencialismo em outros contextos subnacionais.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRÚCIO, Fernando Luiz. 1998. "O Ultrapresidencialismo estadual". In: ANDRADE, Régis de Castro (Org.) *Processo de governo no município e no estado*. São Paulo: EDUSP.
- ABRÚCIO, Fernando Luiz. 2002. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. 2ª ed. São Paulo: EditoraHucitec.
- ALTMAN, David. 2000. "The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay, 1989-1999". *Party Politics*, vol. 6, nº 3.
- AMORIM NETO, Octavio. 2002. "Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil." In: *Legislative Politics in Latin America* (Org.). MORGENSTERN, Scott e NACIF, Benito. New York: Cambridge University Press.
- AMORIM NETO, Octavio. 2006. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer/FGV editora.
- AMORIM NETO, Octávio. 2007. *O poder executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro* (2nd Edition). In: *Sistema político brasileiro: Uma introdução*, ed. Lucia Avelar and Antonio Octavio Cintra, 123-33. Sao Paolo: UNESP Press. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer Press.
- ANASTASIA, Fátima e INÁCIO, Magna. 2008. "Notas sobre coalizões políticas e democracia". In: MESSEMBERG, Débora... [et al]. *Estudos Legislativos. Pensamento e Ação Política*. Brasília, Câmara dos Deputados.
- ANASTASIA, Fátima. 2001. "Transformando o Legislativo: a experiência da Assembléia Legislativa de Minas Gerais", In: SANTOS, Fabiano (Org). *O Poder Legislativo nos Es-*

- tados: Diversidade e Convergência. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- AXELROD, Robert. 1970. *Conflict of Interest: A Theory of Divergent Goals with Application to Politics*. Chicago: Markham.
- BAWN, Kathleen and Frances Rosenbluth. 2006. "Short versus Long Coalitions: Electoral Accountability and the Size of the Public Sector." *American Journal of Political Science* 50(2): 251-265.
- CASTRO, Mônica Mata Machado de; ANASTASIA, Fátima and NUNES, Felipe. 2009. Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais brasileiros. *Dados*, vol.52, n. 4.
- CHASQUETTI, Daniel. 2001. "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación". In: LANZARO, Jorge (Org.). *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- CHEIBUB, José Antonio, PRZEWORSKI, Adam e SAIEGH, Sebastian. 2004. "Government Coalitions and Legislative Success UnderParliamentarism and Presidentialism". *British Journal of Political Science*, vol. 34, pp. 565-587.
- COSTA, Valeriano Mendes e OLIVEIRA, Carlos Thadeu. 1998. A fraqueza da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. In: ANDRADE, Régis de Castro. *Processo de Governo no município e no estado*. São Paulo: Edusp.
- COUTO, Cláudio Gonçalves. 1998. *Negociação, Decisão e Governo: Padrões de Interativos na Relação Executivo-Legislativo e o caso Paulistano*. In: ANDRADE, Régis de Castro. *Processo de Governo no município e no estado*. São Paulo: Edusp.
- DEHEZA, Grace Ivana. 1998. 'Gobiernos de coalicion en el sistema presidencial: America del Sur'. In: NOHLEN, Dieter e FERNANDEZ, Mario (Org.) *El presidencialismo renovado: Institucionalismo y cambio político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. 1999. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- GROHMANN, Gustavo. 2001. "O processo legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998". In: SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora da FGV.
- INACIO, Magna. 2006. *Presidencialismo de Coalizão e Sucesso Presidencial na esfera Legislativa 1990-2004*. Belo Horizonte. Tese de Doutorado.
- JONES, Charles. 1994. *The Presidency in a Separated System*. Washington D.C.: The Brookings Institutions.
- KREHBIEL, Keith. 1991. *Information and Legislative Organization*. Yale: Yale University Press.
- KREHBIEL, Keith. 1997. *Pivotal Politics: a Theory of U.S. Lawmaking*. Chicago: University of Chicago Press.

- LAVER, Michael e SCHOFIELD, Norman. 1990. *Multiparty Government: the politics of Coalition in Europe*. Ann Arbor: The University Michigan Press.
- LAVER, Michael. 2003. "Government termination". *Annual Review of Political Science* 6.
- LIJPHART, Arend. 2003. *Modelos de Democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- LIMONGI, Fernando. 2006a. "Presidencialismo e governos de coalizão". In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima. *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- LIMONGI, Fernando. 2006b. "A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório". *NovosEstudos*, vol 76.
- LINZ, Juan. 1994. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?" In: LINZ, Juan e VALENZUELA, Arturo. (Org) *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins.
- LUPIA, Arther and KaareStrøm. 1995. "Coalition Termination and the Strategic Timing of Legislative Elections." *American Political Science Review* 89: 648-665.
- LUPIA, Arthur.&STRØM, Kaare. 2003. *Coalition Governance Theory: Bargaining, Electoral Connections and the Shadow of the future*.
- MAINWARRING, Scott. 1993. "Democracia Presidencialista Multipartidária: o caso do Brasil". São Paulo, Lua Nova, nº 28/29.
- MAINWARING, Scott e SHUGART, Matthew. 1993. "Juan linzPresidentialism, and democracy: a critical appraisal". Working Paper, n. 200, July.
- MARTIN, Lanny and Randolph T. Stevenson. 2001. "Government Formation in Parliamentary Democracies." *American Journal of Political Science* 45: 33-50.
- MAYHEW, David. 1991. *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990*. New Haven: Yale University Press.
- MELO, Carlos Ranulfo. 2004. *Retirando as Cadeiras do Lugar: Migração Partidária na Câmara dos Deputados (1985/2002)*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- MELO, Carlos Ranulfo. 2005. "As instituições políticas brasileiras funcionam?" *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, vol. 25, p. 199-203.
- MELO, Carlos Ranulfo e NUNES, Felipe. 2009. Ideologia e distância de preferências: uma comparação dos governos Lagos e Lula. In: Inácio, Magna; Renno, Lucio. *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- MELO, Carlos Ranulfo. 2011. Individualismo e partidarismo em doze estados brasileiros. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 26, n. 75, fev.
- MIRANDA, Geralda Luiza de. 2009. A influência da dinâmica eleitoral sobre o comportamento dos partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. *Dados*, vol.52, n.4
- MORGENSTERN, Scott. 2004. *Patterns of Legislative Politics: Roll Call Voting in Latin*

- America and the United States. New York: Cambridge University Press.
- NUNES, Felipe. 2008. “Convergência partidária e base parlamentar: o comportamento dos partidos na Assembléia Legislativa de Minas Gerais entre 1995 e 2005”. Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte: Editora da ALEMG.
- NUNES, Felipe. 2009. Qual a estratégia mais eficiente para obter apoio legislativo? A relação Executivo-Legislativo em 12 Assembléias Estaduais. (mimeo).
- PEREIRA, André Ricardo. 2001. “Sob a ótica da delegação: governadores e assembléias no Brasil pós-1989”. In: SANTOS, Fabiano (Org.). O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência. Rio de Janeiro, FGV.
- POWER, Timothy e ZUCCO, Cesar. 2009. “Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005: A Research Communication”. Pittsburgh, LARR, vol 44, n. 1.
- PRZEWORSKI, Adam. 1994. Democracia e Mercado no Leste Europeu e na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- RICCI, Paolo e TOMIO, Fabricio. 2010. O governo local na experiência política brasileira: As performances legislativas das Assembléias Estaduais (no prelo).
- RIKER, William. 1962. The Theory of Political Coalitions. New Haven: Yale University Press.
- SAIEGH, Sebastian. 2004. Government Defeat: Coalitions, Responsiveness, and Legislative Success. New York: Ph.D Thesis: Philosophy, Department of Politics, New York University.
- SANTOS, Fabiano. 1997. “Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira”. DADOS, vol. 40, nº 3, pp. 465-491.
- SANTOS, Fabiano (Org.) 2001. O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência. Rio de Janeiro, FGV.
- SHUGART, Mathew e CAREY, John. 1994. Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics. Cambridge: Cambridge University Press.
- SILAME, Thiago. 2006. O sistema comissional na Assembléia Legislativa de Minas Gerais. Monografia de final de curso. Departamento de Ciência Política. UFMG.
- SOUZA, Celina e DANTAS NETO, Paulo F. 2006. Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros. Rio de Janeiro: Revan.
- STROM, Kaare. 1990. Minority Government and Majority Rule. Cambridge: Cambridge University Press.
- TOMIO, F. R. L.; RICCI, P. 2008. “Conexão eleitoral, processo legislativo e estratégias parlamentares nas Assembléias Legislativas Estaduais”. In: 6º Encontro da ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política, Campinas.
- TSEBELIS, George. 1997. “Processo Decisório em Sistemas Políticos: Veto Players no

Presidencialismo, Parlamentarismo, Multicameralismo e Pluripartidarismo". Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 12, n. 34, pp. 89-117.

TSEBELIS, G. 2002. Veto players: how political institutions work. Nova York, Russel Sage Foundation/Princeton University Press.

ZUCCO, Cesar. 2009. Ideology or What? Legislative Behavior in Multiparty Presidential Settings. The Journal of Politics, vol. 71, n. 3.

## ABSTRACT

The aim of this paper is to show that, as in the national context, presidential multiparty systems at the state level tend to produce coalition governments based on party agreements. I analyzed the governments of Minas Gerais and Rio Grande do Sul between 1998 and 2006 to show the relevance of such argument. I observe that in both cases the main national parties - PMDB, PSDB and PT - are ahead of disputes involving the state government. Moreover, they appear as protagonists in the Legislature. In the two cases studied here it is not reasonable to sustain the “super-presidents” argument (“ultrapresidencialism”). Particularly, the partisans are important in the formulation of the coalitions. It is clear the relevance of the number of actors in competition, the distribution of their preferences, and the relative ideological congruence on the formation of legislative coalitions.

## KEYWORDS

Government Coalitions, Presidentialism, Subnational Legislatives

SUBMETIDO EM

Março de 2011

APROVADO EM

Dezembro de 2011

Felipe Nunes

PhD candidate em Ciência Política na UCLA. Tem investigado as consequências distributivas de regimes fiscais centralizados sobre a nacionalização de partidos políticos na Argentina, Brasil, México e Venezuela. Seus principais trabalhos têm aparecido na Revista Dados, na Revista de Sociologia e Política, e na Brazilian Political Science Review.