



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
MESTRADO ACADÊMICO EM CIÊNCIA POLÍTICA

GOVERNOS DE GABINETE E COALIZÕES CÍCLICAS NO
ULTRAPRESIDENCIALISMO ESTADUAL: A EXPERIÊNCIA NO AMAZONAS

BRENO RODRIGO DE MESSIAS LEITE

BELÉM/PA
Março de 2010

Breno Rodrigo de Messias Leite

Governos de Gabinete e Coalizões Cíclicas no Ultrapresidencialismo Estadual:
A Experiência no Amazonas

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em nível de Mestrado Acadêmico em Ciência Política, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Ribeiro Corrêa

COMPOSIÇÃO DA BANCA DE AVALIAÇÃO

Dissertação de Mestrado em Ciência Política apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da Universidade Federal do Pará (UFPA), elaborada sob a orientação do Prof. Dr. Roberto Ribeiro Corrêa para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em 30 de março de 2010

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. ROBERTO RIBEIRO CORRÊA (Orientador/Presidente)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA/UFPA

Prof. Dr. RAYMUNDO GARCIA COTA (avaliador externo)
FACULDADE DE ECONOMIA/ICSA/UFPA

Prof. Dr. CELSO ANTÔNIO COELHO VAZ (avaliador interno)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA/UFPA

AGRADECIMENTOS

Seguindo a tradição, gostaria de agradecer o imprescindível apoio de algumas pessoas e instituições:

Bernadete e José Taveira, meus pais, que me ajudaram a trilhar minha vida acadêmica sem grandes contratempos e cobranças. Nos momentos fáceis e difíceis foram as pessoas que me deram todo apoio, até mesmo para aquelas escolhas aparentemente subótimas. Nesses dois últimos anos, sentiram saudades de seu primogênito. Sem deixar de lembrar, é claro, das minhas manas, Brenda e Grazielle.

Paula Paiva, pela parceria e amor que nos segue desde a graduação. A distância foi superada pelas horas de conversa madrugada adentro. Trata-se de uma pessoa de incomensurável importância na minha vida.

Milca Rocha, minha tia de coração, querida amiga, que me acompanha desde minha infância. Milca, como poetisa e drummondiana que é, tirou as pedras do meu caminho, facilitando, e muito, a minha busca pelos dados da ALEAM.

Marlias Silva, competente analista do legislativo, responsável pelo assessoramento das Comissões Técnicas da ALEAM, além de conhecedora do Regimento Interno e da Constituição estadual: foi a minha consultora *ad hoc*.

Jaime, acessível servidor público e responsável pela organização da documentação da Casa Civil do governo do Amazonas, onde obtive as informações sobre a cronologia do secretariado dos governos que aqui analiso.

Diretor-Geral da ALEAM, Wander Motta, que com muita sensibilidade autorizou a liberação das Resenhas das Atividades Legislativas.

Professor Arnóbio Alves Bezerra (UFAM), pela longa parceria, amizade e incentivo. Orientou-me nas primeiras pesquisas em Ciência Política e de quem ouvi, pela primeira vez: *institutions matter...* Para quem estava atolado no marxismo-leninismo, isso significou uma verdadeira revolução cognitiva.

Minhas companheiras e meus companheiros de turma de mestrado com quem convivi nesses dois turbulentos anos de vida acadêmica. Este crescimento coletivo é a expressão máxima da importância da rotina da sala de aula para a construção do saber.

Debates calorosos, amistosos e radicalizados fizeram parte daqueles dias. Um agradecimento muito especial aos meus amigos André Oliveira, Jefferson Teixeira, Juvêncio Arruda (em memória) e Rodolfo Marques pelas conversas e trocas de experiência nos botecos e nos emails.

Professor e amigo Roberto Corrêa, atento orientador desta pesquisa, inteligente observador da poliarquia brasileira e um admirável (e corajoso) defensor de mudanças institucionais. A partir de seus ensinamentos, acumulados por sua práxis e seu conhecimento teórico, passei a ter uma postura muito mais crítica e pirrônica sobre aquilo que me propus a pesquisar. Mesmo com a correria e todos os contratemplos do mundo ordinário, conseguimos afinar as ideias e produzir algo interessante.

Professores-pesquisadores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política: Alberto Teixeira, Alex Fiúza de Mello, Carlos Augusto, Celso Vaz, Durbens Nascimento, Edir Veiga, Eneida Assis, Graça Campagnolo, Luzia Álvares, Marise Morbach, Milton Cordeiro Farias Filho, Nírvia Ravena, Roberto Corrêa, Karl Henkel, que nesses dois anos e alguns dias contribuíram de forma decisiva para a formação da primeira de várias turmas de Ciência Política no Pará e da Região Norte.

Um agradecimento muito especial aos professores Raymundo Garcia Cota e Celso Antonio Coelho Vaz por terem aceitado o convite de participar da banca de avaliação. Suas críticas e observações foram muito pertinentes para a revisão final do presente texto.

Funcionárias do PPGCP: Maricléa, Delice e Ana Tavares pelo apoio técnico e acadêmico. Ao companheiro Benedito (carinhosamente chamado de Tutu) que sempre nos ajudou com muita cordialidade.

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo financiamento de uma bolsa de pesquisa. Condição suficiente para a minha reprodução material e espiritual; condição necessária para a elaboração desta pesquisa.

Leila dos Santos, que me deu guarida em sua sossegada vila, de gente humilde, trabalhadora e muito divertida – onde também aprendi que esperteza, respeito e desconfiança são os verdadeiros imperativos da sobrevivência. Quanto a isso, Thomas Hobbes e Bezerra da Silva estão corretíssimos.

Lá em Ananindeua, no interior de uma alcova, redigi as letras que daqui seguem...

*A minha linda sobrinha Bruna D' Lourdes que se foi cedo demais.
Esta dissertação é dedicada à sua memória.*

RESUMO

Governos de Gabinete e Coalizões Cíclicas no Ultrapresidencialismo Estadual: A Experiência no Amazonas

OBJETIVO – O propósito de minha pesquisa é analisar os mecanismos que estruturam os governos de gabinete e as coalizões cíclicas no ultrapresidencialismo estadual do Amazonas. Em outras palavras, tenho como foco explicar a lógica do sucesso do governador, de sua coalizão legislativa e de seu gabinete na constituição de uma rede de superdominância nas arenas eleitoral, parlamentar e executiva. *PERÍODO* – Neste estudo de caso, analiso quatro administrações de três governadores do Amazonas: Gilberto Mestrinho (1991-1994), Amazonino Mendes (1995-1998 e 1999-2002) e Eduardo Braga (2003-2006); e quatro legislaturas da Assembleia Legislativa (ALEAM). *TEORIA* – Como orientação teórica, uso as contribuições da teoria da escolha pública e da análise institucional. Parto da premissa de que o governador joga tentando maximizar sua renda de utilidade dentro de uma dada estrutura institucional (permeada pela lógica do *gubernatorial coattails*) que incentiva a interação estratégica cooperativa e durável entre os principais jogadores (governador, deputados estaduais, secretários e cidadãos-eleitores) em múltiplas arenas decisórias. *METODOLOGIA* – Primeiramente, utilizo o banco de dados do Laboratório de Estudos Experimentais (LEEX) para montar um mapa da dinâmica eleitoral, partidária e parlamentar recente. Depois, trabalho com o banco de dados da Assembleia Legislativa do Amazonas para verificar a organização da produção legislativa (os projetos de lei ordinária aprovados) e a eficácia da coalizão partidário-parlamentar do governador. Finalmente, manuseio o meu próprio banco de dados sobre a rotatividade do secretariado e, por conseguinte, aplico e calculo o índice de coalescência para estimar os níveis de proporcionalidade dos governos de gabinetes ultrapresidenciais. *CONCLUSÃO E RESULTADOS* – Os governadores acumulam o monopólio do poder de agenda decisória do Executivo e controlam com muita eficiência a agenda do Legislativo; além do mais distribuem recursos de patronagem como incentivos seletivos para os seus aliados nos jogos em múltiplas arenas. Como consequência, cheguei à conclusão de que a formação de maiorias no contexto do ultrapresidencialismo estadual se realiza, por um lado, pelo surgimento de coalizões cíclicas de amplo apoio partidário na arena legislativa; e, por outro, pela edificação de governos de gabinete com a participação pendular de parlamentares, partidários e especialistas.

PALAVRAS-CHAVE: *ultrapresidencialismo estadual; participação eleitoral no multipartidarismo; coordenação entre Executivo-Legislativo; formação de gabinetes.*

ABSTRACT

Cabinet Governments and Cyclic Coalitions in State-Level Ultrapresidentialism: The Amazonas Experience

SUBJECT – The purpose of my research is to analyze the mechanisms that structure the cabinet governments and the cyclic coalitions in Amazonas state-level ultrapresidentialism. In other words I have on focus explaining the governor's logic of success, of his legislative coalition, and of his cabinet in the constitution of a superdominance web in electoral, parliamentary, and executive arenas. *PERIOD* – In this case study I analyze four administrations by three Amazonas' governors: Gilberto Mestrinho (1991-1994), Amazonino Mendes (1995-1998 e 1999-2002) e Eduardo Braga (2003-2006), and four Legislative Assembly legislatures. *THEORY* – As theoretical orientation I use the contribution of public choice theory and the institutional analysis. I begin by the premise that the governor plays attempting maximize his rent-utility function within a certain institutional structure (covered by the gubernatorial coattails logic) that incentive the cooperative and length strategic interaction among the main players (governors, state deputies, ministers, and citizen-voters) in multiple decision arenas. *METHODOLOGY* – Firstly I use the Experimental Studies Laboratory (LEEX) data archives to set up a map of the electoral, party, and parliamentary dynamics. Then I work with Legislative Assembly of Amazonas (ALEAM) data archives to check the legislative production organization (successful ordinary law projects), and the governor's party-parliamentary coalition strength. Finally I handle my own data archive on the ministerial circulation, and consequently I apply and calculate the coalescence rate to estimate the proportionality levels of ultrapresidential cabinet governments. *CONCLUSION AND OUTCOMES* – The governors mount up the monopoly of Executive power agenda and ones control with a lot of efficiency the Legislative agenda. Moreover they share out the patronage resources as selective incentives to their allies in the multiple arenas games. As consequence I conclude that the majority in the state-level ultrapresidentialism is done, on the one hand, by appearing of cyclic coalitions with large party support in legislative arena; and, on the other, by building cabinet governments with zigzag participation of legislators, partisans, and specialists.

KEYWORDS: *state-level ultrapresidentialism; electoral participation in multipartism; Executive-Legislative coordination; cabinet formation.*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 – A FORMAÇÃO DE GOVERNOS NAS DEMOCRACIAS REPRESENTATIVAS	27
1.1 – Preâmbulo	27
1.2 – Joseph Schumpeter e o método político da democracia	29
1.3 – Anthony Downs e o princípio econômico da democracia.....	32
1.4 – Mancur Olson e as bases do individualismo na ação coletiva	37
1.5 – A formação de governos como um problema de investigação.....	41
1.6 – Notas conclusivas	42
2 – GOVERNOS DE GABINETE NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E NO ULTRAPRESIDENCIALISMO ESTADUAL	44
2.1 – Preâmbulo	44
2.2 – Uma taxionomia do regime presidencialista.....	47
2.3 – A experiência do presidencialismo de coalizão.....	52
2.4 – A racionalidade do ultrapresidencialismo estadual	58
2.5 – Função e estrutura do Poder Executivo no federalismo brasileiro.....	63
2.6 – Notas conclusivas	64
3 – PARTICIPAÇÃO ELEITORAL E A DINÂMICA DO SUBSISTEMA MULTIPARTIDÁRIO-PARLAMENTAR	66
3.1 – Preâmbulo	66
3.2 – Representação proporcional, multipartidarismo e resultados eleitorais	68
3.3 – Eleições dos governadores e magnitude das coligações competitivas.....	74
3.4 – Índices de competição nas arenas eleitoral-parlamentar.....	77
3.5 – A dinâmica endógena da renovação parlamentar	82
3.6 – Notas conclusivas	87
4 – O PAPEL DO GOVERNADOR NA AMPLIAÇÃO DAS COALIZÕES LEGISLATIVAS VITORIOSAS	88
4.1 – Preâmbulo	88
4.2 – A lógica distributiva na coordenação entre Executivo-Legislativo.....	90
4.3 – Os projetos de lei ordinária e o interesse do gabinete do governador	92
4.4 – A rotatividade dos partidos na arena legislativa	101

4.5 – O monopólio do governador na alocação dos recursos orçamentários	111
4.6 – Notas conclusivas	112
5 – A PROPORCIONALIDADE DOS GABINETES ULTRAPRESIDENCIAIS NO PROCESSO DECISÓRIO GOVERNAMENTAL	114
5.1 – Preâmbulo	114
5.2 – Governando com a caneta e com os gabinetes, ou “quem tem ofício, tem benefício”	117
5.3 – Os mecanismos de coalizão-cooptação na formação do secretariado	121
5.4 – Formação e duração dos governos de gabinete ultrapresidenciais.....	122
5.4.1 – Critérios de classificação, organização e contabilidade das fontes primárias	123
5.4.2 – Desenho metodológico e a aplicação do índice de coalescência.....	125
5.5 – A lógica dos governos de gabinete no contexto do ultrapresidencialismo estadual.....	128
5.6 – Notas conclusivas	135
CONCLUSÃO E RESULTADOS	137
REFERÊNCIAS.....	144
Apêndice: listagem dos principais partidos brasileiros pós-eleições de 1988.....	151

SUMÁRIO DE TABELAS, QUADROS, FIGURAS E GRÁFICOS

TABELA 3.1 – Perfil demográfico e eleitoral para a Assembleia Legislativa	71
TABELA 3.2 – Tamanho da bancada, número de candidatos e índices de competitividade nas eleições – Assembleia Legislativa	77
TABELA 3.3 – Número de candidatos para a Assembleia Legislativa (avaliação dos quatro maiores partidos)	79
TABELA 3.4 – Fracionalização, fracionalização máxima possível e fragmentação na Assembleia Legislativa.....	81
TABELA 3.5 – Número efetivo de partidos e número de partidos nominais	82
TABELA 3.6 – Taxa de renovação na composição da representação na Assembleia Legislativa (valores não-ponderados).....	84
TABELA 3.7 – Taxa de renovação na composição da representação na Assembleia Legislativa (valores ponderados).....	86
TABELA 3.8 – Mobilidade parlamentar da Assembleia Legislativa para a Câmara dos Deputados	86
TABELA 4.9 – Resultado da produção de projetos de lei ordinária na ALEAM, 1991-2006	94
TABELA 4.10 – Procedência institucional das leis ordinárias sancionadas	100
TABELA 4.11 – Distribuição de cadeiras parlamentares na ALEAM – número de cadeiras <i>N</i> e percentual % por sessão legislativa, 1991-1994	104
TABELA 4.12 – Distribuição de cadeiras parlamentares na ALEAM – número de cadeiras <i>N</i> e percentual % por sessão legislativa, 1995-1998	106
TABELA 4.13 – Distribuição de cadeiras parlamentares na ALEAM – número de cadeiras <i>N</i> e percentual % por sessão legislativa, 1999-2002	108
TABELA 4.14 – Distribuição de cadeiras parlamentares na ALEAM – número de cadeiras <i>N</i> e percentual % por sessão legislativa, 2003-2006	109
QUADRO 2.1 – Presidentes e governadores em perspectiva comparada.....	64
QUADRO 3.2 – Resultado das eleições majoritárias para governador, 1991-2002	75
QUADRO 5.3 – Possíveis combinações entre sistemas de governo e regras eleitorais.....	115
QUADRO 5.4 – Governador, secretarias e o número de secretários por pasta.....	120
QUADRO 5.5 – Governadores, partidos apoiadores, índice de coalescência e secretários	129
QUADRO 5.6 – Distribuição dos gabinetes por grau de coalescência e clivagem partidária	131
FIGURA 0.1 – Rede de superdominância do governador em jogos de múltiplas arenas	15
FIGURA 5.2 – Modelo de aferição do índice de coalescência segundo Octavio Amorim Neto	125
FIGURA 5.3 – Modelo alternativo de aferição do índice de coalescência	127
GRÁFICO 5.1 – Trajetória comparada da dinâmica dos índices de coalescência	130

INTRODUÇÃO

Não seria dogmático falar-se das vantagens que advém da consciência da nossa paróquia. Tudo nasce ali, nas primeiras horas de nossa criação, no sentido da nossa aprendizagem, no amor à nossa paisagem, nas paixões humanas, no sentimento da gente que primeiro nos viu, no que se imitou, se detestou e se admirou... Em qualquer lugar em que tenhamos nascido é nele que nós tomamos consciência dos fatos que nos cercam, e é nele que crescemos conscientes das particularidades que nos envolveram. Nisto está o valor da história estadual. Ela está sempre conosco, estejamos ou não nela.

José Honório Rodrigues,
“História Combatente”

I

O debate sobre a formação e manutenção dos governos de gabinete presidenciais e o seu impacto no grau de apoio dos partidos parlamentares surgiu como um dos temas mais importantes da agenda da redemocratização brasileira. De fato, a redemocratização não só representou uma inflexão política como também abriu a possibilidade de se fazer uma inovação institucional inédita. A nova base constitucional inaugurada em 1988 criou os mecanismos eficientes de um novo contrato político fundado no presidencialismo de coalizão (no exercício da Presidência da República) e no ultrapresidencialismo estadual (no exercício do Governo Estadual).

No primeiro caso, o presidente da República edifica o processo governativo formando coalizões clivadas em dois planos: o multipartidário e o regional. No plano partidário, a busca do fortalecimento e agilidade do processo decisório. No plano regional, o reforço das iniciativas estratégicas direcionadas ao gerenciamento e controle da intrincada rede de relações típicas do federalismo brasileiro, mormente as demandas e tramadas patrocinadas pelos atores políticos federados.

No segundo caso, o ultrapresidencialismo estadual, a redemocratização significou ainda a retomada do poder político pelos governadores *vis-à-vis* a derrocada do regime autoritário e centralizador que perdurou por duas décadas (1964-1985). Os governadores conduziam os primeiros passos da redemocratização brasileira, resultando na imposição de

um tipo de contrato político estadual caracterizado pelo fortalecimento da agenda do governador sobre as instituições legislativas e judiciárias estaduais.

O desenvolvimento desta pesquisa tenta retomar, avançar e lançar um novo olhar sobre este assunto do ultrapresidencialismo estadual. O foco da pesquisa terá como horizonte o desenvolvimento das instituições políticas, o desempenho decisório do governador na formação de governos centrados nas secretarias estaduais, e a capacidade do governador e de seu gabinete de interagirem estrategicamente com os parlamentares estaduais (optando, em alguns casos, por diferentes estratégias de negociação coletiva e individual).

Na tentativa de racionalizar o entendimento deste processo político-institucional e de aprimorar os fundamentos teóricos, analíticos e metodológicos do presente objeto de pesquisa, escolhi trabalhar com os conceitos de *governos de gabinete* e de *coalizões cíclicas* no contexto do ultrapresidencialismo estadual. Em poucas palavras, pode-se dizer que o conceito de governo de gabinete é uma perspectiva minimalista do que a literatura tem chamado governo de coalizão. Isto quer dizer, por definição, que o governo de gabinete significa a proporcionalidade entre a distribuição ótima/eficiente de pastas das secretarias (no caso dos governos estaduais) ou dos ministérios (no caso do governo federal) entre os partidos de sustentação do governo, tendo em vista a sua proporcionalidade (retornos) em termos de cadeiras parlamentares conquistadas pelos mesmos rótulos partidários que apóiam o governo, onde a proporcionalidade máxima possível pode revelar o quociente unitário que varia de zero (desproporcionalidade) e um (proporcionalidade máxima possível).

Ainda sob a ótica dos governos de gabinete, esta premissa entre a proporcionalidade de pastas das secretarias ou ministérios e as cadeiras parlamentares dos partidos não tem uma relação de forte causalidade. Utilizando o índice de coalescência, a pesquisa aponta um descompasso entre a coalizão legislativa do governador e a distribuição na mesma proporção de pastas das secretarias para os partidos que apóiam o governador na arena legislativa. Além do mais, os deputados estaduais são muito dependentes e leais ao governador, fato que inviabiliza qualquer tipo de ação ou movimento de veto partidário ao reinado dos governadores. A oposição na Assembleia Legislativa do Amazonas (ALEAM) é residual, marginal e insignificante.

Por esta razão, a minha perspectiva analítica procura examinar de forma mais detida a estrutura e o funcionamento das governadorias de gabinete e as coalizões cíclicas, buscando mostrar de que forma os governadores do Amazonas obtêm sucesso político na coordenação estratégica e cooperativa na formação de sua equipe de secretários e de sua base de apoio no Legislativo. A Figura 0.1 é um belo ilustrativo da estrutura e dos mecanismos causais daquilo que chamo nesta pesquisa de *rede de superdominância* do governador.

FIGURA 0.1 – Rede de superdominância do governador em jogos de múltiplas arenas



Nota: Elaboração própria com base nos capítulos 3, 4 e 5 da presente pesquisa.

Os três governadores que serão analisados nesta pesquisa são os representantes mais expressivos da vida política amazonense nos últimos trinta anos.

Gilberto Mestrinho de Medeiros Raposo¹ (Manaus/AM, 1928-2009) foi o representante mais tradicional da política amazonense ao longo do século XX e também no limiar do XXI. Como professor e técnico em contabilidade inicia sua carreira política ao lado de importantes lideranças ligadas aos governadores Álvaro Maia e Plínio Coelho, ex-governadores do Amazonas, respectivamente ligados ao trabalhismo de Getúlio Vargas e João Goulart. Por se tratar de um político discreto, metódico e negociador exímio ganhou popularidade em setores da classe média urbana de Manaus – especialmente, entre os servidores públicos – e, posteriormente, em setores políticos e econômicos do interior do

¹ O famoso apelido de Gilberto Mestrinho foi cunhado e popularizado pelo escritor Márcio Souza, em um libelo político publicado em 1982, intitulado *A Resistível Ascensão do Boto Tucuxi* (Marco Zero, Rio de Janeiro). Segundo a lenda, o boto transforma-se em homem para conquistar e engravidar as jovens caboclas pelos beiradões dos rios da calha amazônica. De forma menos fabulosa, o boto também é conhecido como um predador. Pelo dito e redito por não dito, o apelido custou muito caro: Márcio Souza precisou se submeter a um auto-exílio, pois o governador colocou seu nome na “lista negra” da imprensa local ainda muito dependente do fundo publicitário do estado.

estado. Não se trata de um político tipicamente conservador conforme a práxis do liberalismo oligárquico brasileiro. Pelo contrário, apostou na expansão eficiente do estado na regulação economia, sustentou algumas reformas de modernização do setor público e, em muitos momentos, aliou-se aos partidos de esquerda para derrotar, como nas eleições de 1982, o candidato oficial da ordem autoritária na esfera estadual, Josué Cláudio de Souza Filho (PDS), paradoxalmente, seu futuro aliado. Gilberto Mestrinho foi governador do Amazonas em três momentos distintos (1959-1963, 1983-1987 e 1991-1995), senador (1999-2007), prefeito e deputado federal na década de 1950.

Amazonino Armando Mendes (Eirunepé/AM, 1939) foi uma aposta de Gilberto Mestrinho no período da redemocratização da década de 1980. De jovem ligado à esquerda revolucionária na época do regime autoritário, o advogado e empreiteiro da construção civil foi indicado por Gilberto Mestrinho para o posto de “prefeito biônico” da cidade de Manaus (1983-1986). Desde então, ganhou mais independência eleitoral, procurando sempre imprimir uma identidade nativista e imperial. *Persona non grata* entre muitos setores organizados do funcionalismo público, do movimento estudantil e dos setores da classe média urbana, Amazonino conseguiu angariar e estabilizar apoio político na periferia de Manaus se valendo da criação de novos bairros, de casas populares e de hospitais públicos; para o interior do estado criou o controverso projeto de interiorização do desenvolvimento econômico, o assim chamado Terceiro Ciclo, que baseado apenas na produtividade rural e sem fixar um projeto de infraestrutura ecologicamente razoável, intensificou a grilagem de terras e a devastação das áreas de floresta tropical. Amazonino foi governador (1987-1990, 1995-1998 e 1999-2002), senador (1990-1991) e prefeito de Manaus (1983-1986, 1992-1994 e 2009-2013).

Assim como Amazonino Mendes foi uma invenção política de Gilberto Mestrinho, Carlos Eduardo de Sousa Braga (Santarém/PA, 1960), graduado em engenharia elétrica, foi, no início de sua carreira política, apadrinhado por Amazonino Mendes. Ainda jovem elegeu-se vereador (1981-1985), deputado estadual (1987-1991), deputado federal (1991-1993), vice-prefeito de Amazonino Mendes (1993-1994) e prefeito de Manaus (1994-1997), após a renúncia de Amazonino para concorrer ao cargo de governador. Já nas eleições estaduais de 2002, apoiado por Amazonino, derrotou Gilberto Mestrinho, já no primeiro turno. Ao longo de sua gestão a frente do governo do estado, Eduardo Braga

imprimiu um ritmo próprio ao se aproximar de setores de centro-esquerda, industriais do PIM, organizações indígenas e ambientalistas (especialmente, as ONGs internacionais). Consolidou o modelo do Polo Industrial de Manaus (PIM) e criou um projeto de desenvolvimento sustentável, Zona Franca Verde (ZFV), tentando conciliar a produtividade econômica no estado com a preservação dos recursos ambientais.

Ao pesquisar a formação dos governos de gabinete e das coalizões cíclicas dos três governadores, o trabalho não negligencia a relevância da unicidade dos estudos sobre elites políticas e das mudanças institucionais do perfil das lideranças estaduais. Sempre que possível apresento alguns fatos e características pessoais dos governadores em correspondência com o contexto institucional e organizacional do processo decisório em questão.

II

Diante deste cenário e de uma série de preocupações empíricas e normativas, formulo um conjunto de problemas, questionamentos e dúvidas inerentes à construção da pesquisa. Até onde as instituições políticas e o comportamento estratégico dos governadores se entrelaçam? Como podemos pensar a formação de governos de gabinete e de coalizões cíclicas em uma unidade subnacional? Ou melhor: de que forma as instituições políticas e as estratégias individuais ou coletivas funcionam no contexto do ultrapresidencialismo estadual? Seriam os governadores realmente principais protagonistas da agenda política do estado, legando aos parlamentares apenas os recursos paroquiais provenientes do conflito distributivo na arena legislativa?

III

O meu escopo na pesquisa é testar algumas proposições muito discutidas na literatura internacional e nacional sobre o real funcionamento das instituições políticas brasileiras em apenas um nível de análise: estadual. Assim, de uma forma geral, são três as proposições que orientam meus fundamentos teóricos e empíricos:

Hipótese 1: o sistema eleitoral proporcional combinado ao escrutínio de voto em lista aberta, em distritos de tamanho igual a unidade federada em apreço, gera comportamentos individualistas e particularistas os quais, em justaposição,

produzem alta fragmentação partidária que, por seu turno, dificulta a dominância do governador na arena eleitoral.

Hipótese 2: em virtude dos efeitos inerciais descritos na hipótese anterior, os partidos parlamentares acabam por transferir para a arena legislativa os mesmos incentivos institucionais forjados pela lista aberta, gerando assim um quadro legislativo instável e disperso; dificultando, mais uma vez, a preponderância da agenda do governador.

Hipótese 3: na tentativa de reduzir o custo de transação decorrente da dispersão observada na arena legislativa, os governadores tendem a montar seus gabinetes mediante distribuição eficiente das secretarias em proporcionalidade adstrita ao número de cadeiras conquistadas por cada partido integrante da coalizão governista.

Cada uma das proposições que apresento será corroborada, refutada ou reconsiderada pela análise realizada nos três derradeiros capítulos dedicados à apreciação dos dados consolidados e dos resultados alcançados pelas etapas da pesquisa.

IV

Como veremos de forma detida no segundo capítulo com desdobramento sobre os demais, duas visões se conflitam na explicação das instituições políticas brasileiras. Desde a discussão pioneira travada entre Juan Linz (1994), de um lado, e Matthew Shugart e John Carey (1992), de outro, a propósito da institucionalidade, constitucionalidade, legitimidade e eficácia do sistema presidencialista de governo para a sobrevivência e durabilidade da ordem democrática, uma série de pesquisas e estudos de caso tem, de certa maneira, afirmado, negado ou moderado um das duas proposições. A questão central da perspectiva crítico-pessimista de Juan Linz sobre o presidencialismo latino-americano – notadamente, no exame crítico do presidencialismo multipartidário que foi forjado na América Latina e em outros países – tem como premissa maior o fato de que neste sistema de governo tanto o parlamento quanto o presidente da República são legitimamente fortalecidos pela representação popular mesmo em eleições separadas. A austeridade constitucional sob o

limite temporal do mandato significaria um ponto de entrave no sistema, o que acabaria por produzir, em caso de reeleição do presidente da República, um sufrágio de natureza plebiscitária, por essa razão pouco competitiva. E, por fim, de que a não obtenção de uma maioria legislativa de apoio ao presidente possibilitaria, por conseguinte, o surgimento de crise nos mecanismos da governabilidade.

Oferecendo outra perspectiva, dessa vez muito mais otimista do ponto de vista da eficácia do regime presidencial, Matthew Shugart e John Carey (1992) chamam atenção para o fato de que os fundamentos do desenho institucional do regime presidencial – criticados por Juan Linz (1994) – são virtudes de como se pode combinar representatividade e eficácia na ação governamental, certamente o maior *trade off* das democracias representativas. Para Matthew Shugart e John Carey (1992), a suposta rigidez constitucional do presidencialismo, que progride para o surgimento de eleições meramente plebiscitárias, é, de fato, uma característica importante, pois favorece principalmente a previsibilidade e a transparência do sistema. Na verdade, o que poderia representar um dualismo de poderes – um tácito impasse entre o presidente da República e o parlamento – é, isto sim, a materialização de dois mecanismos institucionais que potencializam as instituições políticas da democracia: a prestação de contas (*accountability*) e os freios e contrapesos (*checks and balances*).

Além do mais, o que chama a atenção na análise de John Carey e Matthew Shugart (1998), em obra posterior, é a capacidade do presidente de República, bem como o primeiro-ministro no caso do regime parlamentarista, de dinamizar o processo decisório se valendo do controle do poder de agenda. Por conta disso, o presidente da República acaba por conseguir anteciper as preferências ordinárias dos parlamentares e, por conseguinte, criar mecanismo de coordenação estratégica entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Em poucas palavras, pode-se dizer que com o controle do processo decisório e o controle do poder de agenda, os presidentes atuam de forma muito parecida com os primeiros-ministros no sentido de sustentar a coalizão de governo sem, contudo, produzir impasses ou entraves à otimização da ação governamental (CAREY e SHUGART, 1998; FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001; SANTOS, 2003a).

Em alguma medida, o que há de novo no debate incentivado pelas inovações institucionais engendradas pelas novas e velhas democracias não é bem a comparação

muitas vezes improlífica entre presidencialismo, semipresidencialismo e parlamentarismo. O que estes autores colocam em questão é a importância das variáveis político-institucionais (as formalidades que limitam as regras do jogo) para uma caracterização mais objetiva das instituições políticas na sustentação do projeto de governabilidade. Ou seja, de que forma os sistemas eleitorais (representação proporcional ou majoritária), os sistemas partidários (bipartidário ou multipartidário), governos majoritários ou minoritários, federalismo ou estado unitário, bicameralismo ou unicameralismo, constituições escritas ou não, entre outras tantas formas de combinação institucional, impactam de forma decisiva nas regras do jogo em democracias representativas (LIJPHART, 2003).

A partir desse posicionamento inovador na agenda de pesquisa das instituições políticas, várias agendas de investigação foram abertas na tentativa de se investigar com mais acuidade e profundidade estas combinações de engenharia institucional e de que forma se podem propor mudanças no sentido de aprimorar a regularidade e os métodos da competição poliárquica. No Brasil, na América Latina, bem como em outros países, esta agenda acadêmica de pesquisa se mesclou ao processo de democratização ora em curso. O sinal mais nítido da importância desse debate se deu no intervalo que vai da distensão do governo autoritário (1978-1985), passa pela Assembleia Nacional Constituinte (1988) e chega até a eleição do presidente da República Fernando Collor de Mello (1989-1992). Neste período, o que se coloca em evidência do ponto de vista da redemocratização é a importância das instituições política – vale dizer, das regras do jogo – para o melhor desempenho da democracia representativa.

Por conta da redemocratização e das novas explicações a respeito dos mecanismos institucionais do presidencialismo, os primeiros pesquisadores identificam a existência de uma certa instabilidade institucional (ABRANCHES, 1988), que potencializa o grau de hipertrofia do Executivo sobre o Legislativo (LAMOUNIER, 1994) fazendo com que os parlamentares adotem a estratégia oportunista e individualista de atuação parlamentar (NOVAES, 1996), facilitando assim a existência de mecanismos de distribuição assimétrica de patronagem, clientelismo e corrupção (MAINWARING, 2001), o que acaba, finalmente, contrariando a utopia do experimento poliárquico. Em poucas palavras: em diferentes centros de pesquisa e com diferentes pontos de vista destacam algumas barreiras institucionais, instabilidade política e risco à própria ordem democrática. Sob um amplo

aspecto, a transição democrática não representou uma ruptura clara e incisiva com o passado autoritário (1964-1985), o que por si só, seria capaz de imprimir outra lógica para o desenho institucional brasileiro – o que neste caso seria a adoção do sistema parlamentarista de governo. A existência de poderes de decreto (as medidas provisórias, MPs), um Congresso Nacional partidariamente ultrafragmentado, inúmeros jogadores com poder de veto, sistema de representação proporcional com lista aberta redundariam, de fato, em incentivos institucionais de predominância do presidente da República sobre o Congresso Nacional (SAMUELS, 1998; MAINWARING, 2001; AMES, 2003).

Como não poderia deixar de ser, a outra via de explicação do presidencialismo no Brasil, tendo como fundamento, uma interpretação mais otimista do presidencialismo de coalizão brasileiro, tenta mostrar que o processo de redemocratização consolidou uma forte base institucional que garante a governabilidade e a representação dos grupos na arena legislativa. A racionalização do presidencialismo de coalizão conta com as seguintes prerrogativas institucionais: ampliação dos poderes de agenda de decreto do Poder Executivo. O Regimento Interno e as novas regras constitucionais concedem prerrogativas institucionais privilegiadas para a ação legislativa do presidente da República. Por conta das prerrogativas institucionais do presidente da República, especialmente sua capacidade de formular a agenda e de distribuir recursos de patronagem, se constata que os parlamentares estão muito mais propensos a adotar estratégias de cooperação a ter de replicar comportamentos de ameaça ou barganha (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001; SANTOS, 2003a).

No contexto do federalismo brasileiro, onde a dinâmica da descentralização decisória transfere poderes institucionais tanto nos estados quanto nos municípios, observa-se uma clara particularização na formação dos poderes locais e estaduais (LIMA JÚNIOR, 1983; SANTOS, 2001; ABRUCIO, 2002). Fatores como capital social, nível de desenvolvimento socioeconômico ou capacidade organizativa das elites políticas, os estados brasileiros tornaram-se uma arena privilegiada de disputa política impactando fortemente nos rumos da política nacional. Em outras palavras, as instituições políticas estaduais importam no sentido de se entender o enredamento e a dinâmica da democracia brasileira recente.

A minha proposta de pesquisa é, sob muitos aspectos, influenciada tanto pelo debate em torno do regime presidencialista democrático (LINZ, 1994; SHUGART e CAREY, 1992; CAREY e SHUGART, 1998), do presidencialismo sustentado em coalizões (ABRANCHES, 1988), e no modelo de presidencialismo existente nos estados brasileiros (ABRUCIO, 2002; SANTOS, 2001). A articulação das três perspectivas permite que se possa entender a complexa trama que envolve a formação dos governos de gabinete e as coalizões cíclicas no contexto do ultrapresidencialismo estadual.

V

A pesquisa tem como marco temporal quinze anos de experimento democrático no estado do Amazonas – quatro legislaturas e quatro gestões dos governadores Gilberto Mestrinho, Amazonino Mendes e Eduardo Braga. Na sua primeira versão (ainda a forma de um esboço de projeto), tentei desenhar um projeto que contemplasse a década de 1980, o que incluiria as eleições de 1982 e 1986, que sob a ótica da redemocratização seria muito mais interessante que os anos que se seguiram. Ocorre que no avançar da exploração dos dados quantitativos que dizem respeito à organização funcional dos assuntos legislativos (especificamente, a produção legislativa e a rotatividade partidária na ALEAM) e a organização funcional dos assuntos executivos (cronologia e informações seguras sobre a equipe de secretários de estado) encontrei algumas dificuldades. Os dados são escassos, as informações dispersas, quando não precárias para uma pesquisa acadêmica de corte temporal mais profundo. Isso me levou a ter de redimensionar o tempo e redesenhar metodologicamente a pesquisa para um período mais curto, mas que nem por isso deixou de dar muito trabalho.

O período de 1991 até 2006, a pesar de tudo, cobre um ciclo em que se pode observar de maneira mais clara a construção político-eleitoral das três maiores lideranças do estado na etapa pós-ditadura. Para além desse aspecto, o período de quinze anos, também permite que se possa perceber com muito mais segurança a forma com os agentes políticos constroem maiorias, se fragmentam em minorias, perdem e ganham, em um ambiente politicamente competitivo: o que nesta pesquisa chamo de coalizões cíclicas.

Por fim, mostro que neste mesmo período de quinze anos algumas mudanças institucionais também são bem visíveis. Os governadores adotam estratégias, métodos e procedimentos políticos que aos poucos ou radicalmente modificam certas tradições. O

processo de institucionalização é um fato irreversível, de tal forma que se poderá perceber a na leitura da pesquisa a crescente e ascendente importância dos eixos da participação e inclusividade do modelo poliárquico (DAHL, 2005). Sem tentar corroborar ou refutar a tese em questão, demonstro apenas que os governadores também precisam incluir partidos parlamentares no seu gabinete – o custo da governabilidade em função do custo de desproporcionalidade só se amplia ao longo do tempo. Este tipo de inferência só pode ser feita em pesquisas de corte temporal mais dilatado e, aí sim, montar um quadro comparativo mais seguro para a apresentação de seus resultados.

VI

Apresentado o desenho teórico e conceitual da pesquisa, pretendo mostrar em cinco capítulos a dinâmica da formação de gabinetes e das coalizões cíclicas no ultrapresidencialismo estadual amazonense. Assim, no primeiro capítulo, faço uma revisão da teoria política positiva, experimental ou aplicada das instituições políticas e do comportamento racional dos atores no contexto da interação estratégica cooperativa e duradoura na dinâmica do processo decisório sob a égide da separação dos poderes das democracias representativas. Utilizo como ponto de partida para fundamentar a análise dos governos de gabinete no ultrapresidencialismo estadual as contribuições de Joseph Schumpeter, Anthony Downs e Mancur Olson, em um primeiro plano, e de George Tsebelis, James Buchanan e William Riker, em um segundo. Ao centrar a revisão nestes autores, também expoentes da análise institucional e da escolha racional na explicação dos microfundamentos sobre as estruturas políticas, tive em mente aprofundar e aplicar seus conceitos para a explicação dos mecanismos institucionais da formação dos governos de gabinete no contexto do ultrapresidencialismo estadual.

No segundo capítulo, apresento uma breve revisão conceitual do regime presidencialista, do presidencialismo de coalizão brasileiro e do ultrapresidencialismo estadual. Também apresento os conceitos de governo de gabinete ultrapresidencial e de coalizões cíclicas na explicação do presente estudo de caso.

Os três últimos capítulos são dedicados à análise dos dados empíricos e à explicação geral do fenômeno dos gabinetes ultrapresidenciais no Amazonas e os resultados da pesquisa, porém sem deixar de lado as implicações teóricas e conceituais apresentadas nos capítulos anteriores.

Como consequências, no terceiro capítulo, examino os níveis de institucionalização do subsistema partidário Amazonense, onde indico especificamente de que forma as regras eleitorais criam um subsistema partidário fragmentado, de alta rotatividade nas cadeiras parlamentares sem, no entanto, incorrer em impasse institucional: o efeito do *gubernatorial coattails*² cria incentivos que favorecem os partidos que integram a coligação eleitoral do governador. Além do mais, este capítulo serve de prelúdio para a avaliação sistemática da preponderância da agenda do governador na dinâmica prolífica do Legislativo.

No quarto capítulo, faço uma análise centrada nos condicionamentos institucionais da relação entre Executivo e Legislativo, e de como os interesses do gabinete do governador são colocados na arena legislativa – vale especificar: no interior do Legislativo caracterizado principalmente pelo viés distributivista da produção de projetos de lei ordinária. Isso implica dizer que procuro focar a minha análise do processo legislativo da regulação da interação estratégica entre os atores institucionais, coletivo, individuais; e de como o processo legislativo interfere na produção de leis ordinárias. Também incluo a análise do poder de agenda e da distribuição de recursos de patronagem na formação de uma coalizão legislativa pró-governadoria.

Por fim, no quinto capítulo, observo e analiso a lógica inerente aos governos de gabinete no contexto do ultrapresidencialismo estadual. Na verdade, o principal propósito do capítulo é analisar de forma mais detida à importância dos gabinetes na formação de governos na administração pública direta (i.e., secretarias de estado). Por formação de gabinetes, defini a possibilidade de o governador distribuir estrategicamente as pastas das secretarias de estado para seus aliados políticos e partidários localizados na arena legislativa. Como escolha metodológica apropriada ao desenho da pesquisa, apliquei e calculei a taxa de coalescência com o propósito de mensurar o nível de proporcionalidade entre o volume de secretários e a os membros da coalizão legislativa pró-governadoria.

² Literalmente, *coat-tails* ou *coattails* significa “rabo da casaca”. Logo, *gubernatorial coattails* pode ser traduzido como “rabo da casaca do governador”. Aplicado à gramática política o termo diz que o governador ou presidente da República consegue canalizar votos para os candidatos que o apóiam na arena eleitoral. Ou conforme colocação de Jorge Vianna Monteiro (2007, p. 62), o *coattails* funciona como um “efeito de associação ao prestígio, à imagem e à popularidade do presidente da República” nas inúmeras rodadas eleitorais das democracias representativas. Ao longo da pesquisa, optei por manter o termo no original em língua inglesa.

VII

Na construção da pesquisa, abri mãos das entrevistas formais e estruturadas como fonte de informação. Em vez disso, decidi realizar entrevistas informais, abertas e não-estruturadas com pessoas que acompanham o processo decisório no seu cotidiano. Seguindo as digitais metodológicas de Karl Marx, é possível afirmar que para se entender a lógica dos processos sociais, políticos ou econômicos deve-se antes de tudo observar o comportamento de seus produtores diretos, ou seja, aqueles que conhecem na prática a forma de se operar cotidianamente o sistema.

Quanto aos jornais e outras formas de publicação, providenciei selecionar apenas dados relevantes à produção da pesquisa. Em momento algum tentei fazer um levantamento exaustivo das intrigas, boatos, fofocas e ilações que foram publicadas por esses meios. Em certo sentido, na tentativa de suprir as inúmeras necessidades que este estilo de pesquisa demanda, avaliei que seria muito importante obter informações da internet. Nos sites sobre o perfil dos governadores, secretários e parlamentares, da produção legislativa no Amazonas, da organização política e administrativa das secretarias de estado. Ao mesmo tempo, também utilizei o banco de dados sobre a rotatividade dos secretários de estados e de sua identidade partidária.

Como já anunciado, faço uso de uma série de dados referentes ao desempenho da formação dos gabinetes e da interação entre Executivo e Legislativo. Isso implica dizer que a minha análise documental tem como ponto de partida a coleta de dados a respeito dos resultados das variações quantitativas nas bases eleitorais, da interação das organizações partidárias na competição eleitoral, da produção das políticas de governo e dinâmica legislativa, do coeficiente de coalescência na mensuração (proporcionalidade-desproporcionalidade) da distribuição das pastas das secretarias entre parlamentares, técnicos e familiares. A análise e avaliação dos dados empíricos encontram-se especificamente nos três últimos capítulos da pesquisa.

Os bancos de dados que subsidiam a pesquisa são os seguintes: I – *Voto e Partidos: Almanaque de Dados Eleitorais*, Wanderley Guilherme dos Santos (org.), sendo que os dados atualizados podem ser encontrados no site do LEEX/UCAM (www.ucam.edu.br/leex). II – *Dados Eleitorais do Brasil*, Jairo Nicolau (org.), sendo que os dados atualizados também podem ser encontrados no site do pesquisador

(www.jairicolau.iuperj.br). III – *Resenhas das Atividades Legislativas* da ALEAM; IV – *Diário Oficial do Estado do Amazonas* na seção dedicada ao Poder Executivo.

Enfim, visando solucionar qualquer indagação referente aos procedimentos metodológicos, empíricos e teóricos que escolhi para confeccionar esta pesquisa, coloco no corpo dos cinco capítulos alguns apontamentos analíticos e explicativos que podem, eventualmente, minorar os problemas criados – quiçá, não solucionados – pelas veredas céticas da investigação.

1 – A FORMAÇÃO DE GOVERNOS NAS DEMOCRACIAS REPRESENTATIVAS

A teoria nunca é um fim em si mesmo, embora ela possa ser bela, satisfazendo assim o senso estético dos estudiosos... Pode-se dizer apenas que a teoria ajuda a produzir aquilo que gosto de chamar de análise social [e política], ou seja, a tentativa, teoricamente embasada, de compreensão dos processos reais.

Ralf Dahrendorf,
“Após 1989”

1.1 – Preâmbulo

A principal premissa da teoria da escolha pública³ é de que os agentes políticos, ao formularem o conjunto da agenda pública, são orientados parcimoniosamente por seus interesses privados ou organizacionais, que no andamento da ação coletiva devem ser mantidos e até ampliados. O referencial teórico da escolha pública aplicado aos dilemas e circularidades da ação política diz que a formação do processo decisório depende fundamentalmente da estratégia de ação individual dos agentes. Os mecanismos institucionais de incentivos seletivos da ação coletiva induzem e propiciam a ascensão de um comportamento individualista, onde os agentes objetivam maximizar as suas funções de utilidade e seus ganhos, os *payoffs*. Porém, as decisões individuais que buscam maximizar o conjunto das rendas de utilidade não são descontextualizadas do característico jogo institucional. O fundamento da perspectiva institucional é que os agentes formulam e tomam decisões levando em conta principalmente as regras institucionais, visto que o

³ Faço duas observações pertinentes à minha análise na área da teoria política positiva. Por um lado, trabalho com o conceito de escolha pública como expressão teórica que tem como premissa maior o fato de que o comportamento humano é individualista (trata-se, portanto, de uma leitura pessimista da assim chamada natureza humana). Por outro, não faço uma diferenciação clara e objetiva entre teoria da escolha pública e teoria da escolha racional, tendo em vista que as duas perspectivas teóricas estão de certa maneira unificadas pela mesma perspectiva do individualismo metodológico e dedutivo (THELEN e STEINMO, 1992; CARVALHO, 2009). Assim, as teorias da *escolha racional* e da *escolha pública* são intercambiáveis ao longo do texto.

desenho institucional modela os comportamentos individuais ou coletivos e condiciona a existência de diferentes interações estratégicas entre os agentes públicos (CARVALHO, 2009; MONTEIRO, 2007; WITTMAN, 1999).

Por essa razão, escolha pública e perspectiva institucional, vistos de forma contígua, condicionam tanto a avaliação da decisão do par individual/coletivo quanto à relevância do contexto institucional na estruturação do comportamento e da ação coletiva. Isso faz com que a racionalidade que orienta o legislador seja a busca da reeleição, a aprovação de políticas públicas e a formação de alianças; a racionalidade que orienta o burocrata é a maximização de seu orçamento e de seus vencimentos; a racionalidade dos eleitores é fazer uso do voto como instrumento de modificação do *status quo*; a racionalidade dos grupos de interesses especiais é obter ganhos privados produzidos pela ação governamental e para atingir este propósito utilizam mecanismos de *lobbying*; e, por fim, a racionalidade do presidente da República ou do governador de estado é tentar superar os limites de negociação e tomar decisões valendo-se, entre outras coisas, dos mecanismos de cooptação-coalição no sentido de construir maiorias duráveis na arena legislativa. Em todos os casos citados, a título de exemplo, há uma articulação próxima entre a racionalidade individual e coletiva combinados aos múltiplos constrangimentos institucionais.

Nas próximas seções, desenvolvo uma revisão da literatura tentando aproximar tanto a perspectiva institucional quanto as contribuições da escolha racional com o objetivo de construir um quadro teórico-conceitual que fundamente a análise a respeito da formação dos governos de gabinete e, especificamente, a gênese do gabinete ultrapresidencial em uma unidade subnacional. Por isso, pretendo apresentar alguns autores que abriram esta agenda de pesquisa, tendo em vista combinar os dois horizontes analíticos: perspectiva institucional e escolha racional. Assim, começo pelas contribuições de Joseph Schumpeter a partir do método político da democracia. Depois, apresento o método competitivo da democracia sob a ótica da teoria economia de Anthony Downs. E, por fim, a lógica individualista da ação coletiva em Mancur Olson. Além do mais, faço uma breve revisão da literatura procurando explorar a questão da formação dos governos e do comportamento individual e coletivo. Também analiso, ainda que de forma secundária, os conceitos de democracia, instituições políticas, lógica da ação coletiva, coalizões políticas e jogos em múltiplas arenas.

1.2 – Joseph Schumpeter e o método político da democracia

A teoria política schumpeteriana tem como centro argumentativo uma abordagem competitiva e minimalista da democracia. Muito próximo das regras do universo da economia de mercado, as instituições políticas contam na definição das regras do jogo na democracia. A teoria da democracia interpretada por Joseph Schumpeter (1961), em *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, constitui um ponto de ruptura em relação ao que se convencionou chamar de teorias clássicas da democracia. Schumpeter não formula apenas uma crítica conjuntural. Pelo contrário, desenvolve-se uma explicação e uma proposta realista e lógica do funcionamento da democracia representativa. Em resumo, Schumpeter elabora um raciocínio para a explicação do efetivo desempenho da democracia como método político e contrato institucional durável (CORRÊA, 2000).

A crítica dirigida à teoria clássica da democracia tem dois fundamentos. Por um lado, a crítica à ideia segundo a qual a democracia é, em última instância, a *vontade do povo*, à ideia de que *o povo está lá*, enquanto fonte legítima da participação e representação geral. Por outro, de que o *bem comum* voltado ao cidadão é a razão de ser da construção da democracia. Para Schumpeter, esta enunciação clássica da democracia padece um olhar real de seus verdadeiros mecanismos institucionais. Em última análise, pode-se dizer que a teoria clássica da democracia leva em conta a precedência da unidade povo sobre o governo, e não seu contrário.

Por conseguinte, a preocupação schumpeteriana é inversa à proposição da teoria clássica. O conceito de democracia competitiva e minimalista ensaiada pelo autor limita as ambições apontadas pela teoria clássica da democracia, ressaltando suas falhas teóricas e empíricas. Ou seja, sua irrelevância para se interpretar a democracia no tempo presente. Schumpeter acaba por introduzir um novo olhar: não se trata mais de depositar as esperanças na democracia, e sim colocá-la na condição de um arranjo institucional, cujo método político é a busca rotineira pela maximização dos recursos públicos e a eficiência governamental, onde a fonte de legitimidade é adquirida pelo voto traduzido pelo sufrágio universal. Desse modo, como se vê na longa citação:

O leitor deve recordar que nossas principais dificuldades no estudo da teoria [política] clássica centralizavam-se na afirmação de que o povo tem uma

opinião definida e racional a respeito de todas as questões e que manifesta essa opinião – numa democracia – pela escolha de representantes que se encarregam de sua execução. Por conseguinte, a seleção dos representantes é secundária ao principal objetivo do sistema democrático, que consiste em atribuir ao eleitorado o poder de decidir sobre os assuntos políticos. Suponhamos agora que invertemos os papéis desses dois elementos e tornamos a decisão de questões pelo eleitorado secundária à eleição de representantes, que tomarão, nesse caso, as decisões. Ou em outras palavras, diremos agora que o papel do povo é formar um governo, ou corpo intermediário, que, por seu turno, formará o executivo nacional, ou governo. Nossa definição passa então a ter o seguinte fraseado: *o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor* (SCHUMPETER, 1961, p. 327-8 – o grifo em itálico é meu).

A partir desse dado de realidade, Joseph Schumpeter (1961, p. 295-6) introduz sua abordagem sobre o real funcionamento dos mecanismos da democracia. Um olhar da teoria democrática pela ótica do que se convencionou chamar de método político da democracia. Assim, o conceito de democracia em Schumpeter pode ser entendido como um método político, tendo em vista criar um “arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa) e, por isso mesmo, incapaz de ser um fim em si mesmo, sem relação com as decisões que produzirá em determinadas condições históricas”.

Nas mãos de Schumpeter, a teoria democrática se converte em método político capaz de associar tanto a representatividade das lideranças eleitas pelo sufrágio, quanto à eficácia governativa no processo de decisão da escolha pública. Nessa discussão, alguns pontos da teoria schumpeteriana são importantes. Vejamos:

Primeiramente, o Poder Executivo deve ser limitado pelo Poder Legislativo. O Poder Legislativo é o responsável pela formulação das leis, e o Poder Executivo é o executor das políticas do governo. São esferas de representação e execução que podem ser complementares no exercício da função governativa.

Em segundo, no procedimento democrático, a política é efetivada e realizada pelas lideranças. O papel das lideranças é central na competição democrática. As lideranças traduzem a experiência de grupos de líderes políticos pertencentes (ou não) às elites que competem entre si mesmas, quer pelo voto do povo, quer simplesmente pela competição entre minoria e maioria, governo e oposição, na arena legislativa.

Em terceiro, as vontades coletivas não são negligenciadas. Pelo contrário, pois é preciso criar vínculos que articulem tanto os interesses regionais, quanto os círculos de opinião pública, a fim de formar um ambiente favorável ao fluxo de ideias e propostas, que Schumpeter chama de situação política. Este fato permite aos membros da arena extraparlamentar participarem e fiscalizarem a atuação do governo por meios de mecanismos de *accountability*. Isso permite também que a imprensa, o empresariado, os sindicatos, o Poder Judiciário tenham uma relativa participação no controle do governo.

Em quarto, a competição política só se realiza em um ambiente plenamente democrático, pois a democracia permite que exista uma forte competitividade entre seus agentes, ou seja, a livre concorrência pelo voto dos eleitores é exercida por meio do controle institucional dominado pelas regras constitucionais. Para a abordagem schumpeteriana, a concorrência na política, assim como na economia, propicia um processo de *destruição criadora*, de renovação do *status quo* e do surgimento de novas lideranças para o exercício da função parlamentar e governativa.

Em quinto, a democracia representativa estabelece uma relação íntima com as garantias das liberdades individuais e coletivas fundamentais, à medida que as instituições se fortalecem e, igualmente, legitimam o processo de emancipação jurídica e política. Para Schumpeter, a democracia estabelece uma relação de reciprocidade com o sistema capitalista. O mundo da livre iniciativa, propriedade privada, do impulso ao crédito são fenômenos que só podem fazer sentido em um sistema plenamente democrático.

Em sexto, o eleitorado tem o dever de formar o governo, mas também de dissolvê-lo mediante um ambiente adverso. Os governos não são ilimitados nas suas atribuições político-administrativas e institucionais. Prestam conta de suas decisões e condicionam a emergência do pluralismo, que significa garantir as liberdades públicas e individuais para os cidadãos. O governo não pode ser arbitrário no exercício de suas funções, pois perderia sua cobertura de legitimidade, podendo perder as eleições seguintes para uma força política de oposição.

Finalmente, a forma de representação parlamentar é garantida pela *vontade da maioria*, em termos de representatividade majoritária da democracia, e não pela *vontade do povo* como defende a teoria clássica. A democracia só pode existir se for majoritária, uma vez que precisa dar respostas rápidas e eficientes para os problemas político-

administrativos da máquina governamental; precisa de um arranjo majoritário para evitar uma paralisação de decisões. O modelo da vontade da maioria significa, portanto, a participação dos grupos políticos que concorrem de forma fechada ou coligada para a formulação de uma agenda majoritária capaz de garantir a governabilidade.

Nessa discussão iniciada por Schumpeter, o que está em questão é apresentar uma visão diferenciada da democracia: a democracia enquanto mecanismo institucional de tomada de decisão política. Tornando-a mais precisa, fazendo com que os agentes e os sujeitos que, de fato, participam da vida pública manifestem seus desejos e juízos, suas propostas e interesses de forma mais clara.

1.3 – Anthony Downs e o princípio econômico da democracia

Uma Teoria Econômica da Democracia de Anthony Downs (1999) é, sob todos os aspectos, o ponto alto da teoria da escolha racional aplicada à análise política. Esta obra influenciou uma geração de cientistas políticos ao discutir temas relacionados ao avanço da democracia, do mercado e da participação do cidadão no processo de escolha dos seus governos. Downs também inova do ponto de vista teórico, pois passa a analisar pela ótica dos conceitos de eleitor mediano, grupos de interesses especiais, incerteza, custo da informação, racionalidade do voto e ação governamental. Trata-se, afinal de contas, de uma obra relevante para a reflexão sobre o real funcionamento dos governos democráticos.

Ao longo da análise, Anthony Downs se propõe desenvolver uma abordagem positiva e analítica do fenômeno econômico da democracia. Isto é, por meio de um modelo puramente abstrato explicar a racionalidade da teoria econômica da democracia quer nos microfundamentos da racionalidade individual (perspectiva da escolha racional) quer nas suas consequências agregadas, os macrofundamentos (perspectiva da escolha social). Downs se debruça sobre esse tema tentando explicá-lo a partir das dimensões da racionalidade econômica da democracia. Não é por acaso que na resenha de *Uma Teoria Econômica da Democracia*, Anthony Downs (1957, p. 138) faça a seguinte observação: “*the political structure of a democracy can be viewed in terms of a set simultaneous equations similar to those often used to analyze an economic structure*”.

A teoria da ação política apontada por Downs parte da ideia de que o homem é racional, motivo pelo qual procura realizar suas metas de forma consciente e lógica,

aproximando-se de uma relação de custo-benefício. Por definição, a racionalidade do agente individual está relacionada à construção do *homo economicus*, como convém à narrativa da democracia do *laissez-faire*. Isso significa dizer que:

(1) ele [o homem racional] consegue sempre tomar uma decisão quando confrontado com uma gama de alternativas; (2) ele classifica todas as alternativas diante de si em ordem de preferência de tal modo que cada uma é ou preferida, indiferente, ou inferior a cada uma das outras; (3) seu *ranking* de preferências é transitivo⁴; (4) ele sempre escolhe, dentre todas as alternativas possíveis, aquela que fica em primeiro lugar em seu *ranking* de preferências; e (5) ele sempre toma a mesma decisão cada vez que é confrontado com as mesmas alternativas (DOWNS, 1999, p. 28).

As preferências individuais são o insumo das escolhas. Os indivíduos hierarquizam suas preferências para melhor aproveitar os *payoffs* de suas decisões. Contudo, não se pode deixar de dizer que os valores individuais são mutáveis no transcurso da relação entre o tempo e o espaço, podendo aí ser alterada ou preservada. Como afirma James Buchanan (1954, p. 120), “*individual values are constantly changing; so a postdecision on ordering may be different from a predecision ordering*”. Por outro lado, os mesmos agentes racionais são potencialmente irracionais. O principal critério para se definir o homem irracional se relaciona, principalmente, a dois fatores elementares: descobrir os erros e não procurar corrigi-los, e não buscar potencializar os lucros e minorar os custos.

Em sentido contrário à distinção situacional do agente racional, George Tsebelis (1998), observa que a racionalidade dos indivíduos ou da forma como se comportam no contexto da competição política pode ser multivariada, uma vez que estão situados em *jogos em múltiplas arenas*. Uma *escolha aparentemente subótima*, em uma arena, não significa que o seu resultado final será igualmente subótimo, em outra. No modelo dos jogos ocultos em múltiplas arenas, uma escolha aparentemente subótima, na arena secundária, pode significar, na arena principal, uma escolha ótima. O que, de fato,

⁴ George Tsebelis (1998, p. 39) faz uma importante discussão a respeito da “impossibilidade de preferências intransitivas”. Por definição, as preferências transitivas são realizadas mediante um conjunto de outras escolhas satisfatoriamente substitutivas, como por exemplo, $X_i \succ X_1 \succ X_2 \succ X_n$. Observação importante é que o símbolo “ \succ ”, neste caso, significa apenas “preferência”, isto é, X_i é preferível a X_1, \dots, X_n .

condiciona a eficiência ou a ineficiência são as interações estratégicas firmadas pelos agentes em cada jogo com seus respectivos *payoffs*.

Jogos em múltiplas arenas são jogos com *payoffs* variáveis; o jogo é jogado na arena principal, e as variações de *payoffs* nessa arena são determinadas pelos eventos de uma ou mais arenas. A natureza do jogo final muda, dependendo da ordem de magnitude desses *payoffs*, da possibilidade de os jogadores se comunicarem ou não entre si e da repetição ou não do jogo ao longo do tempo (TSEBELIS, 1998, p. 25).

Esse estudo da racionalidade econômica como instrumento metodológico e analítico da racionalidade política é o pilar da teoria de downsiana do comportamento estratégico do agente político. Por isso, procuro analisar de forma mais detida os seguintes conceitos: a lógica do voto, os efeitos da incerteza, os custos da informação e o processo decisório governamental.

Em sistemas democráticos, os cidadãos racionais engajam-se no processo de escolha do governo que melhor pode representar seus interesses. Os mesmos cidadãos sempre buscam elevar suas rendas de utilidade tirando proveitos positivos das ações do governo. Esse tipo de comportamento condiz com a propensão ao individualismo da ação humana. Por conseguinte, a racionalidade do eleitor obedece à orientação da maximização da renda de utilidade. Os cidadãos eleitores do modelo downsiano são guiados por *fatores de tendência* que, por definição, é a avaliação do diferencial partidário que pode variar de três formas: a favor da mudança geral no governo; contra a mudança geral no governo; e a mudança geral no governo é equivalente a zero.

O desenho institucional do sistema partidário também é um importante fator na orientação do voto. O argumento é que os sistemas bipartidários incentivam os eleitores a elegerem governos como critério de avaliação dos partidos; de como os governos afetariam decisivamente sua renda de utilidade; e de que forma um partido pode se sair melhor que o outro em termos de desempenho governamental. Em sistemas multipartidários, o eleitor, pelas mesmas razões do sistema bipartidário, opta em beneficiar-se diretamente das ações governamentais em termos de incremento à sua renda de utilidade. Mas o que diferencia é o fato do eleitor utilizar o instituto do sufrágio como um processo de seleção de um governo.

De modo que a decisão do eleitor está condicionada a tentativa de prever o que os outros eleitores preferem, e aí sim depositar de forma mais segura o seu voto.

Em poucas palavras, pode-se afirmar que o processo de decisão do eleitor é permeado pela incerteza e pelo cálculo individual. Mesmo se tivesse o poder de conhecer profundamente a organização partidária, a sua decisão seria potencialmente incerta. É incerta quanto aos limites da maximização de suas rendas de utilidade. É incerta quanto ao potencial da ação governamental do partido. É incerta quanto à probabilidade de seu voto se converter em um partido vitorioso nas urnas.

O conceito de incerteza é outro assunto importante no modelo de Anthony Downs. Em um mundo ideal, a premissa principal é que os agentes são muito bem informados e podem ter acesso às informações necessárias para apurar de forma segura as suas decisões. Entretanto, no mundo real, o fluxo de informações é assimétrico e apresenta um custo econômico específico – o custo de informação. Assim, Anthony Downs (1957, p. 139) observa que *“lack of complete information on which to base decisions is a condition so basis to human life that influences the structure of almost every social institutions. In politics especially, its effects are profound”*.

O processo real retrata um cenário de óbvias adversidades para os agentes tomarem decisões precisas. Por esse motivo, o conceito de incerteza é um elemento que deve ser levado em conta na análise da política. Por incerteza, definiu-se “qualquer falta de conhecimento seguro sobre o curso de acontecimentos na linha do tempo. Em termos de qualquer decisão específica, ela pode variar quanto à possibilidade de eliminação, à intensidade e à relevância” (DOWNS, 1999, p. 97). Isto significa afirmar que a incerteza só pode ser entendida como um fato indelével se levarmos em conta principalmente o *grau de confiança* do agente que processa a decisão. E este conceito de incerteza pode afetar toda a ordenação do processo. Assim, a única forma de se conter a perspectiva da incerteza é avaliar o custo da informação: “a tomada de decisões políticas quando existe a incerteza e a informação só pode ser obtida com um custo” (DOWNS, 1999, p. 277).

Partindo da ideia de que para cada tomada de decisão há como contrapartida um custo, os agentes devem tomar as decisões da seguinte maneira: mapear as suas metas; observar as alternativas existentes; e eventuais consequências de cada escolha consolidada. Se para toda informação há um custo adicionado é possível dizer que os agentes devem

ponderar sobre as decisões a serem tomadas. A busca pela informação é a razão de ser de um cidadão racional. A informação é a forma mais precisa para se criar cenários, especular preferências e fazer as escolhas possíveis. Além do mais, a informação pode prever as decisões tomadas por outros jogadores. Em suma, pode-se dizer que nas democracias constitucionais, a informação, mesmo adicionada de custos, é a principal ferramenta no controle da dinâmica governamental e na demanda por *accountability*.

O exame da dinâmica decisória da ação governamental nas democracias tem sido outro tema relevante. Na observação de Anthony Downs, o governo deve ser entendido nos seguintes termos: “*That agency in the division of labor which has the power to coerce all other agents in society; it is the locus of ‘ultimate’ power in a given area*” (DOWNS, 1957, p. 136). Sob outras condições, o governo busca maximizar o apoio político para os seus projetos fazendo com que os gastos públicos se convertam em quantidades de votos dos cidadãos transferidos ao governo. Dessa forma, a direção de um partido vitorioso – ou uma coalizão de partidos – no poder disputa estrategicamente os votos com outros partidos que estão na oposição. Como se sabe, a intervenção do mundo político no mundo social é exercida pela ação governamental por meio de suas agências de planejamento (administração pública direta e indireta), fato que permite a transformação de demandas sociais em projetos políticos. Esse processo de captura é descrito da seguinte forma.

O governo [...] quer sancionar políticas que sejam adequadas aos desejos de seus membros, mas não sabe quais são esses desejos. Portanto, emprega como parte de sua própria estrutura institucional, um grupo de homens cuja função é se espalhar por todos os cantos da nação e descobrir a vontade do povo. Eles mantêm o órgão de planejamento central do governo informado sobre o que o povo quer, de modo que possam ser tomadas decisões que irão maximizar as chances de reeleição do governo (DOWNS, 1999, p. 109).

A vantagem operacional do governo é poder ter acesso as funções de utilidade dos eleitores, podendo assim direcionar suas ações em determinados circuitos. A ação governamental tem como referência a busca do “princípio da maioria” que pode ser simplificado da seguinte forma: o governo analisa as possíveis margens de ação; em cada margem de ação apresentada há pelo menos duas opções; fazendo com que as ações governamentais sejam independentes entre si. Por outro lado, a oposição tem três

estratégias para tentar desbancar o partido governista nas próximas eleições: optando em fazer uma correspondência com as políticas do governo, isto é, copiando *ipsis litteris* o programa político dos incumbentes; apoiando-se na coalizão minoritária que procura opor-se radicalmente aos programas do governo; ou, por fim, quando há falta de consenso no eleitorado quanto às melhores escolhas na dinâmica do processo decisório, o que fragiliza a estratégia da ação governamental eficiente.

1.4 – Mancur Olson e as bases do individualismo na ação coletiva

A *lógica da ação coletiva* de Mancur Olson (1977) talvez tenha sido uma das maiores novidades na teoria política positiva dos grupos sociais, das organizações e dos microfundamentos da democracia. A particularidade da obra situa-se em destacar a importância do individualismo metodológico – em um viés hobbesiano⁵ de construção do mundo político – capaz de explicar a formação e atuação dos grupos sociais ou organizações na captura dos bens comuns, coletivos ou públicos produzidos no âmbito das democracias representativas. Por essa razão, a teoria política da ação coletiva olsoniana⁶ afasta-se de qualquer perspectiva altruísta ou de solidariedade coletiva. Não há, por definição *ex ante*, um espírito cooperativo, em que os indivíduos abrem mão de seus interesses imediatos para construir compromissos e programas de assistência compartilhada na arena pública (tal pressuposto só é possível caso os membros individuais tenham algum estímulo, incentivo ou promessa).

⁵ A teoria política hobbesiana propõe que o indivíduo é, em estado de natureza, desprovido de sociabilidade interativa e cooperativa; e que neste mesmo estado, o homem é conduzido pelo império da paixão e da subjetividade. Por conseguinte, o homem governa a si próprio e interpreta a lei como lhe convém. Trata-se de um homem racional que busca maximizar sua satisfação individual, mesmo que tenha de sacrificar a satisfação de outrem. A equação política proposta por Thomas Hobbes capaz de evitar a *guerra de todos contra todos* – isto é, a perpetuação *ad infinitum* do estado de natureza – é a imposição de um governo soberano que é o próprio Estado, que limita a liberdade dos indivíduos e certifica a universalização da paz (HOBBS, 1978).

⁶ A lógica da ação coletiva de Mancur Olson tem uma explicação muito limitada para certos eventos políticos, como, por exemplo, a ação premeditada de um (grupo) terrorista contra uma dada população; o ataque valorativamente orientado de um (grupo) kamikaze; o suicídio para desencadear a revolta da população; a heróica marcha de uma multidão de camponeses famélicos para se fazer uma revolução. Quanto a estes e a outros fatos, Olson (1977, p. 60) apenas adverte que: “*Economic incentives are not, to be sure, the only incentives; people are sometimes also motivated by a desire to win prestige, respect, friendship, and other social and psychological objectives*”. É possível dizer que em muitos momentos ou acontecimentos – diferentemente da argumentação individualista de Mancur Olson – os indivíduos situados em organizações visem o *bem comum* independente da variação positiva de sua renda de utilidade.

A ideia de que os indivíduos constroem um bem coletivo, isto é, de que o significado efetivo do bem comum busca maximizar a satisfação coletiva e minimizar os *payoffs* individuais, próprio da teoria clássica da democracia, perde sua fundamentação. Para Olson, o indivíduo é racional e, por isso mesmo, comporta-se para satisfazer o seu auto-interesse, em níveis ótimos, e não os interesses do bem comum. Para cada indivíduo olsoniano, o interesse comum dos membros não é suficiente para levá-los à cooperação no provimento dos bens coletivos ou públicos. As barreiras à cooperação só são dificultados em função da existência do cálculo racional dos indivíduos. Com isso, o que se deve levar em conta é o fato de que há um tipo de comportamento que tende a maximizar a renda de utilidade marginal individual e que essa realização se dá nas evidências de ganhos.

O conceito de evidências de ganhos é a chave explicativa da racionalidade da ação coletiva. As evidências de ganhos podem ser de dois tipos: quando o ganho é comum e se manifesta internamente ao grupo: por exemplo, a redução de um imposto indireto; e quando o ganho é individual e incentiva a renda unitária marginal: por exemplo, o aumento do salário de um operário e não de todos os operários da fábrica. Um exemplo corrente deste argumento diz respeito aos tipos de organização que são formalizadas nas democracias. As organizações são sistematizadas para atender aos “interesses de seus membros”. Esta é a razão central a qual os sindicatos defendem “altos salários e melhores condições de trabalhos”; as organizações de fazendeiros apóiam uma “legislação favorável” à produção primária; os cartéis sustentam “altos preços” para o consumidor final; e o Estado viabiliza o “interesse comum dos seus cidadãos” (OLSON, 1977, p. 6-7).

Assim, por definição, uma organização pode ser entendida como “*a function when there are common or group interests, and though organizations often also serve purely personal, individual interests, their characteristic and primary function is to advance the common interests of groups of individuals*” (OLSON, 1977, p. 7). A organização é, por definição, o espaço que busca prover o interesse comum dos indivíduos. Neste sentido, é razoável que as organizações sejam um canal representativo das demandas individuais. Porém, a situação não é tão simples como pode parecer. Por defender os “interesses comuns de grupos de indivíduos”, a organização se torna uma arena competitiva na alocação ótima de recursos escassos. Enquanto, por exemplo, os membros X_1 e X_2 da organização dos Produtores de Açai da Ilha do Marajó preferem exportar o produto, por terem conquistado

um nicho de mercado na Europa Oriental; os membros X₄ e X₅, da mesma organização fictícia de Produtores de Açaí, preferem abastecer o mercado interno, local e regional. Nesse caso, a organização busca contemporizar os interesses por meio de incentivos seletivos⁷, privilegiando uns e negligenciando a demanda dos demais.

Ainda há a probabilidade de que alguns membros se beneficiem diretamente sem pagar os custos inerentes à produção. Fato que poderia ser ilustrado pelo membro X₃ da organização de Produtores de Açaí, que se comporta como um carona (*free rider*). Em geral, o carona aparece em grupos grandes, onde todos têm interesse de obter os benefícios coletivos, mas nem todos têm o mesmo interesse de pagar (p. ex., remunerar os meios de produção ou o estabelecimento de um contrato) pelos mesmos benefícios. Assim, Mancur Olson (1977, p. 21) observa que “*though all of the members of the group therefore have a common interest in obtaining the collective benefit, they have no common interest in paying the cost of providing that collective good*”.

Por outra via, Mancur Olson analisa o grau de integração e desempenho dos grupos grandes e pequenos. Por definição, ambos buscam obter benefícios dos bens comuns, sendo que os grupos grandes, por agruparem muitos membros, são menos eficientes. Por sua vez, os grupos pequenos tendem a ser mais eficientes nas suas decisões coletivas.

The largest member, the member who would on his own provide the largest amount of the collective good, bears a disproportionate share of the burden of providing the collective good. The smaller member by definition gets a smaller fraction of the benefits of any amount of the collective good he provides than a larger member, and therefore has less incentive to provide additional amounts of the collective good. Once smaller member has the amount of the collective good he gets free from the largest member, he has more than he would have purchased for himself, and has no incentive to obtain any of the collective good at his own expense. In small groups with common interests there is accordingly a surprising tendency for the ‘exploitation’ of the great by the small (OLSON, 1977, p. 35).

⁷ Os incentivos seletivos podem ser de dois tipos: sanção ou punição e a recompensa: “*social sanctions and social rewards are ‘selective incentives’; that is, they are among the kinds of incentives that may be used to mobilize a latent group*”, como, por exemplo, os Produtores de Açaí. “*It is in the nature of social incentives that they can distinguish among individuals: the recalcitrant individual can be ostracized, and the cooperative individual can be invited into the center of the charmed circle*” (OLSON, 1977, p. 61). Em outros termos, compreende-se a dinâmica dos incentivos seletivos funciona como um *trade off* entre expansão – em caso de recompensa – e retração – em caso de sanção/punição – da relação custo-benefício dos grupos sociais.

Da mesma forma, Mancur Olson (1977) faz uma diferenciação em torno dos grupos exclusivos e grupos inclusivos. Os grupos exclusivos são aqueles situados na esfera do mercado e são exclusivos em relação aos bens coletivos: “*the benefit it provides is fixed in supply*”. Os grupos inclusivos não se encontram em uma situação de mercado e são inclusivos em relação aos bens coletivos: “*the benefits from a collective good is not fixed in supply*” (p. 37). Em certas circunstâncias, pode haver uma ambivalência entre os grupos exclusivos e inclusivos que se confundem, fazendo com que a exclusividade ou inclusividade “*depends upon the nature of the objective the group seeks, not on any characteristics of the membership*”, isto é, “*the same collection of firms of individuals might be an exclusive group in one context and an inclusive group in another*” (p. 39).

Com isso, um bem coletivo será tudo aquilo que for consumido pelos membros de uma comunidade, isto é, os cidadãos independentemente de terem contribuído de forma direta para tal benefício. Os bens coletivos não podem ser monopolizados por indivíduos ou grupos, uma vez que a sua realização se dá na arena pública. “Esta é a substância da política. Os interesses mantidos em comum por um número de indivíduos podem ser considerados em termos de bens coletivos” (FROHLICH e OPPENHEIMER, 1982, p. 43). Por conseguinte, a democracia é entendida como um bem coletivo: todo bem coletivo é um bem público e indivisível, conforme podemos ver no seguinte exemplo:

A common, collective, or public good is here defined as any good such that, if any person X_i in a group $X_1, \dots, X_i, \dots, X_n$ consumes it, it cannot feasibly be withheld from the others in that group. In other words, those who do not purchase or pay for any of the public or collective good cannot be excluded or kept from sharing in the consumption of the good, as they can where noncollective goods are concerned (OLSON, 1977, p. 15).

Sob outras condições, encontram-se os bens privados pertencentes apenas aos particulares ou grupos de particulares associados ao mercado, e não à comunidade. Trata-se, assim, de um bem econômico-privado, divisível e exclusível.

Finalmente, pode-se destacar a importância de Mancur Olson no debate da teoria política moderna tendo em vista a função dos grupos e das organizações na mecânica dos microfundamentos da democracia. Isto é, a democracia como um método de acomodação

que tentar equacionar os interesses individuais e coletivos no campo das instituições políticas.

1.5 – A formação de governos como um problema de investigação

Toda e qualquer pesquisa científica demanda um tipo específico de interpretação e explicação da realidade. Todavia, sendo esta realidade multidimensional e dinâmica, e assim inatingível em sua totalidade – limitando-se, assim, ao possível, parcial e provisório –, deve o pesquisador, em cautela, valer-se da racionalidade metodológica, para, em um debruçar metódico, buscar a articulação das inúmeras categorias relevantes do fenômeno a ser estudado, de sorte a explicar as tensões que desafiam a análise objetiva dos fenômenos políticos. Com esse pressuposto elementar é que demando a descrição do problema de investigação, apontando os avanços e os desafios que se seguirão.

Objetivamente, pretendo estudar a formação de governos estaduais a partir da seguinte premissa minimalista: a de que no federalismo, em todas as unidades subnacionais, os governos estaduais são instituídos com o propósito de processar decisões políticas eficientes, tendo como centro dessas decisões os atos dos governadores, chefes do Poder Executivo estadual. Sob este ponto de vista, digo que todo ato de governo é, nessas circunstâncias, um ato centrado em um único agente político, o próprio governador.

Porém, as decisões dos governadores em termos de ação governamental não são nem imparciais e nem imunes às externalidades políticas, econômicas ou sociais. Isto significa dizer que a racionalidade do processo decisório estará sempre condicionada ao contexto, à situação e à conjuntura a qual se defronta o agente no poder instituído. Esta relação entre as decisões centradas em um determinado agente e a realidade externa que o influencia é a causa de muitos dilemas decisórios em democracias representativas. Por razões inerentes à racionalidade da sobrevivência política e potencializada pela ordem institucional que amplia cada vez mais o número de jogadores com poder de veto, o governador não pode acionar apenas os seus desejos e preferências ordenadas, uma vez que se deve levar em consideração as ações e conjunturas propiciadas por diversos agentes envolvidos na interação estratégica, portanto, na própria formulação do processo decisório.

O ato de negociar apoios políticos com outros agentes tem o propósito de minimizar o conflito e potencializar as ações concretas condizentes com seus interesses. Neste caso, os

mecanismos de barganha acabam por se tornar um instrumento de unificação de diversos interesses com o propósito de evitar o dissenso, o impasse e a paralisia de decisões na coordenação entre as arenas executiva (governador e secretários) e legislativa (Mesa Diretora, Colégio de Líderes, bancadas e deputados estaduais), vale dizer, dos intrincados mecanismos da ação governamental em contextos democráticos.

Em um primeiro momento, o governador edifica um governo recrutando e selecionado políticos e especialistas que estejam o mais próximo possível de suas preferências e dos seus interesses políticos. Em termos de divisão funcional da atividade governativa, o governador arranja uma equipe de governo que dá o suporte necessário para as suas decisões, o que chamo de governos de gabinetes no contexto do ultrapresidencialismo estadual. Em um segundo momento, o governador tenta ampliar sua rede de superdominância em outra arena decisória fundamental na democracia, o Poder legislativo. Ao buscar uma negociação mais pragmática com a base legislativa, o governador calcula formar uma maioria que defenda seus interesses dentro desta arena. Este tipo de interação estratégica entre os poderes busca lograr uma plataforma de governabilidade majoritariamente durável.

A partir da revisão teórica, pode-se perceber que o que está em jogo tanto na interação estratégica entre o governador e sua equipe de secretários quanto na existente entre o gabinete do governador e os deputados estaduais é a busca da satisfação individual dos agentes, da sobrevivência política e da apropriação do excedente econômico, político e social que deriva e se radicaliza com maior ou menor intensidade no próprio desdobramento ou aprofundamento do conflito distributivo.

1.6 – Notas conclusivas

Na revisão teórica do capítulo, propositadamente estruturada como uma resenha analítica de três importantes trabalhos no campo da teoria da escolha pública, tive como objetivo colocar em discussão as contribuições da teoria política positiva para melhor interpretar as informações e os dados empíricos da pesquisa. Ao rememorar os principais trabalhos de Joseph Schumpeter, Anthony Downs e Mancur Olson, também tentei evidenciar a perspicácia teórica e analítica desses autores para a investigação do comportamento individualista e estratégico, do desempenho e dinâmica das instituições

políticas e da formação dos governos nas democracias representativas. Por fim, ao revisitar o pensamento político contemporâneo – em especial, a sua crítica à teórica clássica da democracia –, encontro a possibilidade de construir um referencial teórico mais realista e harmônico com os horizontes investigativos da presente pesquisa.

2 – GOVERNOS DE GABINETE NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E NO ULTRAPRESIDENCIALISMO ESTADUAL

Todas as investigações com respeito às formas de governo trazem o cunho, mais ou menos exclusivo, de duas teorias discordantes quanto às instituições políticas, ou, para falar mais precisamente, concepções discordantes do que venham a ser instituições políticas.

John Stuart Mill,
“Considerações sobre o Governo Representativo”

2.1 – Preâmbulo

A via brasileira para a redemocratização representou um ponto de inflexão importante na redefinição das instituições políticas e das regras do jogo. De instituições notadamente autoritárias e pouco inclusivas, politicamente forjadas pelo regime militar de 1964, passou-se, ainda na década de 1980, para o desenho institucional, que sob a égide do marco constitucional do estado de direito, condicionou a existência de um sistema político amplamente competitivo e inclusivo. Em certo sentido, os princípios da poliarquia brasileira consolidados pela Constituição de 1988 nascem em um contexto inédito de reformas institucionais em amplos setores da sociedade brasileira, bem como na reengenharia das regras do jogo na condição de imperativo na dinâmica da competição política nas mais diferentes arenas da representação democrática.

A opção pela ordem democrática funcionou como o resultado das conquistas da cidadania, da justiça social e das liberdades individuais e coletivas, que se realizaram em conformidade com o pacto das elites civis e militares, com o colapso do modelo que estruturou o “milagre” econômico e com a exaustão do arranjo institucional que legitimou o regime autoritário por duas décadas. Tampouco não se deve deixar de lembrar que nesse mesmo período – época esta que representou o auge e o declínio da ordem ditatorial –, inúmeros países passavam por significativos processos de transição de regimes autoritários pouco inclusivos – socialismo autoritário, ditaduras militares e regimes corporativistas –

para ordens poliárquicas (CORRÊA, 2005; PRZEWORSKI, 1994). Com isso e diante de uma nova realidade política de reformas, somente uma constitucionalidade renovada poderia sustentar a existência de um novo contrato político que buscasse consolidar e aprofundar, de fato, as conquistas sociais e econômicas imprescindíveis para a construção e ampliação dos princípios da democracia no Brasil pós-autoritário.

A aprovação da Carta Constitucional em 1988 abriu os novos caminhos para o ordenamento e a regulação das regras do jogo e dos limites da competição política, fato que superaria em inúmeras questões o ordenamento constitucional autoritário. Contudo, embora se pudesse contar com a legitimidade das instituições políticas, a métrica constitucional que se consolidou ainda preservou alguns dispositivos institucionais introduzidos pela ordem autoritária, especialmente, o instituto do decreto-lei que foi transformado em medida provisória (MP). Pode-se dizer que conforme a observação de Sérgio Abranches (1988, p. 8) “há uma contradição inexorável entre a necessidade prática de administrar o cotidiano, com instrumentos ainda do passado, e a imposição política e moral da reforma político-institucional, que requer, forçosamente, planejamento e complexas negociações”. O desenho institucional de 1988, portanto, combina tanto a herança republicana brasileira – inclusive em sua fase autoritária, vide os poderes de decreto-lei – quanto à incorporação de novos institutos e métodos, especialmente, os incentivos institucionais à formulação da agenda decisória do Executivo e do Legislativo, sensíveis aos efetivos controles da sociedade por meio do mecanismo indireto de supervisão (AMORIM NETO e TAFNER, 2002).

De fato, o paradoxo estaria, por um lado, entre a necessidade política de se consolidar os novos limites da governabilidade direcionada pelo Executivo e da representatividade proporcional do Legislativo, bem como as liberdades políticas fundamentais para o exercício da cidadania e da participação popular nas mais diferentes arenas decisórias. E, por outro, os limites políticos que não levassem as instituições políticas para o caminho incerto do impasse político – que pode ser entendido como a equação da crise de representação na governabilidade, paralisia decisória e violência política – como se assistiu nos momentos que antecederam a ruptura política de 1964 (SANTOS, 2003b).

Assim, torna-se importante tentar interpretar e explicar o novo desenho político-institucional que se apresenta. Por essa razão, a proposta deste capítulo é desenvolver um reexame geral sobre a estrutura e função do poder presidencial no Brasil em dois níveis de análise: governo federal – presidente da República – e governos estaduais – governadores. De igual modo, o trabalho pretende desenvolver um quadro comparativo capaz de situar o dilema político-institucional do regime presidencialista na democracia brasileira logo após a redefinição das regras constitucionais.

O presente capítulo tem a seguinte ordem de exposição. Primeiramente, situo o conceito de presidencialismo em sistemas democráticos, tendo como referência analítica a literatura internacional (SARTORI, 1996; LINZ, 1994; SHUGART e CAREY, 1992), onde tento desenvolver e aprofundar um debate levando em conta as particularidades, os limites e as críticas que são dirigidas aos regimes presidenciais. Logo em seguida, introduzo o debate sobre o presidencialismo de coalizão no Brasil, que pode ser entendido como um método político estruturalmente instável, mas que ainda ampara a existência de um arranjo político-institucional capaz de dar prosseguimento ao processo decisório e à governabilidade (ABRANCHES, 1988). Em uma etapa seguinte, observo de que forma o regime presidencial de coalizão passa por um processo crescente de racionalização de seus métodos de coordenação e decisão (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001; SANTOS, 2003a) visto que o sistema atende as prerrogativas da agenda presidencial e de múltiplos incentivos institucionais que favorecem a estabilidade e previsibilidade do sistema. Posteriormente, avalio o conceito de ultrapresidencialismo estadual (ABRUCIO, 1998 e 2002; SAMUELS e ABRUCIO, 2000), tentando apontar a racionalidade existente na obtenção de sucesso das governadorias estaduais na construção de maiorias na arena legislativa e na própria arena executiva, por meio da distribuição eficiente de pastas das secretarias para partidários e técnicos/especialistas em cada área de atuação. Finalmente, especifico em um quadro comparativo os poderes presidenciais dos presidentes da República e dos governadores dos estados na formação dos governos de gabinete, onde procuro avaliar seus poderes de veto, de agenda administrativa e legislativa, de nomeação e exoneração dos gabinetes, da aprovação de projetos de lei.

2.2 – Uma taxionomia do regime presidencialista

A forma como os regimes democráticos otimizam o processo decisório da governabilidade se divide em parlamentarismo, presidencialismo e semipresidencialismo⁸. A particularidade de cada sistema de governo, bem como as suas múltiplas combinações institucionais, pode perfeitamente caracterizar histórica e funcionalmente os formatos das democracias representativas. Dessa forma, é possível entender que o controle dos mecanismos de governabilidade pelo Poder Executivo, as lógicas de interação entre Executivo e Legislativo, os sistemas partidários e eleitorais, os governos de coalizão majoritária ou minoritária, e os mecanismos de *accountability* (responsabilização pública) podem ser utilizados como critérios analíticos para se explicar a dinâmica institucional de cada sistema de governo.

Dependendo do sistema de governo que se forma, a dinâmica do processo decisório pode estar institucionalmente concentrada em um Poder Executivo constitucionalmente independente do Poder Legislativo. Isto é, o caso da separação dos poderes nos regimes presidencialistas; ou mesmo quando o Poder Executivo emerge do Poder Legislativo ou Colegiado, e.g., o caso dos regimes parlamentaristas. Em todo caso, tanto no presidencialismo como no parlamentarismo, o Poder Executivo – presidente da República ou primeiro-ministro – precisam formar maiorias legislativas politicamente previsíveis para melhor operar as ações estratégicas do governo. Ao passo que a competitividade que se orienta para o bipartidarismo, independentemente de o regime ser presidencial ou parlamentar, a coalizão legislativa que forma o governo, em determinados momentos, é desnecessária, haja vista que o sistema eleitoral majoritário cria os incentivos institucionais necessários para que a maioria partidária e parlamentar pró-Executivo se faça presente no processo legislativo ordinário. Embora ainda se considere que nos sistemas bipartidários, no contexto da formação de governos divididos – especialmente, o caso do

⁸ O regime semipresidencialista tipicamente francês, que doravante não será mais objeto de discussão deste capítulo, funciona como um “autêntico sistema misto”, descentralizado, tendo em vista que a sua “estrutura de dupla autoridade flexível”, na verdade, representa um “Poder Executivo bicéfalo” que oscila entre o poder do presidente e o poder do primeiro-ministro (SARTORI, 1996, p. 139). Em outro sentido, Matthew Shugart e John Carey (1992) avaliam que para além da tricotomia presidencialismo, parlamentarismo e semipresidencialismo, as dinâmicas de incentivos institucionais possibilitaram a emergência de outros dois subprodutos do semipresidencialismo: o sistema premier-presidencialista e o sistema presidencial-parlamentar.

presidencialismo norte-americano – o recurso da coalizão temporária pode funcionar no sentido de negociar os assuntos de interesse nacional (FIORINA, 1996).

A dinâmica interativa entre Executivo e Legislativo também é um dado de realidade para esta linha de análise. Na formação dos governos presidencialistas, sob o prisma constitucional da separação dos poderes, esta dicotomia é uma evidência em si mesma, tendo em vista que o sistema é formado por dois poderes de forte representatividade eleitoral, o presidente da República e o Legislativo bicameral ou unicameral (LINZ, 1994). Por sua vez, em regimes parlamentaristas, o Poder Executivo está localizado no interior do próprio parlamento e é controlado institucionalmente pelo partido vitorioso nas urnas ou pela coalizão de partidos eleitos que por meio do controle parlamentar da nomeação do gabinete formam uma maioria necessária, previsível e estável para o desempenho do governo.

Por fim, a questão dos mecanismos de *accountability* se coloca como um desafio importante para as democracias representativas, especialmente, as que passaram por processos de ruptura política. Em geral, por motivações inerentes ao próprio desenho do presidencialismo, da separação do Executivo e do Legislativo e, por conseguinte, os excessivos poderes de agenda e legislativos deste sobre aquele, os mecanismos de *accountability* podem se transformar em um caminho capaz de responsabilizar e influenciar as ações de governo e a renovação política por meio de eleições periódicas em todos os níveis de representação proporcional e majoritária.

O debate acerca da correspondência positiva entre presidencialismo e a ampliação dos mecanismos de *accountability* tende ao consenso. David Samuels (2004, p. 426) indica que “*given the separation of powers under Presidentialism, a pertinent question is therefore whether clarity of responsibility affects voters’ capacity to reward or sanction presidential governments, in both executive and legislative elections*”. No mesmo sentido, Juan Linz (1994), um profundo crítico dos regimes presidencialistas latino-americanos, afirma que uma das poucas vantagens da ordem presidencial sobre o parlamentarismo diz respeito ao fato de que no presidencialismo, em função do desenho institucional que centraliza os poderes de chefe de Estado e chefe de Governo, entre outros atributos, é evidente que haja uma tendência inicialmente favorável à fixação de mecanismos de *accountability* e de *identifiability*.

The voter in casting his ballot knows whom he or she is voting for and who will govern should this candidate win. The person voting for representatives of a party in a parliamentary system presumably does not know who the party will support to be prime minister, and if it is a multiparty system in which the party cannot expect to gain an absolute majority, the voter does not know what parties will form a governing coalition (LINZ, 1994, p. 10-11).

A diferença entre o presidencialismo e o parlamentarismo, no entanto, não se resume apenas ao contexto institucional experimentado nas democracias representativas. Em termos conceituais, os dois sistemas de governo apresentam particularidades que devem ser levadas em consideração no debate a respeito das instituições políticas. Embora em inúmeros aspectos se consiga observar certas similitudes, em outros há uma evidente distinção. Nesse caso, o parlamentarismo pode ser conceitualmente entendido, segundo a definição clássica de Hans Kelsen (2000, p. 113) como “a formação da vontade normativa do Estado mediante um órgão colegiado eleito pelo povo com base no sufrágio universal e igual para todos, isto é, democraticamente, portanto segundo o princípio da maioria”. Em outros termos, trata-se de um governo de legitimação indireta, que emerge de uma maioria formada eleitoralmente na própria Assembleia, que, por sua vez, representa proporcionalmente os partidos políticos vitoriosos nas urnas; ou de apenas um único partido como no caso do sistema bipartidário ou westminsteriano (LIJPHART, 2003).

Tampouco, segundo Giovanni Sartori (1996), o regime parlamentarista pode ser visto de forma homogênea, isto é, desconsiderando as especificidades histórico-institucionais desenvolvidas em cada país. Em geral, o regime parlamentar se subdivide em três importantes modelos. Primeiramente, o sistema de gabinetes, em que o primeiro-ministro controla o poder de agenda da atividade parlamentar. Em segundo lugar, o governo por Assembleia existente na França (Terceira e Quarta Repúblicas), que em função da crise de governabilidade, optou pela adoção do parlamentarismo controlado pelas estruturas partidárias. Finalmente, o parlamentarismo misto – Israel, Alemanha, Itália, Espanha etc. – que se institui na tentativa de conciliar as inovações institucionais existentes nos dois modelos anteriores – o *cabinet system* e os governos centrados na Assembleia Nacional.

Por sua vez, o regime presidencialista tem uma racionalidade e uma dinâmica institucional particular, que acaba por se diferenciar do parlamentarismo. Em termos conceituais elementares, o regime presidencialista se caracteriza por promover “eleição popular, direta ou análoga, para escolher o chefe de Estado, com um mandato fixo”, por meio de um calendário eleitoral constitucionalmente regrado (SARTORI, 1996, p. 97). O poder presidencial é uma instância constitucionalmente separada do Legislativo. O presidente da República, na condição de chefe do Poder Executivo, coordenada e opera as ações governamentais do Estado e de seu próprio governo; já a Assembleia Nacional elabora e aprova as leis, decretos administrativos e vetos presidenciais, além de fiscalizar as principais decisões do presidente da República e de seu gabinete de coloração multipartidária.

O governo, ou o Executivo, não é nomeado nem demitido por meio de votação parlamentar. Os governos são uma prerrogativa presidencial; é o presidente que nomeia e demite os ministros, discricionariamente. Como é natural, o presidente pode escolher seus ministros de modo a agradar o parlamento, mas o fato é que eles são objetos de nomeação presidencial (SARTORI, 1996, p. 98).

Não é por acaso que na condição de chefe de Estado e de chefe de Governo, o presidente tem incentivos constitucionais e institucionais específicos capazes de promover políticas de ação de governo de forma independente dos outros poderes – isto é, os poderes de agenda –, porém sem deixar de levar em conta as demandas do próprio partido governista e dos partidos de sustentação da coalizão – no caso do multipartidarismo – que apóiam as políticas pró-presidente da República na arena legislativa – poderes de barganha, negociação e distribuição de patronagem no processo de coalizão-cooptação para a formação da maioria.

Outra observação importante para se explicar a lógica do regime presidencialista em democracias constitucionais diz que:

Presidential systems are based on the opposite principle. An executive with considerable powers in the constitution and generally with full control of the composition of his cabinet and the administration is elected by the people (directly or by an electoral college elected for that purpose) for a

fixed period of the time and is not dependent on a formal vote of confidence by the democratically elected representatives in a parliament; the president is not only the holder of executive power but the symbolic head of the state and cannot be dismissed, except in rare cases of impeachment, between elections (LINZ, 1994, p. 06).

Juan Linz (1994) destaca a importância da formação dos governos de gabinete – especialmente, a formação dos ministérios presidenciais multipartidários – para a efetivação do poder presidencial tanto na arena governativa, na operacionalização da burocracia estatal via distribuição eficiente de cargos ministeriais, quanto na arena legislativa, na obtenção de uma maioria de partidos e lideranças na Assembleia. Por conseguinte, o presidente tem total responsabilidade pela nomeação e exoneração dos membros de seu gabinete, mas essa articulação, no contexto do regime presidencial e multipartidário, deve respeitar principalmente a proporcionalidade na distribuição dos recursos necessários para se manter a agenda da governabilidade tendente à composição majoritária. Nessas condições, o presidente precisa reagrupar os partidos parlamentares para robustecer a coalizão majoritária; sem também deixar de considerar as margens de negociação com os parlamentares de oposição, tendo em vista que em determinados assuntos – especialmente, em se tratando de mudanças nas regras constitucionais, onde o governo pode ter algumas deserções no processo de votação – contando-se com o elevado custo de informação e a imprevisibilidade da base de sustentação parlamentar do presidente – os votos fracionados da oposição podem ser importantes para o sucesso da estratégia presidencial na obtenção da vitória na arena legislativa (DOWNS, 1999; RIKER, 1967).

Os regimes presidencialistas podem, portanto, variar de acordo com o desenho institucional aderente ao formato constitucional que cria as condições necessárias para se maximizar a eficiência governativa por meio das regras formais. Assim, o regime presidencial pode ser pensado à luz de dois modelos básicos: o presidencialismo bipartidário e o presidencialismo multipartidário. O primeiro tipo diz respeito à tradição norte-americana do bipartidarismo, onde o presidente exerce um forte poder de persuasão, negociação e direcionamento da ação estratégica do governo.

The President of the United States has an extraordinary range of formal powers, of authority in statute law and in the Constitution. Here is

testimony that despite his “powers” he does not obtain results by giving orders – or not, at any rate, merely by giving orders. He also has extraordinary status, ex officio, according to the customs of our government and politics. Here is testimony that despite his status he does not get action without argument. *Presidential power is the power to persuade* (NEUSTADT, 1990, p. 10-11 – o grifo em itálico é meu).

Em outra tradição se encontram os países de presidencialismo multipartidário, onde – incluindo o Brasil e a maioria dos países das Américas – o presidente da República acumula os cargos de chefe de Estado, chefe de governo, principal líder de seu partido, poderes de decreto e de veto total e parcial, além de ter um enorme poder de persuasão e influência em muitas arenas sociais e econômicas (SHUGART e CAREY, 1992; MAINWARING, 1997; CAREY e SHUGART, 1998; FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001).

A partir desta revisão conceitual sobre os regimes presidenciais e parlamentares em perspectiva comparada, a próxima seção é uma tentativa de se discutir com maior profundidade as características do presidencialismo no Brasil, presidencialismo este que muitos analistas acertadamente convencionaram chamar de presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988; FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001; SANTOS, 2003a; AMORIM NETO, 2006). Assim, a proposta da próxima seção é analisar o presidencialismo de coalizão no Brasil e destacar de que forma o atual debate tem provocado um série de explicações conflitivas.

2.3 – A experiência do presidencialismo de coalizão⁹

A institucionalização do regime presidencial no Brasil, cuja trajetória histórica foi caracterizada pela contínua hipertrofia política do presidente da República, tem se colocado como um importante desafio no novo experimento democrático no Brasil. A tradição político-institucional brasileira desde a Ordem Imperial, passando pela República Velha, Estado Novo, República liberal-democrática de 1946, Regime Militar de 1964, até a recente democracia constitucional da Nova República de 1988, em sentido amplo, ainda combina um tipo de experimento político marcado pela existência de um Poder Executivo

⁹ Alguns trabalhos procuram fazer um levantamento crítico e avaliativo do conceito de presidencialismo de coalizão. Destaco aqui basicamente três trabalhos recentes: José Antônio Giusti Tavares (2001), Carlos Pereira e Bernardo Mueller (2003) e Lucio Rennó (2006). Cabe notar, também, que a estrutura desta seção se inspirou na articulação expositiva dos respectivos trabalhos.

demasiadamente forte e interventor na construção da vida política do País (LAMOUNIER, 1994; ABRUCIO, 1998).

Como contribuição para este debate sobre a ação governamental do Executivo no período da redemocratização, Sérgio Abranches (1988) formula um conceito paradigmático para a explicação das particularidades da tradição presidencialista no novo contexto de consolidação da democracia representativa: trata-se do conceito de *presidencialismo de coalizão*. De fato, a proposta principal do autor ao formular o conceito de presidencialismo de coalizão é revisitar criticamente o sistema político brasileiro e ampliar os horizontes analíticos, teóricos e metodológicos a respeito da necessidade de se explicar a racionalidade inerente à transição e à consolidação das regras democrática, bem como entrever as possibilidades de se construir um regime presidencial compatível com a eficiência decisória do modelo Westminster e a representatividade proporcional do modelo consensual (LIJPHART, 2003).

Para Sérgio Abranches (1988), a tradição republicana no Brasil tem como base o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, e a representação proporcional com lista aberta que produz um sistema multipartidário e organicamente fragmentado. A combinação de todas estas instituições políticas cria a condição necessária para o funcionamento do sistema. Além disso, o presidencialismo de coalizão, em sua dimensão vertical, articula-se a partir de dois eixos. Por um lado, o presidente busca formar uma composição partidária majoritária capaz de se fazer representar na dinâmica da governabilidade – o que não chega a ser estranho a outros experimentos político-institucionais de perfil parlamentar ou semipresidencial. Por outro lado, também busca representar as particularidades estaduais e regionais, assim como tenta fortalecer os estados mais ricos localizados na Região Sul e Sudeste, uma vez que são os estados de maior concentração urbano-industrial, cujas cidades concentram uma elevada população de eleitores¹⁰, que também cedem a maior parte dos ministros de estado (administração pública direta).

¹⁰ Trata-se de uma tese central da “perspectiva sociológica” do comportamento e do desenvolvimento político. Em certo sentido, a perspectiva sociológica foi criticada por Fabiano Santos (1994). Para o autor, o comportamento dos parlamentares na produção legislativa ordinária no contexto do experimento democrático de 1959 a 1963, e que certamente não se interrompe no período pós-1988, segue a lógica da transferência concentrada de recursos (TCR), isto é, de leis que canalizam recursos públicos dispersos para interesses particulares concentrados. Visto dessa forma, ao contrário da visão acadêmica dos *Brasis* tradicionais (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) e modernos (Sudeste e Sul) – mote central da perspectiva sociológica –, Fabiano Santo (1994, p. 75) insiste no fato de que as leis TRC são formuladas com muito mais intensidade e

Diante dessa constatação, pode-se perceber que no presidencialismo de coalizão brasileiro, a formação de gabinetes ministeriais também conta com um forte apoio das bases partidárias e regionais (LIMA JÚNIOR, 1983; ABRANCHES, 1988; MENEGUELLO, 1998). Em virtude da institucionalidade e dos mecanismos de ação coletiva, os presidentes substituem a exigência universalista da *expertise* político-gerencial pelo critério da patronagem que privilegia o acesso de parlamentares à instâncias decisórias do Poder Executivo, tendo como objetivo garantir a cooperação dos partidos na votação de leis e mudanças das regras constitucionais favoráveis aos interesses do presidente. Pela ótica do modelo da ambição carreirista de David Samuels (1998), os ministérios presidenciais, as secretarias estaduais e municipais funcionam, por outro lado, como uma posição estratégica para ampliar as bases eleitorais dos parlamentares, e projetá-los para eventuais corridas eleitorais. Pela mesma razão, o desenho institucional do presidencialismo de coalizão é indulgente com esse tipo de prática, uma vez que o presidente da República, os governadores e prefeitos precisam de apoio parlamentar suficiente para aperfeiçoar o processo decisório.

Em certo sentido, é possível explicar os mecanismos de uma coalizão como um tipo de arranjo político-institucional necessário para a formação de uma rede de superdominância coesa, visto que:

A frequência de coalizões reflete a fragmentação partidário-eleitoral, por sua vez ancorada nas diferenciações sócio-culturais; é improvável a emergência sistemática de governos sustentados por um só partido majoritário. Essa correlação entre fragmentação partidária, diversidade social e maior probabilidade de coalizões beira o truísmo. É nas sociedades mais divididas e mais conflituosas que a governabilidade e a estabilidade institucional requerem a formação de alianças e maior capacidade de negociação (ABRANCHES, 1988, p. 20-21).

Outro ponto relevante diz respeito à dinâmica endógena das coalizões cíclicas para a formação dos governos presidenciais. Para Sérgio Abranches (1988), a formação dos

frequência do que as leis de outra natureza – vale lembrar: regulação concentrada (RC), transferência difusa de recursos (TDR), e regulação difusa (RD). Concretamente, pode-se dizer em forma de síntese, que “a produção de leis TRC é generalizada, os deputados de todas as regiões e de todos os partidos produzem mais leis TRC que leis de outros tipos”. Exceções às TCR são encontradas com mais assiduidade na tramitação de projetos orçamentários nas áreas de saúde e educação.

governos de coalizão presidencial passa por três momentos especiais: I – a construção da aliança eleitoral multipartidária; II – a constituição do governo que inclui os partidos parlamentares da coalizão vitoriosa; III – e, a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante a partir do processo de distribuição de funções e de responsabilidades administrativas diretas e indiretas. Esta dinâmica é importante para se explicar os níveis de cooperação ou de coalizão-cooptação dos agentes e das organizações políticas em jogos de múltiplas arenas.

Em todo caso, o presidencialismo de coalizão à luz da interpretação de Sérgio Abranches, não é tão estável e previsível como uma leitura desatenta poderia sugerir. Na verdade, trata-se de:

Um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão (ABRANCHES, 1988, p. 27).

A consolidação do presidencialismo de coalizão pós-1988 não supera a lógica do clientelismo e da patronagem – a condição necessária para a existência de um presidencialismo robusto e eficiente. Pelo contrário, apenas acentua sua ambiguidade em um contexto de institucionalização da democracia. Em função do grande número de jogadores com poderes de veto distribuídos pelos poderes da República, os custos de transação do presidencialismo de coalizão são considerados muito elevados se comparados com outros países de rotina democrática (MAINWARING, 1993; AMES, 2003; AMORIM NETO, 2006; MONTEIRO, 2007; RENNÓ, 2006).

A guinada mais otimista da interpretação das bases institucionais e constitucionais do presidencialismo de coalizão surge com o debate inicialmente sistematizado por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (2001) em um amplo projeto de pesquisa a respeito das instituições políticas no contexto da interação entre Executivo e Legislativo. Retomando a tese de John Carey e Matthew Shugart (1998), a propósito da eficiência política do presidencialismo, Argelina Figueiredo e Fernando Limongi avaliam que o presidencialismo de coalizão brasileiro longe de ser um sistema em constante crise e

produtor delas, é, isto sim, previsível, estável e eficiente na sua dinâmica decisória. O sucesso político do presidente da República deve-se, assim, ao fato de que seu poder de agenda impacta diretamente na definição das preferências ordenadas dos parlamentares minorando o problema do custo de transação. Ao contrário da Constituição de 1946, que de certa maneira restringia os poderes proativos do presidente – especialmente os poderes de decreto –, a Constituição de 1988 da Nova República incentiva e o torna o presidente da República um agente político central na formulação do processo decisório na arena legislativa e na centralização da governabilidade. O controle político da agenda decisória e da distribuição de patronagem torna o presidente um transferidor de recursos, onde é capaz de montar maiorias partidárias no parlamento, o que restringe a falta de coesão e disciplina dos partidos.

O texto da Constituição de 1988 não introduz nenhuma grande modificação no desenho institucional, se tivermos como base de comparação a Constituição de 1946. Na verdade, as modificações institucionais mais significativas se deram nos Regimentos Internos do Congresso Nacional. Ainda segundo observação de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (2001, p. 28), a nova dinâmica dos “Regimentos Internos consagraram um padrão decisório centralizado onde o que conta são os partidos”. Nesse sentido, não há um parlamento indiferente às demandas das lideranças, mas uma rotina parlamentar caracterizada pela distribuição partidária do acesso aos ativos de poder e aos recursos orçamentários. Por conseguinte, o Colégio de Líderes e os Líderes Partidários se tornam as peças fundamentais na dinâmica da negociação, barganha e cooperação da coordenação estratégica entre o presidente da República e o Congresso Nacional.

Por força regimental, os líderes dispõem de um arsenal significativo de recursos por meio dos quais controlam e circunscrevem a situação dos parlamentares. Eles contam com os recursos necessários para atuar em nome de suas bancadas. O campo aberto para a estratégia individual e oportunista dos parlamentares é bastante restrito. Sobretudo, os líderes têm como neutralizar os apelos dos membros de suas bancadas nesse sentido. A despeito do que se passa na arena eleitoral, os partidos contam e atuam de maneira disciplinada no Congresso brasileiro. Assim, os líderes partidários no Brasil dispõem de importantes poderes de agenda e por meio destes preservam e garantem a unidade do partido (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001, p. 31).

Tendo como ponto de partida as análises desenvolvidas sobre o conceito de presidencialismo de coalizão de Sérgio Abranches (1988), porém dissentindo de suas conclusões demasiadamente pessimistas, e aproximando-se dos resultados apontados por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (2001), a proposição de Fabiano Santos (2003a, p. 21) afirma que o regime presidencialista atingiu um nível de maturidade institucional no momento em que iniciou uma “transição entre um sistema presidencialista fragmentado em facções [inaugurado pela República de 1946 e principiado em 1988] para um sistema presidencialista de coalizão racionalizado”. Por presidencialismo de coalizão racionalizado, entenda-se a transferência de poderes do processo decisório para o presidente, o que faz com que os incentivos institucionais fortaleçam a formação de partidos parlamentares mais coerentes, coesos e disciplinados na arena legislativa. Em outras palavras, os parlamentares passaram a ter um comportamento mais previsível e disciplinado na condução da labuta legislativa a despeito da conexão eleitoral forte potencializada pela representação proporcional com lista aberta indutora de um comportamento político elevadamente oportunista e individualista que, conseqüentemente, leva a fragmentação do multipartidarismo (AMES, 2003).

A racionalização do presidencialismo de coalizão no Brasil coloca em dúvida as interpretações críticas ao tipo de desenho institucional que se forjou no experimento da redemocratização (LAMOUNIER, 1994; MAINWARING, 1997 e 2001). É óbvio que na relação construída entre Executivo-Legislativo destacam-se alguns elementos que inclusive o tornam muito próximo de um regime parlamentarista de governo. Em realidade, contudo, a despeito da potencial virtude e eficiência do regime, algumas características críticas ainda podem ser conjecturadas, especialmente o elevado custo de transação para se manter um presidencialismo de coalizão em funcionamento: eficiência político-gerencial e resultados objetivos na consecução de bens coletivos. Por isso, avalia-se que os custos institucionais necessários para a distribuição eficiente de benefícios da patronagem minoram substancialmente a importância da agenda parlamentar – que no presidencialismo é um poder independente responsável constitucionalmente pela produção de leis –, criando as redes institucionais de dominância que favorecem a existência de mecanismos de patronagem, de clientelismo (a política de clientela) e da política do *pork barrel*, o que,

como efeito contrário, acaba por dificultar os mecanismos favoráveis aos freios e contrapesos do recente processo de poliarquização.

2.4 – A racionalidade do ultrapresidencialismo estadual

Como já se sabe, o presidencialismo é o sistema de governo que funciona nos três níveis de representação política da Federação – união, estados e municípios. Também nos três níveis de representação, o regime presidencial cria incentivos constitucionais, administrativos e políticos inerentes a cada contexto político-institucional. Pode-se dizer, de fato, que não há uma homogeneização do formato do presidencialismo exercido pelo presidente da República – que se convencionou chamar de presidencialismo de coalizão –, com aquele praticado pelos governadores dos estados ou prefeitos dos municípios que constelam a Federação brasileira¹¹.

Nas unidades subnacionais, os mecanismos presidenciais são bem mais fortes e incisivos na correspondência com os poderes Legislativo e Judiciário do que no regime presidencial experimentado pelo presidente da República no âmbito do governo federal. Aos governadores dos estados foram concedidos poderes institucionais extraordinários, que do ponto de vista da democratização, inviabilizam uma participação mais ponderada das Assembleias Legislativas e do Poder Judiciário das unidades federadas no controle da rotina funcional e decisória das governorias.

Fernando Abrucio (1998, p. 87) classifica este fenômeno como um *ultrapresidencialismo estadual* que atua como um regime político, cujo princípio é que “o Poder Executivo, e mais especificamente o governador, era o principal agente em todas as etapas do processo de governo, relegando a Assembléia Legislativa a um papel secundário”. Cabe dizer, que por meio dessa assimetria institucional “os mecanismos de controle do Poder Público eram pouco efetivos, tornando o sistema político estadual um presidencialismo sem *checks and balances*”.

No processo de redemocratização, os governadores foram decisivos no sentido de liquidar o regime autoritário. Na dinâmica da transição que se iniciara com a realização das

¹¹ Algumas diferenças são perceptíveis se compararmos, por um lado, os presidentes da República e, do outro, os governadores e os prefeitos no contexto das unidades subnacionais: os poderes proativos do primeiro são maiores em função do custo de negociação no regime bicameral; e governadores e prefeitos negociam apenas com uma Assembleia Legislativa e uma Câmara Municipal, respectivamente.

primeiras eleições estaduais de 1982, os governadores tomaram a iniciativa de consolidar certas características no desenho institucional que estava se iniciando: garantir poderes plenos, e até extraordinários se comparados a outras democracias, para o exercício do Poder Executivo no âmbito dos estados. Por esta razão, segundo a observação de Fernando Abrucio (1998, p. 88), “o sistema político estadual brasileiro tem se caracterizado, desde o início da redemocratização, pela hipertrofia do Poder Executivo, que exerce uma forte influência tanto sobre o Poder Legislativo como sobre o Poder Judiciário, chegando, em alguns casos, a diminuir o princípio constitucional da separação e dependência entre os Poderes”. Em lugar disso, o poder institucional da Assembleia Legislativa se limita apenas a homologar as decisões do governador que por meio da base majoritária governista e interpartidária – especialmente a existência de uma rede de superdominância – consegue aprovar projetos de lei e políticas públicas elaboradas pelo próprio gabinete do governador.

O poder institucional dos governadores sobre a ação coletiva dos parlamentares não tem um fim em si mesmo. O controle começa ainda no processo eleitoral. Em geral, os deputados estaduais e federais procuram associar suas campanhas às eleições majoritárias dos candidatos a governador – conforme a lógica do *gubernatorial coattails*.

Even when gubernatorial and presidential elections occur simultaneously, this provides a strong reason for a [legislative] candidate to strengthen his ties to a gubernatorial candidate. In short, in the absence of strong national party organizations and labels, candidates may seek other ways to attract votes. In Brazil, candidates have incentives to associate their campaigns with the gubernatorial race, historically the locomotives pulling Brazilian Congressional [and sub-national Legislatures Assemblies] elections (SAMUELS, 2000, p. 242).

No plano das unidades estaduais, as eleições majoritárias influenciam direta ou indiretamente os resultados das eleições proporcionais para as Assembleias Legislativas e Câmara dos Deputados, e na maioria dos casos também para o Senado Federal e as Prefeituras Municipais (aprofundo este assunto com mais detalhes no capítulo 3). Concomitantemente a dinâmica político-eleitoral nacional, o governador democraticamente eleito precisa formar um governo que assegure a participação dos partidos aliados, assim como daqueles representantes que após o fechamento das urnas ainda queiram participar do governo por meio do apoio parlamentar ou apenas pelos cargos na administração pública

direita e indireta. Para que isso efetivamente ocorra com tradução de um método político eficiente, é necessário que haja uma coalizão fisiológica de governo, que nesta pesquisa chamo de rede de superdominância, que funciona no sentido de maximizar a obtenção de votos das bases de sustentação parlamentar para os projetos de interesse do gabinete do governador. De sorte que conforme coloca Fernando Abrucio (1998, p. 90), “a formação de uma maioria governista sólida nas Assembléias Legislativas foi uma arma fundamental utilizada pelos governos estaduais para controlar o processo decisório” no contexto da redemocratização.

É por meio das eleições proporcionais particularizadas e das coalizões interpartidárias que os governadores conseguem ampliar seus poderes parlamentares no interior das Assembleias Legislativas. Um dado relevante a respeito do assunto é que nos estados, ao contrário do nível federal de governo, a maioria dos governadores não possui o instituto da medida provisória, o que, de certa maneira, potencialmente minimiza as margens de ação parlamentar do Executivo (PEREIRA, 2001). Porém, os governadores, assim como os presidentes da República, concentram o monopólio da distribuição de cargos na administração pública nas secretarias estaduais, bem como em outros órgãos, autarquias e institutos – em alguns casos, até o sistema bancário estadual – são distribuídas estrategicamente no sentido de consolidar uma base majoritária e consistente nas Assembleias Legislativas: um efeito importante que incrementa o estratagema de negociação do governador.

A formação de uma maioria governativa muito sólida nas Assembléias Legislativas foi uma arma fundamental para que os governos estaduais tivessem um forte processo decisório. Era a natureza dessa maioria, no entanto, que determinava o caráter hipertrofiado do Executivo estadual, e, por conseguinte, o tipo de poder exercido pelo governador sobre os parlamentares. São dois os fatores que determinam a natureza dessa maioria: as “moedas” utilizadas para obter apoio parlamentar e o grau de participação efetiva dos deputados na determinação das prioridades de governo (ABRUCIO, 2002, p. 113)

Para que esta estratégia de viés distributivo se sustente, os governadores formam governos de maioria marcados principalmente pela presença de membros do Poder Legislativo e de técnicos (partidarizados ou não) na formulação das políticas de ação

governamental. O interesse dos legisladores de participar do governo diz respeito, portanto, à necessidade de se favorecer de um cargo político privilegiado em termos de gerenciamento de recursos do orçamento público e visibilidade pública de suas ações e de sua *expertise* político-gerencial. Assim, o carreirismo funciona em função da baixa visibilidade da ação parlamentar dos deputados nas Assembleias, enquanto que na posição de secretário de estado, o político consegue potencializar sua sobrevivência eleitoral¹² (AMES, 2003 e 1995; SAMUELS, 1998; SAMUELS e ABRUCIO, 2000). O governador, por sua vez, ao distribuir as pastas dos gabinetes para os seus aliados parlamentares e partidários, tendo em vista a formação de um governo majoritário, procura como contrapartida maximizar tanto a sua base partidária e parlamentar na Assembleia Legislativa quanto fragmentar a capacidade organizativa dos partidos da oposição (especificamente, o poder de veto partidário e institucional).

Em outros termos, cabe notar ainda, que a existência de mecanismos que ativam o ultrapresidencialismo estadual, sem oposição consistente, que consegue controlar as Assembleias Legislativas e os órgãos de controle dos poderes políticos – e.g., o caso do Ministério Público Estadual (MPE) e do Tribunal de Contas do Estado (TCE) – pode ser um exemplo de eficiência no controle da agenda governativa. Porém, o custo do governo de maioria é a contenção da participação mais ponderada dos cidadãos eleitores, da imprensa independente e da oposição partidário-parlamentar na fiscalização e responsabilização das ações decisórias do Poder Executivo. Em outras palavras, trata-se de uma democracia representativa sem fortes mecanismos de *accountability* entre os poderes da República.

Mas, de igual modo, a lógica do ultrapresidencialismo estadual tem apresentado alguns casos desviantes da tipologia inicialmente construída por Fernando Abrucio (1998 e 2002). Em muitos casos, o que se tem notado na coordenação Executivo-Legislativo e na confrontação de muitos estudos de caso é uma crescente e intensa democratização da relação entre Executivo e Legislativo no nível estadual de representação política. Ao contrário das evidências empíricas que reforçam a tese do ultrapresidencialismo estadual, a

¹² Barry Ames (2003), ao analisar as estratégias eleitorais pela ótica da conexão eleitoral, propõe uma interessante taxionomia da distribuição espacial do voto em sistemas de representação proporcional com lista aberta: I – padrão concentrado-dominante; II – padrão concentrado-compartilhado; III – padrão disperso-compartilhado; IV – o padrão disperso-dominante. Certamente, a observação a respeito das diversas estratégias indica a existência de uma lógica de competição política sociologicamente diversificada que eleva ainda mais o custo da informação (principalmente) para o eleitor mediano.

dinâmica das instituições políticas em muitas unidades subnacionais apresenta algumas particularidades importantes, visto que não podem ser caracterizados apenas como experimentos ultrapresidenciais nas unidades subnacionais. Por isso, em vez de apenas uma tipologia, pode-se constatar a existência de pelo menos três tipos de presidencialismo estadual em funcionamento nos estados brasileiros:

I – Uma predominância estrutural e sistemática do Poder Executivo estadual (*PEe*) na organização da agenda e da atividade do Poder Legislativo estadual (*PLe*) nas Assembleias Legislativas. Em certo sentido, esta assertiva responde a premissa de Fernando Abrucio (2002) de que as Assembleias Legislativas são subordinadas ao controle dos governadores – um formato de ultrapresidencialismo estadual puro – em que a ação parlamentar dos deputados é apenas homologatória, não criticando, opondo-se ou mesmo obstruindo as diretrizes determinadas pelo gabinete do governador. Os estados que se encontram nesta situação são: Ceará, Espírito Santo e São Paulo (onde, $PEe > PLe$), (ABRUCIO, 2002; ABRUCIO, TEIXEIRA e COSTA, 2001; COSTA e OLIVEIRA, 1998; COUTO, 1998; DOMINGUES, 2001; MORAES, 2001; SAMUELS e ABRUCIO, 2000).

II – Sob outras condições, o Poder Legislativo é mais independente, fiscalizador das ações dos governadores – opção à oposição e a independência parlamentar –, aberto às demandas da sociedade civil – organização frequente de audiências públicas – e prestações de conta periódicas ou quando provocadas, por mecanismos de *accountability*. Aqui se encontram apenas dois estados, Minas Gerais e Rio de Janeiro. (onde, $PEe \approx PLe$), (ANASTASIA, 2001; SANTOS, 2001).

III – Em um único caso, o Rio Grande do Sul, há efetivamente um balanço de forma pendular entre momentos de preponderância do poder do governador, caracterizado pelo ultrapresidencialismo estadual – item I; e a autonomia e independência da Assembleia Legislativa – item II. Por se tratar de um subsistema político de forte polaridade, o Rio Grande do Sul pode ser considerado um epifenômeno capaz de registrar tanto a dominância quanto o equilíbrio de poder da agenda do governador (GROHMANN, 2001 e 2002).

IV – Por fim, a literatura corrente, não registra nenhum caso de $PEe < PLe$, o que estaria muito mais propenso ao parlamentarismo ou semipresidencialismo estadual.

A centralidade na arena governativa dos estados, nos seus poderes decisórios, de agenda governativa e de patronagem, leva em conta principalmente dois aspectos relevantes

de minha abordagem. Por um lado, o tipo de coordenação que se estabelece com o Poder Legislativo considerando a expressão multipartidária no interior da arena parlamentar. Por outro lado, a lógica que preside a distribuição dos cargos e funções do Poder Executivo – refiro-me particularmente às pastas das secretarias estaduais que são distribuídas pelo governador – onde os secretários-políticos e os secretários-técnicos ou especialistas operam departamentos de influência política (secretarias estaduais) e potencializam seus interesses em termos de carreirismo nos redutos eleitorais. Estes dois aspectos centrais de minha pesquisa permitem que o *governo de gabinete* (governador + secretários estaduais) compartilhe a agenda decisória com uma equipe de governo e consiga criar uma rede de negociação com a arena legislativa (governador + secretários estaduais + partidos, lideranças e parlamentares situacionistas) propiciando a formação de um *governo de coalizão*. Por definição, a institucionalização e a universalização dessa rede de barganhas, distribuição de patronagem, coalizões legislativas e partidárias no formato do ultrapresidencialismo estadual, chamo de formação da rede de superdominância do gabinete do governador.

2.5 – Função e estrutura do Poder Executivo no federalismo brasileiro

A partir desta revisão conceitual a respeito do presidencialismo de coalizão e do ultrapresidencialismo estadual é possível constata a existência de dois mecanismos importantes continua em operação. Por um lado, os fortes incentivos dos poderes de agenda dos dois Poderes Executivos na direção do processo decisório e da governabilidade no experimento democrático. Por outro, em função do desdobramento do poder de agenda, a formação de maiorias interpartidárias no Legislativo que se beneficiam da distribuição eficiente de recurso de patronagem e de orçamento público. Em outros termos, pode-se perceber que o que realmente temos de novo neste novo desenho institucional brasileiro é a existência de incentivos institucionais para a formação de governos de maioria com estabilidade política apesar do elevado custo de transação entre os jogadores com poder de veto institucional e partidário.

Na tentativa de visualizar os poderes institucionais do presidente da República e dos governadores dos estados, reproduzo *ipsis litteris* o seguinte quadro comparativo:

QUADRO 2.1 – Presidentes e governadores em perspectiva comparada

Prerrogativas Institucionais	Presidente da República	Governadores dos Estados
Iniciar legislação ordinária	SIM	SIM
De iniciativa exclusiva em determinadas matérias	SIM – projeto de lei orçamentária	SIM – assuntos tributários, orçamentários, financeiros e administrativos
Requerer regime de tramitação extraordinária	SIM – Art. 64 da Constituição. Presidente tem prerrogativa de solicitar urgência para os projetos de lei de sua iniciativa	SIM – solicitação de urgência
Propor reformas ou emendas à Constituição	SIM	SIM
Provocar plebiscito ou referendo	NÃO	NÃO
Poder delegado de decreto	SIM	SIM – exceto os estados do Piauí, Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Maranhão, Roraima, Rio Grande do Sul, São Paulo
Poder constitucional de decreto	SIM	NÃO – apenas os governadores do Acre, Piauí, Santa Catarina, Tocantins têm o poder de editar MPs estaduais
Poder de veto	SIM – parcial e total	SIM – parcial e total
Nomeação e exoneração dos gabinetes ministeriais e secretarias estaduais	SIM	SIM
Indicação de membros do Congresso	SIM – designar deputados para exercerem a liderança do governo, composta de líder e três vice-líderes, Art. 11 do Regimento Interno da Câmara	SIM – designar deputados para exercerem a liderança do governo, composta de líder e vice-líderes
Nomeação dos controladores	SIM - 1/3 do Tribunal de Contas da União (TCU); ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores	SIM – 1/3 do Tribunal de Contas dos estados (TCEs) e o quinto constitucional dos Tribunais Estaduais

Fontes: *Constituição do Brasil* de 1988; Constituições estaduais comparadas; André Pereira (2001). In: Fátima Anastasia (2007).

2.6 – Notas conclusivas

O desenvolvimento do híbrido institucional representa uma experiência inédita na história do Brasil republicano. Desde a última transição pouco traumática, de um processo constituinte politicamente inclusivo, e de um contínuo e ininterrupto processo político-

eleitoral nos estados e municípios, a incrível combinação de estabilidade governamental e estabilidade das regras do jogo, mesmo com um elevado e ainda crescente custo de transação em função dos jogadores com poder de veto institucional-partidário, pode-se ter uma ideia muito geral de que o par institucionalização e racionalização da poliarquia brasileira toma direções muito claras no sentido de assegurar as formas e os mecanismos de previsibilidade nas regras do jogo democrático. Um dos pontos mais evidentes da enérgica democratização das instituições políticas é a lógica que move a interação estratégica entre Executivo e Legislativo sob a égide do regime presidencialista, e de como as características do Executivo uniformizam as estratégias da ação governamental. Sem ter em mente o propósito de esgotar o assunto, tentei explorar alguns conceitos, categorias e variáveis importantes para o desdobramento das análises empíricas que pretendo fazer a respeito da formação de governos de gabinete e das coalizões de maiorias cíclicas no estado do Amazonas. Dando continuidade a este estudo de caso, pretendo apresentar nos próximos três capítulos algumas análises mais detidas a respeito do nível de competição partidária na arena eleitoral; da relação entre governadores e deputados estaduais na arena legislativa; e do grau de participação de políticos, partidários e especialistas na formação dos gabinetes ultrapresidenciais.

3 – PARTICIPAÇÃO ELEITORAL E A DINÂMICA DO SUBSISTEMA MULTIPARTIDÁRIO-PARLAMENTAR

O sistema partidário, então, não é um espelho natural, espontâneo ou inevitável das clivagens sociais. Ele depende, em certa medida, dos acordos eleitorais. E estes podem ser deliberadamente manipulados para maximizar ou minimizar a fragmentação. A manipulação dos procedimentos eleitorais certamente tem sido desacreditada porque os governos a usam, às vezes, para beneficiar seu próprio partido ou coalizão à custa de uma oposição, mas como procedimentos eleitorais são um dos poucos aspectos de um sistema político sujeitos a uma alteração mais ou menos deliberada, rejeitar essa possibilidade de engenharia social parece-me equivalente à profissão médica recusar o uso de antibióticos porque eles têm sido usados abusivamente.

Robert Dahl,
“Poliarquia”

3.1 – Preâmbulo

As democracias representativas inventaram os partidos políticos e, hoje, a democracia é política e organizativamente inviável se não contar com a presença de facções, tendências e rótulos partidários na sua funcionalidade ordinária. Na condição de organização política, o partido conta principalmente como um agente coletivo que procura defender o conjunto de interesses, ideologias e agendas públicas imediatas de seus integrantes. Por serem representações coletivas, os rótulos partidários também propiciam o aparecimento de mecanismos de ação coletiva, uma vez que seus membros são munidos pelos incentivos seletivos e pela racionalidade instrumental que tende a maximizar seus respectivos *payoffs* no contexto organizacional.

Periodicamente, as organizações partidárias e os seus respectivos candidatos participam de corridas eleitorais e os resultados dos pleitos selecionam aqueles partidos e candidatos vitoriosos nas urnas. Tudo isso se dá em função das regras e dos procedimentos eleitorais (legislação eleitoral) que no caso brasileiro são muito abertas e inclusivas se

comparadas a outras democracias representativas. Os partidos também contam, visto que os candidatos individualmente recebem os votos dos eleitores, atingem o coeficiente eleitoral (nesse caso, a magnitude eleitoral do partido é determinante) e são naturalmente empossados no cargo público em disputa. A representação proporcional com lista aberta cria incentivos institucionais propensos ao individualismo e ao particularismo no padrão de competição eleitoral. Simultaneamente a formação de incentivos particularistas na representação proporcional, os governadores são atores políticos centrais também nessa mesma arena de competição proporcional: o efeito do *gubernatorial coattails* direciona para a base multipartidária do governador a quantidade satisfatória de parlamentares necessários a formação de uma coalizão ampliada e legislativamente vitoriosa (FEREJOHN e CALVERT, 1984).

A avaliação mais criteriosa da relação entre a competição multipartidária, a participação eleitoral e os resultados eleitorais tem o seguinte propósito: o procedimento democrático, o sistema eleitoral, o sistema partidário e o sistema de governo moldam um formato de representação proporcional com múltiplos incentivos institucionais. Na verdade, pela ótica do caso brasileiro, pode-se dizer que há uma interdependência institucional entre as regras eleitorais particularistas, o sistema multipartidário fragmentado e o regime presidencialista de coalizão. Por conseguinte, estas combinações e conexões institucionais são muito bem dimensionadas por Arend Lijphart (2003, p. 206), quando afirma que “os sistemas eleitorais dão forma aos sistemas partidários, os quais, por seu turno, exercem forte efeito causal sobre a formação dos gabinetes, e os tipos de gabinete ainda são relacionados com a duração do gabinete” quer no presidencialismo quer no parlamentarismo.

Em função desse conjunto de informações a respeito do formato institucional da poliarquia brasileira, procuro avaliar algumas variáveis importantes que mostram o crescimento contínuo dos níveis de participação eleitoral, e de como a participação eleitoral sofisticada ou estratégica, condiciona a existência de um abstruso sistema de representação política. Assim, o presente capítulo tem o seguinte roteiro de exposição: em um primeiro momento, faço um levantamento detalhado do perfil demográfico do eleitorado me valendo das seguintes variáveis: população, eleitores, votantes, abstenção, votos em branco e nulos, e alienação eleitoral em cada rodada eleitoral. Em um plano, avalio o impacto do

gubernatorial coattails nos resultados das eleições proporcionais e majoritárias. Depois, deslocando o foco para as eleições proporcionais, analiso a magnitude da bancada, o número de candidatos por vaga, o número médio de candidatos e o índice de competitividade entre os períodos eleitorais especificados pela pesquisa. Quanto ao aspecto estritamente partidário, mostro a dinâmica competitiva dos quatro maiores partidos e de como o governador virtualmente eleito consegue manufaturar uma base majoritária já na corrida eleitoral. Depois, mensuro e comparo os índices de fracionalização, fracionalização máxima possível e fragmentação parlamentar com os índices relativos ao número efetivo de partidos e ao número de partidos nominais. Finalmente, estimo os níveis de renovação parlamentar (desistência, eleição e derrota) e mobilidade parlamentar (deputados estaduais que tentaram a reeleição, que disputaram as eleições para a Câmara dos Deputados e que conseguiram se eleger) com o intuito de verificar as condições objetivas de renovação da elite parlamentar no nível estadual de representação política.

3.2 – Representação proporcional, multipartidarismo e resultados eleitorais

O período que se estende de 1982 até os dias correntes, precisamente 28 anos de experimento eleitoral, partidário e parlamentar com eficientes regras de competição política, é o sinal mais claro da importância dos arranjos institucionais na conformação e duração das regras democráticas, bem como na estruturação do comportamento racional e estratégico dos jogadores individuais e coletivos. Em comparação às ordens políticas anteriores, a democracia pós-1988 não somente representou uma nova lógica de competição política como também permitiu a emergência de um sistema multipartidário de elevada fragmentação sem, com isso, incorrer necessariamente em instabilidade decisória. O que houve, efetivamente, um substancial incremento centralizador na agenda decisória presidencial, bem como na agenda das lideranças parlamentares (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001; SANTOS, 2003a). Além do mais, os efeitos das novas tecnologias passam a influenciar no processo político manufaturando imagens, comportamentos e linguagens. As novas instituições políticas são, portanto, permeadas pela lógica da ascendente sofisticação das formas de competitividade entre os agentes políticos.

Um dado referente à nova lógica institucional diz respeito às eleições de 1982, onde, por exemplo, o sistema partidário brasileiro era composto por apenas cinco partidos

políticos (PMDB, PDS, PT, PTB, PDT), uma vez que o regime autoritário, ainda no exercício da Presidência da República, com forte preponderância sobre a agenda do Poder Legislativo e significativa parcela do Poder Judiciário, controlava e mesmo centralizava o processo decisório. Porém, a engenharia político-institucional do regime militar permitiu iniciar um longo e demorado processo de transição do sistema bipartidário para o multipartidário. Em outros termos, pode-se dizer que houve uma transição “lenta, gradual e segura”, para usar as palavras do presidente-general Ernesto Geisel (1974-1979), que tinha como propósito controlar a distensão do sistema oligárquico com autoritarismo para o sistema representativo com poliarquia, com o intuito de não promover choques extremos entre os grupos interessados em participar da arena decisória e os grupos que ainda estavam, à época, sob o seu efetivo controle institucional-legal. De um modo geral, na concepção do grupo político dominante (civis e militares), não adiantava liberalizar toda a ordem política em um “só golpe”, isto é, em um só movimento de ruptura seguida de liberalização institucional. O controle do fluxo social via partidos políticos era um imperativo importante para o sucesso ou fracasso de tal estratégia de poder (FLEISCHER, 1988; SOUZA, 1992; CORRÊA, 2005).

Na etapa seguinte, logo após a saída dos militares do jogo político, o governo do presidente José Sarney (1985-1990) estimulou a total liberalização do sistema partidário. Partidos clandestinos, organizações da esquerda armada, lideranças políticas tradicionais de dentro e de fora do regime autoritário constroem partidos e entram na competição política nacional. A legislação eleitoral-partidária impõe poucos constrangimentos estimulando ainda mais a criação de rótulos partidários nem sempre – e na maior parte dos casos – eleitoralmente significativos. Nas décadas seguintes, 1990 e 2000, a tendência característica foi de fusão e incorporação de vários partidos, tornando o sistema partidário menos inflacionado se comparado ao período anterior.

Como observa Wanderley Guilherme dos Santos (2003 e 2004), duas premissas podem ser colocadas em discussão quando se avalia o impacto do sistema proporcional e representativo sobre o formato multipartidário. Por um lado, uma premissa que diz que o sistema proporcional induz a formação de um multipartidarismo fragmentado que, por sua vez, produz instabilidade decisória e política (MAINWARING, 1993, 1997, 2001; LAMOUNIER, 1994; LINZ, 1994). Por outro, uma segunda premissa reafirma que a

representação proporcional cria os caminhos do multipartidarismo potencialmente fragmentado, mas que o multipartidarismo não conduz necessariamente à instabilidade (SHUGART e CAREY, 1992; FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001; SANTOS, 2003; SANTOS, 2003a). Ainda de acordo com a segunda premissa, ora em discussão, o que verdadeiramente leva um dado sistema partidário à instabilidade é o tipo de competição centrífuga com elevado número de jogadores com poder de veto institucional-partidário – pela ótica da variável endógena – e o crescente processo de radicalização ideológica – pela ótica da variável exógena (SARTORI, 1982).

Apresentadas as duas premissas introdutórias à análise de dados, indico que o subsistema partidário amazonense está muito mais próximo da segunda abordagem. Não que a segunda premissa seja perfeita, ideal ou equilibrada, mas porque os dados que ora apresento são muito mais favoráveis a avaliação de que representação proporcional produz multipartidarismo que, por seu turno, permite a existência de uma estabilidade decisória na coordenação entre Executivo e Legislativo tanto no presidencialismo de coalizão quanto no ultrapresidencialismo estadual. Além do mais, deve-se levar em conta que em nenhum momento houve qualquer registro de que o sistema partidário-parlamentar amazonense tendesse a se tornar promotor de crises políticas de séria solução. Nesse caso específico, os dados são até muito positivos quanto aos fundamentos poliárquicos de institucionalização e de participação.

Feita essa apresentação geral a respeito do problema em questão – o impacto da transição democrática nos níveis de institucionalização do subsistema partidário e a forma como este condiciona um eficiente ritmo de competitividade entre agentes individuais e coletivos –, é pertinente delinear e explicar os dados e as variáveis numericamente relevantes, tendo em vista estimar a circularidade dos partidos no intervalo de dezesseis anos de forte e intensa atividade político-eleitoral no Amazonas e nos demais estados da Federação. Nos dados e variáveis agregados à Tabela 3.1 pode-se constatar a elevação de sete importantes índices avaliativos de pontos específicos do quadro político estadual: população em termos de densidade demográfica, população de eleitores, população de

votantes, níveis de abstenção eleitoral (não-comparecimento), votos deixados em branco e anulados, e, finalmente, a taxa de alienação eleitoral para cada eleição¹³.

TABELA 3.1 – Perfil demográfico e eleitoral para a Assembleia Legislativa

	População N	Eleitorado N (%)	Votantes N (%)	Abstenção N (%)	Branco N (%)	Nulos N (%)	Alienação N (%)
1982	1.548.300	542.449 (35,0)	401.125 (73,0)	141.324 (26,0)	34.631 (8,0)	23.254 (5,0)	199.209 (39,0)
1986	1.809.000	660.638 (36,0)	565.283 (85,0)	95.355 (14,0)	111.402 (19,0)	35.402 (6,0)	242.159 (39,0)
1990	2.103.243	885.002 (42,0)	670.624 (75,0)	241.378 (24,0)	145.069 (21,0)	56.798 (8,0)	416.245 (53,0)
1994	2.269.600	1.106.006 (48,0)	799.283 (72,0)	306.723 (27,0)	85.333 (10,0)	95.857 (11,0)	487.913 (48,0)
1998	2.389.279	1.368.084 (57,0)	969.809 (70,0)	398.275 (29,0)	50.641 (5,0)	46.462 (4,0)	495.378 (38,0)
2002	2.812.557	1.524.727 (54,0)	1.192.268 (78,0)	332.459 (21,0)	23.198 (2,0)	17.100 (2,0)	372.757 (25,0)
2006	3.262.741	1.781.246 (55,0)	1.464.976 (83,0)	316.270 (18,0)	42.641 (3,0)	36.912 (3,0)	39.5823 (23,0)

Fonte: TSE, TRE e IBGE. Elaboração LEEX. In: Santos (org.), 2002. Dados atualizados e outras informações adicionais podem ser encontrados nos seguintes sites: www.ucam.edu.br/leex/; www.jaironicolau.iuperj.br/. (Elaboração própria).

A magnitude da população total mostrou um nível de crescimento elevado em comparação à média nacional do mesmo período. Deve-se acrescentar a isso que este contínuo crescimento populacional não foi muito bem distribuído em todo o território do estado, onde também se consta que houve uma concentração demográfica nos municípios pertencentes à Região Metropolitana de Manaus¹⁴, e com muito mais vigor na capital do estado do Amazonas, a cidade de Manaus. O período que se estende de 1982 até 1998 mantém uma média de crescimento populacional – pela contagem de quatro em quatro anos dos ciclos eleitorais – em torno de 209.000 pessoas, o que equivale a uma taxa geométrica

¹³ A taxa de alienação eleitoral da população qualificada para votar (a partir dos dezesseis anos de idade) é o somatório da abstenção (não-comparecimento) + votos nulos + votos em branco. Desse modo, a alienação eleitoral expressa, com isso, a variável numericamente agregada da propensão abstencionista dos eleitores de uma determinada comunidade.

¹⁴ A Região Metropolitana de Manaus é composta pelos seguintes municípios: Manaus, Presidente Figueiredo, Rio Preto da Eva, Itacoatiara, Careiro da Várzea, Iranduba, Novo Airão e Manacapuru. Para se ter uma ideia de proporcionalidade, a população da RMM representa mais de 60% da população do estado.

de crescimento populacional de 3,29%. Ao se observar todos os anos da amostra, se pode constatar que de 1982 até 2006, a população mais que dobrou o ritmo de crescimento, atingindo o total de 111%. Em face da mesma base de dados sobre os níveis de mobilidade do contingente populacional, a dinâmica demográfica brasileira evoluiu no intervalo de quatro em quatro anos, em uma média de 1,26%, sendo que o crescimento total chegou à marca de 33% desde a redemocratização. Uma explicação para tal fenômeno pode ser dado tanto pelo ritmo de crescimento vegetativo da população quanto pelo crescimento ascendente do fluxo migratório de dentro e de fora do estado em virtude das contínuas políticas pública e econômicas de estímulo à urbanização e à industrialização implantadas na capital do estado desde a década de 1970¹⁵.

O quadro populacional do estado (somados os eleitores e os não-eleitores) impacta diretamente no conjunto de seu eleitorado. Embora o crescimento da população de eleitores comparativamente seja mais lento, a avaliação é de igual evolução, sendo que justamente em 1998, o número de eleitores ultrapassa os 50% da população total. Se comparado a outras unidades subnacionais, a transposição dos 50%+1 foi tardia no caso do estado do Amazonas, o que implica dizer que no estado, em termos de retornos eleitorais agregados para as candidaturas presidenciais, ainda é um colégio eleitoral de baixa representatividade, mas em tendência de expansão em função do exponencial crescimento populacional. Em poucas palavras, pode-se entender que o crescimento do eleitorado não acompanhou o impulso do crescimento demográfico da população do estado.

Quanto ao percentual de votantes para todos os cargos (proporcionais e majoritários), é possível visualizar uma tendência estável e positiva de participação eleitoral. A média do período ficou em torno de 76%, onde o número mais baixo é o da eleição de 1998, com 70%, e o mais alto é o da eleição de 2006, com 83%. Em muitos casos, os níveis contidos na expansão e na retração do processo de participação se devem principalmente ao tipo de campanha que se estrutura, ou seja, a forma como os candidatos

¹⁵ Os trabalhos sobre a Zona Franca de Manaus (que recentemente passou a se chamar Polo Industrial de Manaus) e as políticas de desenvolvimento regional no Amazonas, em sua maioria, foram marcados por muita passionalidade ideológica. Mas, dois trabalhos em especial escapam a regra. O trabalho de Renan Freitas Pinto (1987) situa os primórdios da experiência em relação às políticas industriais, trabalhistas, urbanas e tecnológicas, e as suas potencialidades para o desenvolvimento do Amazonas. Já a análise de José e Marcelo Seráfico (2005) discute o modelo de industrialização à luz das transformações do estado nacional e da economia global.

proporcionais e majoritários estimulam a participação dos seus eleitores na competição eleitoral.

Já a população abstencionista (e.g., o total dos votantes que não compareceram e, por conseguinte, não votaram), na mesma proporção da população de votantes, manteve uma média contígua em todo o período analisado. Coincidentemente, o nível mais elevado de abstencionismo foi observado no pleito de 1998 (reeleição de Amazonino Mendes) e o mais baixo no de 1986 (primeira vitória de Amazonino para o governo do estado).

Os votos em branco não oscilam com muito mais intensidade. Na primeira eleição para o Governo estadual, o percentual foi de 8%, com um forte crescimento para as duas eleições consecutivas, 19% em 1986 e 21% em 1990. No período seguinte, a começar pelas eleições de 1994, o percentual tem um notório revés, em contínuo ritmo de decréscimo, de 5%, em 1998, 2%, em 2002, e 3% em 2006. A tendência progressiva na queda dos números dos votos em branco pode ser o indicador de que se iniciou um permanente processo de diversificação das preferências políticas e eleitorais dos cidadãos eleitores *vis-à-vis* a marcha competitiva dos partidos e da massa de candidatos em disputa. Já os votos anulados, ou nulos, se mantiveram baixos em todo o período, girando em torno da média agregada de 5,5%.

Por fim, o nível de alienação eleitoral é um importante indicador porque é capaz de mensurar o potencial de votos que de alguma forma não foram transformados em votos válidos, isto é, em votos automaticamente transferidos para os candidatos ou os partidos concorrentes. No período que me proponho analisar, a taxa de alienação eleitoral da população qualificada para votar se manteve bastante elevada, em 38%. Os números só se mostram mais otimistas nas duas últimas eleições, onde se observa uma queda surpreendente, visto que nas eleições de 2002 e 2006, a percentual de alienação atinge 25% e 24%, respectivamente.

A maturação evolucionária da institucionalidade do jogo democrático com competição política estável propicia um tipo de comportamento racional e participativo do eleitorado. Ao longo do período analisado não só constatei o crescimento intenso da massa agregada de eleitores – fato que não difere da dinâmica do eleitorado brasileiro em processo de expansão –, como também a sofisticação das escolhas individuais e suas consequências estruturais nos macrofundamentos da competição poliárquica que se inaugurou há quase

três décadas. A megaconversão eleitoral sem instabilidade política tem edificado um movimento *sui generis* na política brasileira. Isto pode ser visto tanto no aumento gradual e contínuo da população de eleitores nas votações (eleições para cargos majoritários e proporcionais, referendos e plebiscitos) – fato que não se repete em muitas democracias representativas de longa tradição (SANTOS, 2007). No que diz respeito às quedas consecutivas e contínuas nas taxas de abstenção eleitoral: os cidadãos-eleitores passaram a influenciar cada vez mais o processo de escolha e renovação da representação política em todos os níveis e planos. Em termos teóricos, isso implica dizer que os eixos da institucionalização (espectro da contestação pública) e da inclusividade (espectro da participação) variam positivamente. Assim, Robert Dahl (1971) observa a universalidade da onda poliárquica com muita propriedade, ao afirmar que:

A mudança na organização dos partidos e sua crescente penetração em áreas urbanas e rurais provoca mudanças ainda maiores na vida política. Intensificam-se a competição e a participação políticas. Na medida em que os partidos nacionalmente organizados se lançam na mobilização de seus eleitores, o número de eleições não disputadas ou não partidárias declina. E a competição por membros, simpatizantes e eleitores aumenta a politização do eleitorado, pelo menos nos estágios iniciais; a participação, por exemplo, provavelmente será mais alta em distritos onde há partidos concorrentes (DAHL, 2005, p. 45).

3.3 – Eleições dos governadores e magnitude das coligações competitivas

A competição política e as eleições para a governadoria estadual no Amazonas é um caso especial de resultados certos. Poucas novidades conseguem surgir e sobreviver politicamente fora do circuito fechado da elite política capitaneada por Gilberto Mestrinho, Amazonino Mendes e, mais recentemente, Eduardo Braga.

QUADRO 3.2 – Resultado das eleições majoritárias para governador, 1991-2002

Ano	Candidato	Partidos da coligação	N votos	%
1990	Gilberto Mestrinho	PMDB (PDC/PFL/PTR/PL/PCN)	332.085	57,6
	Wilson Alecrim	PSDB (PT/PSB/PCdoB/PCB/PDT)	202.976	35,2
	Mario Frota	PMN (PSC/PRONA/PST/PRP/PDS)	34.529	6,0
	Deuzamir Pereira	PRN	7.281	1,3
		<i>Subtotal</i>	576.871	100
1994	Amazonino Mendes	PPR (PFL/PTB/PP/PDT)	406.66	62,3
	Nonato Oliveira	PL (PCdoB/PPS/PRONA/PSB/PMN)	196.456	30,1
	Aloysio Nogueira	PT (PSTU/PV/PTdoB)	49.654	7,6
		<i>Subtotal</i>	652.170	100
1998	Amazonino Mendes	PFL (PTB/PMDB/PST/PSC/PL /PFL/PSDC/PRTB/PRP/PSDB/PTdoB)	418.373	51,1
	Eduardo Braga	PLS (PPB/PDT/PT/PPS/PMN/PSB/PCdoB)	390.214	47,7
	Hebert Amazonas	PSTU	6.380	0,8
	Raimundo Macedo	PRN	3.271	0,4
		<i>Subtotal</i>	818.238	100
2002	Eduardo Braga	PPS (PFL/PTB/PDT/PSL/PTN/PSC/ PSD/PSDB/PRP/PHS/PAN/PRONA)	568.111	52,4
	Gilberto Mestrinho	PMDB	226.193	20,9
	Serafim Corrêa	PSB (PTC/PPS/PV)	225.491	20,8
	João Pedro	PT (PCdoB/PCB/PTdoB/PST/PL/PRTB/PMN)	62.715	5,8
	Hebert Amazonas	PSTU	2.202	0,2
		<i>Subtotal</i>	1.084.712	100

Fonte: TSE e TRE/AM. Os partidos que compõe à coligação podem ser encontrados no site www.jaironicolau.iuperj.br/. (Elaboração própria).

O pêndulo político-eleitoral que ora tende favoravelmente a Gilberto Mestrinho ora a Amazonino Mendes ofusca a ascensão de muitas lideranças politicamente relevantes no Amazonas. Entretanto, algumas mudanças substanciais já podem ser observadas como um efetivo instrumento de alteração do *status quo*: o aumento substancial da massa de eleitores per capita, a sofisticação do voto, e o aumento de jogadores na arena eleitoral têm permitido que novas lideranças no tempo presente se consolidem em todos os campos de representação política.

Como os resultados eleitorais evidenciam, o poder das lideranças, da organização partidária (partidos nacionalmente fortes) e dos partidos que integram a coligação eleitoral são elementos que contam, fazem a diferença e criam incentivos institucionais para a ampliação da lógica do *gubernatorial coattails* já na rodada da competição eleitoral. Os

governadores eleitoralmente mais competitivos são os mesmos que atraem e agregam um elevado número de partidos na formação da coligação eleitoral.

Contando com o apoio informal (não partidário) do presidente Fernando Collor de Mello (PRTB), Gilberto Mestrinho (PMDB) obteve uma significativa vitória eleitoral nas eleições de 1990. Combatendo uma frente de partidos de centro-esquerda liderada pelo PSDB de Wilson Alecrim, Mestrinho concebeu uma coalizão formada principalmente pelo tripé PMDB, PDC¹⁶ e PFL (coalizão esta que foi a base partidária de seu gabinete presidencial). Nas eleições seguintes, em 1994, sem contar com o apoio de Mestrinho, Amazonino Mendes (PPR) se elege, igualmente no primeiro turno, derrotando os partidos de duas coligações de centro-esquerda. Na sua reeleição em 1998, contando com uma coligação eleitoral de onze partidos, Amazonino (PFL) vence uma coligação de nove partidos majoritariamente de centro-esquerda liderada por Eduardo Braga (PSL). No período eleitoral posterior, com uma supercoligação eleitoral de treze partidos de várias colorações ideológica, Eduardo Braga (PPS), tendo o apoio de Amazonino Mendes, consegue superar Gilberto Mestrinho (PMDB) nas urnas.

A ideia de que a magnitude da coligação partidário-eleitoral é um diferencial de competição política tem no caso do Amazonas uma relevante evidência empírica. Há uma congruência entre o tamanho numérico da coligação eleitoral (e.g., coligações robustas, eleitoralmente competitivas e politicamente inclusivas) e o número de votos alcançados nas urnas. Isto quer dizer, nesse caso, que quanto maior o número de partidos que integram a coligação eleitoral, maior também será o número agregado de votos conquistados pelo candidato ao governo estadual.

Isso permite dizer, em outras palavras, que o arranjo institucional da competição eleitoral não cria necessariamente barreiras à entrada – uma vez que não há uma efetiva cláusula de exclusão –, e sim barreiras à saída, o que dificulta a elegibilidade de políticos aventureiros (*outsiders*). Partidos desestruturados, de baixa permeabilidade municipal e contando com escassos recursos financeiros, dificilmente ameaçam as grandes coligações eleitorais formadas pelos partidos mais competitivos.

¹⁶ Na mesma eleição, Amazonino Mendes (PDC) foi eleito Senador da República com um total de 338.631 votos, o que superou até mesmo o volume de votos conquistados por Gilberto Mestrinho (PMDB), 332.085.

3.4 – Índices de competição nas arenas eleitoral-parlamentar

Os índices de competição eleitoral traduzem com clareza o formato e a dinâmica da competição política em diferentes contextos político-institucionais. O que os índices de competição conseguem traduzir com precisão analítica é o grau e a intensidade da conversão de votos em cadeiras parlamentares; e como esta conversão caracteriza um estilo de composição do quadro partidário no parlamento. Isso implica dizer, em última análise, que os níveis de competitividade¹⁷ (centrada nas características das regras eleitorais) impactam diretamente na estrutura e na magnitude da representação proporcional do parlamento.

Desde a redemocratização, a quantidade de cadeiras parlamentares destinadas à Assembleia Legislativa do Amazonas manteve o piso constitucional de 24 cadeiras destinadas aos deputados estaduais – assim, vale lembrar, que o número de cadeiras é determinado pela proporção aritmética entre a população geral do estado (eleitores + não-eleitores) e a quantidade de representantes inseridos na organização parlamentar.

TABELA 3.2 – Tamanho da bancada, número de candidatos e índices de competitividade nas eleições – Assembleia Legislativa

	Bancada (W)	N candidatos/ vagas (N)	N médio de candidatos	Índice de Competitividade (IC)
1982	24	110	4,6	1,29
1986	24	140	5,8	1,92
1990	24	24	0,0	0,0
1994	24	233	9,4	3,85
1998	24	300	12,5	5,25
2002	24	402	16,8	7,38
2006	24	388	16,2	7,08

Fonte: TSE e TRE/AM. Elaboração LEEEX. In: Santos (org.), 2002. Dados atualizados e outras informações adicionais podem ser encontrados nos seguintes sites: www.ucam.edu.br/leex/. (Elaboração própria).

No período que se estende esta pesquisa, o número absoluto de candidatos por vaga manteve um intenso ritmo de crescimento só apresentando uma ligeira e até insignificante queda nas eleições estaduais de 2006. O número médio de candidatos também conservou o mesmo patamar da variável anterior (vale lembrar, o número de candidatos por vagas),

¹⁷ O índice de competitividade tem a seguinte fórmula: $IC = (N/2W) - 1$, onde N é o número real de candidatos, e W é o tamanho da bancada (SANTOS, 2002).

sendo que a partir de 1994, se percebe com muito mais assiduidade a elevação da competição política na inclusão de novos jogadores na arena eleitoral, visto que o número de candidatos por vaga praticamente dobrou se comparado ao período anterior. Este fato pode ser evidenciado no índice de competitividade do mesmo período: a elevação do número de candidatos por vaga e a manutenção das mesmas 24 cadeiras, propicia que a média agregada de todo o período fique em torno de 4,46.

Ainda insistindo nas características da competitividade, o Amazonas ficou entre as quatro unidades subnacionais de maior competitividade (vale dizer, índice de competitividade, $IC > 1$) desde a redemocratização. Nas primeiras eleições democráticas de 1982, o estado ficou em terceiro lugar, sendo que nas eleições seguintes não manteve o mesmo nível e caiu para décimo primeiro lugar, retomando a terceira posição nas eleições seguintes; em 1998 e 2002 ficou em quarto, subindo para terceiro lugar em 2006.

É importante fazer o seguinte destaque quanto à relevância do índice de competitividade na avaliação da lógica da dinâmica partidária: sendo o número de cadeiras em disputa para a Assembleia Legislativa segue constante, quanto maior o número de candidatos em disputa, menor o número de cadeiras por partido, em termos relativos, e maiores serão os índices de competitividade, em termos absolutos. Em outros termos, se explicar as causas e as consequências da elevada competitividade no Amazonas em função do congelamento constitucional do número de cadeiras no teto mínimo de 24 cadeiras, e a variação ascendente do número de candidatos pelo mesmo número constitucional mínimo de cadeiras.

Comparativamente, pode-se perceber uma estratégia não contingente de competição interpartidária entre os quatro maiores partidos de cada ciclo de disputas eleitorais. Os maiores partidos, eleitoralmente majoritários, nacionalmente significativos e que conseguem eleger um expressivo montante de parlamentares, prefeitos, governadores, montam diferentes plataformas de disputa que podem ser influenciadas por inúmeras variáveis independentes: conjuntura política internacional, nacional e local; estrutura das coligações eleitorais (a vigência do instituto da verticalização); número e densidade eleitoral de candidatos competitivos; inserção e permeabilidade da militância partidária; captação e transferência de recursos financeiros para candidatos entre outros fatores. Na

Tabela 3.3, onde excluo deliberadamente a análise dos anos de 1982, 1986 e 1990¹⁸, o número de candidatos do PMDB, PFL e PSDB se mantém contíguo em todo o período, se destacando apenas um decréscimo do PFL em 2002; no sentido oposto, o PT, em função da escassa eficácia organizativa do partido no Amazonas, ainda no período circunscrito à pesquisa, não ultrapassa o número de 15 candidatos, o que está muito aquém dos outros três partidos eleitoralmente competitivos.

TABELA 3.3 – Número de candidatos para a Assembleia Legislativa (avaliação dos quatro maiores partidos)

	PMDB	PDS	PTB	PDT	PFL	PSDB	PPR	PPR	PT	PPS
1982	<u>36</u>	36	23							
1986	36			32	36					
1990	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1994	24				22	24	<u>23</u>			
1998	27				<u>31</u>	21		23		
2002	32				13	32			14	
2006	<u>31</u>				27	20			9	<u>11</u>

Fonte: TSE e TRE. Elaboração LEEX. In: Santos (org.), 2002. Dados atualizados e outras informações adicionais podem ser encontrados nos seguintes sites: www.ucam.edu.br/leex/.

Notas: Os números sublinhados dizem respeito à quantidade de candidatos dos partidos dos governadores eleitos em cada ciclo eleitoral. (Elaboração própria).

Entretanto, não há uma congruência espontânea entre um altivo número de candidatos por partido e a mesma capacidade eletiva. O que pode haver, em alguns casos conjunturais, é a existência de um diminuto número de candidatos por partido, mas com uma elevada capacidade eletiva. Assim, cito apenas dois casos que podem ser tomados como exemplos de como se processam as coalizões cíclicas na coordenação entre Executivo e Legislativo no Amazonas: nas eleições de 2006, o PMDB de Gilberto Mestrinho, candidato derrotado para o Governo estadual, teve o maior número de candidatos por partido para a disputa da ALEAM, mas só conseguiu eleger um deputado estadual. Em sentido oposto a lógica peemedebista, o PPS apresentou apenas onze candidatos e logrou a conquista de sete cadeiras parlamentares atingindo uma taxa de sucesso de 77%. Posteriormente, dentro do jogo representativo na arena legislativa, os papéis se inverteram radicalmente – com a mudança de identidade partidária, Eduardo

¹⁸ Em virtude de um acordo realizado entre os parlamentares Constituintes em 1988, não foram realizadas eleições para a Câmara dos Deputados em 1990.

Braga inflou o PMDB de um para sete deputados estaduais, e deixou o PPS somente com dois deputados fiéis ao partido.

Outro dado importante de se destacar é o peso político-eleitoral do governador (efeito do *gubernatorial coattails*) na sobrevivência política dos deputados estaduais. Na maior parte dos casos – e nesse caso incluo o período 1982 e 1986 –, o partido do governador – visto como o partido pivô da coligação na competição eleitoral – lidera a relação de candidatos por vaga. O partido do governador é eleitoralmente fortalecido por dois motivos: por ter de representar todos os partidos da coligação das eleições majoritárias; e por receber um elevado montante de recursos de campanha para financiar seus candidatos. Assim, a racionalidade dos candidatos do partido ou da coligação eleitoral do governador procura canalizar parte dos recursos destinados à campanha majoritária para as suas campanhas particularizadas incentivadas pela representação proporcional com lista aberta.

Outro conjunto de variáveis de importância significativa para se estimar o grau de institucionalização da competitividade político-eleitoral são os coeficientes de fracionalização¹⁹ (F.), fracionalização máxima²⁰ (Fmax.) e fragmentação (Frag.)²¹. Estas três variáveis independentes são essenciais para a explicação da lógica da competição política em sistemas de representação proporcional. Conceitualmente, deve-se entender o índice de fracionalização simplesmente como:

A probabilidade de que dois deputados (ou eleitores) selecionados ao acaso em um parlamento (ou em um eleitorado) pertençam a partidos diferentes. Quanto mais alta a probabilidade, maior, evidentemente, a fracionalização. Se não houver nenhuma dispersão no parlamento (ou no eleitorado), quaisquer [dos] dois deputados (eleitores) pertencerão ao mesmo partido (SANTOS, 2004, p. 742).

¹⁹ A fórmula do índice de fracionalização é $1 - (\sum pe^2)$, onde pe é igual ao percentual de cadeiras ocupadas pelos partidos. O conceito de fracionalização (F.) foi introduzido por Douglas Rae (1967), em *The political consequences of electoral laws*. Já os conceitos de fracionalização máxima possível (Fmax.) e fragmentação (Frag.) constam na obra de Douglas Rae e Michael Taylor, *The analysis of political cleavages*, de 1970.

²⁰ A fórmula do índice de fracionalização máxima é $N(n-1)/n(N-1)$, onde N é igual ao número de cadeiras e n é igual ao número de partidos parlamentares.

²¹ A fórmula do índice de fragmentação é $f/fmax$.

Na Tabela 3.4 é possível observar que os valores numéricos da fracionalização parlamentar apresentam uma escala evolucionária (tendência ascendentes) que acompanha a própria complexidade do sistema partidário em formação. Na mesma direção de outros subsistemas partidários estaduais, entre 1982 e 1990, momento marcado pela abertura partidária, se tem um crescimento intenso nos valores da fracionalização parlamentar (F.), que somente se normaliza nas eleições seguintes até 2006, quando salta para 0,917. Já os valores em número da fracionalização máxima possível (Fmax.) atingem mais cedo os patamares superiores a 0,900. Isso significa dizer que a fragmentação partidária (Frag.) conservou uma média contígua em toda a amostragem, declinado aos dígitos 0,800 somente entre 1986 e 1994. O que se pode ver nos dados da fragmentação é, isto sim, uma efetiva dispersão parlamentar na ALEAM salvaguardando, por sua vez, a essência proporcional e fragmentada do sistema multipartidário estadual, que obviamente não deixa de acompanhar o padrão nacional (Câmara dos Deputados) e de outros, senão todo, os estados da Federação.

TABELA 3.4 – Fracionalização, fracionalização máxima possível e fragmentação na Assembleia Legislativa

AM	Fracionalização	Fracionalização máxima	Fragmentação
1982	0,497	0,522	0,952
1986	0,670	0,783	0,856
1990	0,830	0,928	0,895
1994	0,837	0,949	0,882
1998	0,861	0,949	0,908
2002	0,872	0,957	0,911
2006	0,917	0,978	0,937

Fonte: TSE e TRE. Elaboração LEEEX. In: Santos (org.), 2002. Dados atualizados e outras informações adicionais podem ser encontrados nos seguintes sites: www.ucam.edu.br/leex/. (Elaboração própria).

O índice resultante do número efetivo de partidos (NEP)²² também é uma fonte segura para se entender a dinâmica da competição político-parlamentar no Amazonas. Conceitualmente, o índice NEP estima o tamanho do partido e a sua importância no eleitorado ou no parlamento. Por outro lado, o número de partidos nominais (NPN) simplesmente indica a quantidade bruta de partidos que logram pelo menos uma cadeira no

²² A fórmula do número efetivo de partidos é $1/(\sum pe^2)$, onde pe é igual ao percentual de cadeiras ocupadas por partido. O índice NEP foi inventado por Markku Laakso e Rein Taagepera, no artigo “The effective number of parties: a measure with application to West Europe”, *Comparative Political Studies*, n. 1, vol. 12, em 1973.

parlamento. Quanto ao número efetivo de partidos (NEP) e o número de partidos nominais (NPN), no mesmo período, constatei tendência igualmente evolucionária no que diz respeito à inclusividade de organizações partidárias na arena parlamentar. Em nenhum momento os números recuam em face dessa tendência. O salto mais significativo se dá a partir de 1990: NEP atinge 5,9 e NPN 9 evidenciando a natureza fragmentada do multipartidarismo amazonense. Entre 1994 e 2002 se sustenta um patamar de onze partidos nominais para uma média de 7,03 no caso do número efetivo de partidos. Já nas eleições de 2006, os números disparam para NEP 12,0 e NPN 16.

TABELA 3.5 – Número efetivo de partidos e número de partidos nominais

	Número efetivo de partidos	Número de partidos nominais
	NEP	NPN
1982	2,0	2
1986	3,0	4
1990	5,9	9
1994	6,1	11
1998	7,2	11
2002	7,8	12
2006	12,0	16

Fonte: TSE e TRE. Elaboração LEEEX. O In: Santos (org.), 2002. Dados atualizados e outras informações adicionais podem ser encontrados no site: www.ucam.edu.br/leex/. (Elaboração própria).

Analisarei no último capítulo da pesquisa, se a variação entre o aumento dos NEPs e NPNs, na mesma proporção, condiz com o aumento e a intensidade dos índices de coalescência (proporcionalidade entre secretários e partidos governistas no parlamento). Na interação estratégica entre os deputados estaduais e os governadores torna-se cada vez mais premente a necessidade de se governar por meio de mecanismos de coalizão de coloração interpartidária. Afinal, o custo político de se governar satisfatoriamente a arena executiva deve levar em conta, entre outros fatores, o crescente número de jogadores nas arenas executivo-legislativo.

3.5 – A dinâmica endógena da renovação parlamentar

Os principais índices de renovação parlamentar contam com quatro conceitos característicos: desistência, reeleição, derrota e renovação parlamentar (nas seguintes modalidades: compulsória, bruta e líquida), que só podem ser entendidos na comparação

com os momentos de competição eleitoral. Além disso, um exame ampliado do processo de renovação parlamentar deve, necessariamente, comparar os intervalos entre as eleições que foram realizadas, a fim de se extrair, em última análise, uma média geral que pode ser de fundamental importância para a explicação dos mecanismos de renovação parlamentar no Amazonas.

Quanto aos índices de renovação (compulsória, bruta e líquida) pode-se assim conceituá-las da seguinte forma: renovação compulsória²³ que mensura o número total de representantes novos em uma dada legislatura, levando em comparação a legislatura anterior; a renovação bruta²⁴ representa o percentual de caras novas que substituem os representantes da legislatura anterior que, por sua vez, não foram reeleitos para o presente pleito; por fim, a renovação líquida²⁵ toma como referência o número de candidatos à reeleição derrotados e dividi-se pelo total de recandidatos, isto é, os derrotados e reeleitos (SANTOS, 2002).

A partir dessas considerações de ordem metodológica em torno dos conceitos de renovação político-parlamentar, deve-se chamar a atenção de uma característica fundamental que também pode ser extraído dessas evidências empíricas: enquanto o senso-comum afirma que o conjunto do eleitorado brasileiro (ou amazonense, em um caso especial) é “conservador”, pois não experimenta mudanças, os indicadores gerais, nesse sentido, mostram tendências contrárias a tal linha de pensamento. A taxa média agregada de renovação bruta é superior à média nacional agregada de 50,00, o que mostra um elevado grau de rotatividade entre os parlamentares amazonenses.

²³ (desistentes + derrotados / total × 100).

²⁴ (desistentes / total × 100).

²⁵ (derrotados / reeleitos + derrotados × 100).

TABELA 3.6 – Taxa de renovação na composição da representação na Assembleia Legislativa (valores não-ponderados)

	Desistência	Reeleição	Derrota	Total	Renov. (C1)¹	Renov. (B1)²	Renov. (L1)³
1982-86	9	4	11	24	37,50	83,33	73,33
1986-90	7	9	8	24	29,17	62,50	47,06
1990-94	7	9	8	24	29,17	62,50	47,06
1994-98	11	6	7	24	45,83	75,00	53,85
1998-02	2	15	7	24	8,30	37,50	31,82
2002-06	4	12	8	24	16,57	50,00	40,00

Fonte: TSE e TRE. Elaboração LEEX. In: Santos (org.), 2002. Dados atualizados e outras informações adicionais podem ser encontrados nos seguintes sites: www.ucam.edu.br/leex/. (Elaboração própria).

¹ Renov. (C1) = Renovação compulsória, modo 1; ² Renov. (B1) = Renovação bruta, modo 1; ³ Renov. (L1) = Renovação líquida, modo 1.

Os índices de renovação parlamentar para a ALEAM apresentam valores similares à da Câmara dos Deputados no tocante à renovação bruta. A média agregada do índice de renovação bruta encontra-se na faixa de 70,83, e isto significa que o índice de renovação parlamentar é altíssimo à proporção que a cada dez deputados estaduais eleitos, sete são eleitos pela primeira vez aos cargos de representatividade proporcional. Porém, como se vê nos anos 1998-2002 e 2002-2006, há um significativo incremento nos números de reeleitos, ao passo que os dados concernentes aos desistentes e derrotados passam por uma fase de notável depreciação.

No que diz respeito à organização da divisão técnica da labuta legislativa, um parlamento que registra uma elevada rotatividade de parlamentares cria uma barreira à especialização principalmente nas Comissões Técnicas. Todo parlamentar de primeiro mandato precisa se inserir na rotina política do parlamento. Quanto mais tempo um determinado parlamentar se dedica a uma atividade, mais especializada e profissional se tornam as suas ações estratégicas na arena legislativa. No agregado, a especialização da atividade legislativa minora o custo da informação para o processo decisório. De igual forma, possibilita a emergência dos mecanismos de ação fiscalizadora mais eficiente dos parlamentares sobre o governador. Em linhas gerais, também se percebe um aprimoramento na qualidade dos projetos de lei e acordos, bem como a aplicação da rotina constitucional e regimental (as regras do jogo) na rotina parlamentar.

Quanto às taxas de renovação na composição da representação legislativa em valores ponderados ou aritméticos (2º modo), os dados apresentam algumas peculiaridades,

na medida em que os índices sofrem algumas modificações quantitativas: a renovação bruta²⁶ representa o percentual de caras novas que substituem os representantes da legislatura anterior que, por sua vez, não foram reeleitos para o cargo e, além disso, acrescenta-se o número de vagas entre as duas eleições; a renovação compulsória²⁷ representa a participação percentual da renovação compulsória no total da renovação; a renovação líquida²⁸ significa a participação de recandidatos derrotados na totalidade da renovação da representação parlamentar; renovação vegetativa²⁹ significa, nesse aspecto, a elevação do número de cadeiras ou representantes estaduais ou federais por legislação; e, finalmente, o índice de conservação³⁰ é a percentagem dos reeleitos em relação ao total de recandidatos.

O que de fato chama a atenção na taxa de renovação na composição da representação da ALEAM diz respeito à crescente fixação de parlamentares nos quatros da ALEAM. Na verdade, o efeito renovação vegetativa se manteve irrelevantes (0,00%), uma vez que o número de cadeiras não aumentou ou diminuiu. A taxa de renovação líquida, como consequência lógica, fica na média de 50,13% e em termos relativos está paralelamente inclinada a seguir a curva da taxa de renovação para a Câmara dos Deputados (em valores ponderados). A taxa de renovação compulsória, embora estatisticamente estável, está propícia a produzir uma curva ascendente, enquanto a situação da representação dos parlamentares federais tem uma curva decrescente. Por fim, a taxa de renovação bruta apresenta uma alta seguida de baixa, dada à relação inconstante dos períodos contextualizado: primeiramente apresenta uma taxa elevada de renovação em 83,33% (1982-1986), para logo em seguida manter-se em 62,50% (1986-1990 e 1990-1994) e aumentar novamente 75,00% (1994-1998). Ao longo de período conserva uma média total de 70,83%.

²⁶ (desistentes + derrotados + número de vagas / total × 100).

²⁷ (desistência / desistência + derrotados + número de vagas × 100).

²⁸ (derrotados / desistentes + derrotados + número de vagas × 100).

²⁹ (número de vagas / desistentes + derrotados + número de vagas × 100).

³⁰ (reeleitos / derrotados + reeleitos × 100).

TABELA 3.7 – Taxa de renovação na composição da representação na Assembleia Legislativa (valores ponderados)

	Renov. (L2)¹ %	Renov. (C2)² %	Renov. (V)³ %	Renov. (B2)⁴ %	Conservação %
1982-86	55,00	45,00	0	83,33	26,67
1986-90	53,33	46,67	0	62,50	52,94
1990-94	53,33	46,67	0	62,50	52,94
1994-98	38,89	61,11	0	75,00	46,15
1998-02	77,78	22,22	0	37,50	68,18
2002-06	66,67	33,33	0	50,00	60,00

Fonte: TSE e TRE. Elaboração LEEX. In: Santos (org.), 2002. Dados atualizados e outras informações adicionais podem ser encontrados no site: www.ucam.edu.br/leex/. (Elaboração própria).

¹ Renov. (L2) = renovação líquida, modo 2; ² Renov. (C2) = renovação compulsória, modo 2; ³ Renov. (V) = renovação vegetativa, modo 2; ⁴ Renov. (B2) = renovação bruta, modo 2

A última análise na Tabela 3.8 diz respeito à parcela dos candidatos que migram das Assembleias Legislativas para a Câmara dos Deputados destacando, assim, um movimento migratório de fundamental importância para se explicar a expansão e a competência estratégica dos parlamentares e dos partidos políticos nas unidades subnacionais.

TABELA 3.8 – Mobilidade parlamentar da Assembleia Legislativa para a Câmara dos Deputados

	DES¹	CDEP²	ELEIT³	CD %⁴	EL %⁵
1982-86	9	5	2	55,56	40,00
1986-90	7	5	2	71,43	40,00
1990-94	7	1	1	14,29	100,00
1994-98	11	0	0	0,00	0,00
1998-02	2	1	1	50,00	100,00
2002-06	4	0	0	0,00	0,00

Fonte: TSE e TRE. Elaboração LEEX. In: Santos (org.), 2002. Dados atualizados e outras informações adicionais podem ser encontrados nos seguintes sites: www.ucam.edu.br/leex/. (Elaboração própria).

¹ DES = n° de deputados estaduais que não concorreram à reeleição; ² CDEP = n° de deputados estaduais que não concorreram à Câmara dos Deputados; ³ ELEIT = n° de deputados estaduais que se elegeram para a Câmara dos Deputados; ⁴ % CD = % de CDEP sobre DES; ⁵ % EL = % de ELEIT sobre CDEP.

Como se observa em uma leitura atenta é que o índice de mobilidade parlamentar procura entender a lógica da renovação entre as elites políticas no parlamento, isto é, a entrada e a saída de parlamentares tanto na Assembleia Legislativa quanto na Câmara dos Deputados. Não obstante, duas variáveis decrescentes me chamam a atenção. Por um lado,

a queda no número de deputados estaduais que não concorrem à reeleição. Por outro, o fato de que a maioria dos deputados estaduais não procura concorrer à eleição para a Câmara dos Deputados. O que se pode extrair dessas duas variáveis é que a maior parte da renovação da Câmara dos Deputados se dá pela dinâmica exógena, isto é, pelos candidatos que foram eleitos deputados federais, mas que não eram deputados estaduais na legislatura passada. Por isso, é factível pensar dentro de uma média aceitável que o grupo de deputados federais e estaduais amazonenses não assume os riscos e as incertezas preferindo concorrer à reeleição de seu próprio mandato.

3.6 – Notas conclusivas

A crescente participação dos cidadãos-eleitores no processo eleitoral tem provocado um impulso inovador no formato da competição política no Amazonas. De um processo pouco inclusivo e politicamente concentrado, a constatação que se tem hoje é de que o impacto do voto nas urnas modifica substancialmente a lógica da competição política. Tanto quanto nas arenas eleitoral e parlamentar, os jogadores individuais e coletivos passam a avaliar com mais frequência as demandas dos eleitores tentando prever certas tendências manifestadas pela enorme massa de eleitores/votantes. O tamanho das coligações eleitorais também tem sido um indicador do potencial sucesso eleitoral de muitos candidatos aos cargos do Governo Estadual: os resultados eleitorais indicam que a quantidade de partidos em uma dada coligação eleitoral pode ser decisiva para a vitória do virtual governador. No nível de competitividade entre os partidos, a tendência manifestada pelos dados segue igual aumento, fato que pode ser avaliado pelos índices de fracionalização, fracionalização máxima possível e fragmentação, bem como no número efetivo de partidos e no número de partidos nominais. Finalmente, as taxas de renovação da elite parlamentar encontram-se bastante elevada o que dificulta a formação de um grupo ou subgrupo de parlamentares com efetiva *expertise* em técnica legislativa capaz de construir uma agenda política mais independente e sem depender tanto das prerrogativas institucionais e do poder de agenda (impositiva) do gabinete do governador sobre as preferências dispersas dos deputados estaduais.

4 – O PAPEL DO GOVERNADOR NA AMPLIAÇÃO DAS COALIZÕES LEGISLATIVAS VITORIOSAS

Los chimpancés tienen jerarquías que se basan en coaliciones. El dominante no es el individuo más fuerte sino el que logra más apoyo, a base de dar algo a cambio a sus partidarios. Son puras transacciones políticas.

Frans De Waal, primatologista,
“El País”

4.1 – Preâmbulo

Seguindo o comportamento político dos chimpanzés, cuja linearidade evolutiva nos é muito contígua, o grupo *homo sapiens*, indivíduos providos de subjetividade, cultura e racionalidade instrumental, que também são capazes de ordenar suas preferências e os microfundamentos de suas escolhas, solucionam seus dilemas de negociação e interação estratégica junto de outros indivíduos, em uma determinada comunidade, se valendo da autenticidade dos acordos e das instituições políticas por eles mesmos firmadas. De igual modo, não seria um biologismo inócuo dizer que no contexto do regime presidencial estadualizado – ponto de partida e de chegada desta investigação –, ou em qualquer outro desenho institucional com regras duráveis, o que funciona é a mesma lógica da barganha e da negociação, e que o governador – neste caso o elemento “*dominante*” – tem um papel central na organização de “*sus partidarios*” para a formação de uma maioria governativa e politicamente viável nas múltiplas arenas de competição política.

A preponderância da agenda do governador sobre a definição e prioridade da agenda legislativa estadual é uma evidência do tipo de democracia minimalista que se construiu no Brasil nos últimos tempos – ver capítulo 2 – e que se reproduz com muito mais amplitude na constelação das unidades subnacionais – isto é, nos estados e municípios. Para além do poder de barganha na definição da agenda do Legislativo e de suas prerrogativas na formulação e execução das macropolíticas públicas, se constata igualmente que o governador consegue monopolizar os mecanismos de distribuição de patronagem para os

seus aliados e para a oposição residual nas pautas de negociação. Em suma: os poderes de agenda e os recursos de patronagem, combinados, são condições necessárias (mas, não suficientes) para a formação de maiorias partidárias e parlamentares pró-governadoria na arena legislativa.

Na medida em que se constata o crescimento substancial do poder decisório da agenda do gabinete do governador, se verifica, na mesma medida, o esmorecimento gradual da agenda legislativa. Isto equivale dizer, portanto, que o sucesso da superdominância do governador tem como contrapartida a subdominância dos deputados estaduais nas arenas decisórias (PEREIRA e POWER, 2005). Aliás, deve-se notar igualmente que a mesma lógica que permeia a arena eleitoral se reproduz, em maior ou menor proporção, na arena legislativa: o efeito do *gubernatorial coattails* é fundamental para o perfil do contrato institucional da interação sofisticada entre Executivo e Legislativo.

O caso do presidencialismo norte-americano é um exemplo de como a lógica política presidencial (e no caso da minha pesquisa, a lógica política da governadoria) consegue manufaturar e replicar amplamente uma eficiente coalizão legislativa majoritária se valendo, entre outras coisas, dos constrangimentos institucionais produzidos pelos resultados eleitorais:

Coattails voting helps the president to obtain legislative cooperation in two ways. First, there is the direct effect of *replacement* of opposition party legislators with new members from president's own party. A president with long coattails is likely to have a large legislative contingent to work with. Second, there is the *incentive* effect that accompanies a popular president with substantial coattails. If a member of congress is convinced that the president is popular back in the district and that his constituent's congressional vote are likely to be tied to their presidential votes, then that member will want to be known as a supporter of the president [...]. This is a phenomenon that may even transcend party line, but it should certainly be accompanied, empirically, by an extensive coattails vote (FEREJOHN e CALVERT, 1984, p. 128).

Isso implica dizer que no contexto do ultrapresidencialismo estadual, o governador também é o jogador preponderante no traslado da arena eleitoral (multipartidária, fragmentada e particularizada) para a arena legislativa com incentivos à centralização da agenda decisória do governador. Não se trata de um fenômeno localizado no estado do

Amazonas, e sim de um conjunto de escolhas políticas que resultaram no desenho institucional presidencialista que disponibiliza fortes poderes legislativos proativos e reativos para o governador.

Por essa razão, pretendo desenvolver um exame a respeito da lógica institucional que intercede à relação entre Executivo e Legislativo no estado do Amazonas. Para atingir tal propósito, tenho como unidade de análise duas variáveis que evidenciam tal tendência. Por um lado, os projetos de lei ordinária aprovados ou sancionados³¹; e de que forma o gabinete do governador consegue produzir bens públicos (e.g., produção legislativa de projetos de lei ordinária) na arena de regulação legislativa. Por outro lado, explicar como e em que medida o governador conseguem manufatura maiorias na ALEAM se valendo dos mecanismos próprios da regra do situacionismo e, especialmente, dos poderes de agenda e dos recursos de patronagem.

Assim, o presente capítulo apresenta a seguinte ordem de exposição. Primeiramente, discuto a coordenação entre o gabinete do governador e os interesses dos parlamentares estaduais sob a ótica do conflito distributivo. Logo em seguida, estratifico e investigo a natureza e as particularidades da produção legislativa para logo em seguida indicar a forma como o gabinete do governador se apropria dos projetos de lei ordinária aprovados pelos deputados estaduais para convertê-los em bens públicos (políticas sociais, econômico-financeiras e públicas) em seu próprio proveito, isto é, em proveito do gabinete do próprio governador. Finalmente, avalio a capacidade de o governador formar coalizões cíclicas na arena legislativa desaguando, portanto, na distribuição assimétrica de recursos do orçamento via gabinete ultrapresidencial.

4.2 – A lógica distributiva na coordenação entre Executivo-Legislativo

Não seria um exagero ou mera uma força de expressão, afirmar que a natureza da autoridade política em democracias ou ditaduras, em uma perspectiva clássica, tem como questão fundamental a lógica da alocação distributiva dos recursos públicos para os aliados

³¹ Por lei ordinária, entende-se a ação tipicamente normativa e primária, cujo conteúdo é embutido de regras e normas de validade abstrata e universal. No Brasil, a racionalidade da produção legislativa também conta com a elaboração de: I – emendas à Constituição; II – leis complementares; III – leis delegadas (presidentes da República e governadores); IV – medidas provisórias (presidentes e alguns governos estaduais); V – decretos legislativos (em geral, emitido pelo presidente da Mesa Diretora); VI – resoluções.

(particulares ou políticos) situados nos mais diferentes espaços de representação política. Por essa mesma razão, deve-se entender os princípios da ação política pelo horizonte de quem ganha *o que, como, quando e por que*.

Como já foi descrito na revisão teórica deste trabalho, – a aplicação da perspectiva da escolha pública na análise da democracia representativa e do conflito distributivo permite que possamos ter uma visão mais objetiva e realista dos agentes políticos de suas preferências, de suas escolhas e de seus interesses tanto na arena governativa quanto na arena legislativa. No capítulo anterior, apresentei um conjunto de evidência que colocam os governadores como os principais jogadores na arena eleitoral, uma vez que conseguem montar uma coligação eleitoral de coloração multipartidária impactando diretamente nos resultados eleitorais. De fato, o tamanho da coligação eleitoral, a inclusividade de vários partidos e o peso eleitoral do candidato majoritário para o Governo Estadual condicionam a existência de uma eficiente estratégia de competição política na arena eleitoral.

No presente capítulo (subdividido em três seções dedicadas aos projetos de lei ordinária aprovados, à formação de coalizões cíclicas na ALEAM e à peça da política orçamentária), desloco definitivamente a análise da arena eleitoral para a arena parlamentar. Especificamente na arena legislativa, utilizo como premissa metodológica e analítica o impacto do conflito distributivo na produção de projetos legislativos, e avalio de que forma os agentes políticos, especificamente o deputados estaduais, conseguem direcionar e produzir projetos de lei ordinária de interesse do gabinete do governador.

Em termos estritamente conceituais, a lógica da política distributiva ou discreta, segundo a perspectiva de Theodore Lowi (1964), pode ser definida a partir das seguintes características:

Distributive policies are characterized by the ease with which they can be disaggregated and dispensed unit by small unit, each unit more or less in isolation from other units and from any general rule. “Patronage” in the fullest meaning of the word can be taken as a synonym for distributive. There are policies that are virtually not policies at all but are highly individualized decisions that only by accumulation can be called a polity. They are policies in which the indulged and the deprived, the loser and the recipient, need never come into direct confrontation. Indeed, in many instances of distributive policy, the deprived cannot as a class be identified, because the most influential among them can be accommodated by further disaggregation of the stakes (LOWI, 1964, p. 690).

Em outras palavras, pode-se problematizar a questão da política e do conflito distributivo da seguinte maneira: de que forma os vários jogadores – nesse caso, incluindo o gabinete dos governadores, deputados estaduais, burocratas (funcionários públicos), grupos de interesses especiais e cidadãos-eleitores – canalizam recursos públicos dispersos para seus espaços de influência setorial? Sob esta perspectiva, procuro analisar e explicar as prioridades da construção da agenda pública pelo viés distributivista e de como o governador edifica uma coalizão legislativa majoritária e vitoriosa – neste caso, condiciono a existência dessas coalizões legislativas majoritárias e vitoriosas ao funcionamento do jogo de superagência: aprovação dos interesses por meio dos mecanismos de *logrolling* com redução dos custos de transação e de veto presidencial sobre a ação coletiva dos deputados estaduais (MONTEIRO, 2007).

4.3 – Os projetos de lei ordinária e o interesse do gabinete do governador

A racionalidade inerente à produção dos projetos de lei apresenta dois mecanismos que se combinam na estruturação da atividade política nos parlamentos das democracias representativas. Por um lado, encontra-se o *processo legislativo ordinário* que vem a ser a dimensão política da coordenação entre os grupos de interesses especiais demandantes e os interesses políticos e eleitorais dos parlamentares na formulação de leis. Por outro lado, encontra-se o *procedimento legislativo ordinário* responsável pelo ordenamento formal, constitucional e jurídico das leis em questão (OLIVETTI, 2004). Enquanto o processo legislativo se insere e se legitima na dinâmica da ordem política (barganhas, acordos, *logrolls*), o procedimento legislativo, por sua vez, preza pela constitucionalidade e legalidade da produção na arena regulatória.

Na exposição e análise da produção dos projetos de lei ordinária, dada a escassez e até insuficiência do Banco de Dados da ALEAM, adotei o seguinte procedimento de investigação: descrevi e analisei apenas o conteúdo dos projetos de lei ordinária do período que se entende de 1991 até 2006. Na etapa posterior, analisei os projetos de lei ordinária que foram aprovados, vetados parcial ou totalmente e os projetos de lei por iniciativa de poder, sendo que neste último caso, encontrei as manifestações institucionais dos três poderes: Poder Executivo por meio da mensagem do governador; do Poder Legislativo por

meio do grupo de deputados, das bancadas e da Mesa Diretora; e do Poder Judiciário nas formas de Tribunal de Justiça, Ministério Público, Tribunal de Contas. Em todo o período circunscrito pela pesquisa não houve qualquer registro de projeto de lei de Iniciativa Popular mesmo sendo uma prerrogativa constitucional da assim chamada democracia participativa.

Ao se tomar contato com as ementas dos projetos de lei ordinária³² aprovados pelos deputados estaduais do Amazonas, se pode ter uma ideia aproximada da sua qualidade e de como seu conteúdo pode significar uma agenda de governabilidade, especificamente, um grau de predominância da agenda decisória do governador na arena parlamentar da ALEAM. Além do mais, por meio da observação detida e da análise do conteúdo das leis ordinárias, pode-se perceber a forma com os sucessivos governos se organizam, direcionam investimentos e transferem recursos públicos para demandas particulares, isto é, a transferência concentrada de recursos (TCR). A análise do conteúdo das leis em questão reflete, portanto, o direcionamento político do governador, de seu secretariado, de seu partido e de sua base aliada no resultado da coordenação funcional do jogo governativo e do processo decisório.

Quanto ao tratamento dos projetos de lei ordinária, sigo a seguinte ordem de exposição: listo o conteúdo propriamente dito das leis ordinárias, isto é, o que se pode encontrar em cada uma das áreas de regulação averiguadas pela pesquisa empírica (financeiro-orçamentários, econômico-administrativos, sociais, políticos e homenagens). Logo em seguida, faço algumas considerações analíticas com respeito à relevância das leis ordinárias e o perfil organizacional e político das secretarias de estado.

Assim, como critério de análise do banco de dados, decidi estratificar o conteúdo dos projetos de leis ordinárias sancionados na ALEAM por área de regulação. Por área de regulação, entenda-se o direcionamento ou foco de impacto do projeto de lei ordinária em uma demanda específica. Isto é, saber se o recurso (ou bem) público X será otimamente destinado a X_1 , X_2 ou X_3 . Para melhor compreensão da análise quantitativa, estratifiquei os

³² Paolo Ricci (2003), em estudo inédito sobre o conteúdo da produção legislativa no Congresso Nacional, monta um interessante quadro analítico. Segundo a sua abordagem, sem desviar das premissas do conflito distributivo, o conteúdo da produção legislativa apresenta os seguintes critérios: I – leis gerais/secionais de impacto nacional; II – leis microssecionais de impacto nacional; III – leis microssecionais de impacto local; IV – leis individuais de impacto local. Como o propósito desta pesquisa está nos limites da unidade subnacional, onde as leis paroquiais são mais frequentes, preferi remodelar o critério de classificação do conteúdo das leis de acordo com as áreas de regulação das secretarias de estado.

projetos de lei ordinária sancionados em cinco importantes áreas de regulação: finanças e orçamento, economia e administração, social, político, homenagens e datas comemorativas. Os vetos parcial ou total se referem à prerrogativa institucional do governador (poder reativo) de bloquear parcial ou totalmente os projetos de lei oriundos do Poder Legislativo, e que por isso mesmo não podem ser tratados como um caso de área de regulação.

TABELA 4.9 – Resultado da produção de projetos de lei ordinária na ALEAM, 1991-2006

	Finanças e Orçamento N (%)	Economia e Administração N (%)	Social N (%)	Político N (%)	Homenagem N (%)	Veto N (%)	Total
1991	10 (0,9)	21 (20,7)	44 (43,5)	10 (0,9)	5 (4,9)	11 (10,8)	101
1992	23 (24,2)	22 (23,1)	15 (15,7)	9 (9,4)	3 (3,1)	23 (24,2)	95
1993	8 (8,2)	29 (29,8)	26 (26,8)	23 (23,7)	5 (5,1)	6 (6,1)	97
1994	3 (9,6)	34 (54,8)	7 (11,2)	13 (20,9)	2 (3,2)	3 (4,8)	62
1995	3 (0,5)	21 (35,0)	15 (25,0)	15 (25,0)	6 (10,0)	0 (0,0)	60
1996	3 (5,3)	20 (35,7)	7 (12,5)	20 (35,7)	5 (8,9)	1 (1,7)	56
1997	4 (7,8)	16 (31,3)	11 (21,5)	13 (25,4)	6 (11,7)	1 (1,9)	51
1998	2 (3,2)	21 (34,4)	10 (16,3)	14 (22,9)	10 (16,3)	4 (6,5)	61
1999	3 (4,2)	19 (26,7)	21 (29,5)	11 (15,4)	11 (15,4)	6 (8,4)	71
2000	2 (5,1)	10 (25,6)	5 (12,8)	8 (20,5)	4 (10,2)	10 (25,6)	39
2001	3 (3,2)	30 (32,9)	33 (36,2)	10 (10,9)	6 (6,5)	9 (9,8)	91
2002	5 (7,3)	17 (25,0)	29 (42,6)	10 (14,7)	2 (2,9)	5 (7,3)	68
2003	2 (2,2)	30 (33,7)	32 (35,9)	13 (14,6)	9 (10,1)	3 (3,3)	89
2004	4 (5,6)	20 (28,1)	33 (46,4)	2 (2,8)	8 (11,2)	4 (5,6)	71
2005	4 (4,2)	23 (24,4)	40 (42,5)	8 (8,5)	16 (17,0)	3 (3,1)	94
2006	5 (5,8)	25 (29,4)	28 (32,9)	8 (9,5)	18 (21,1)	1 (1,1)	85

Fonte: *Resenha das Atividades Legislativas da ALEAM* (1991-2006); os dados atualizados e sistematizados também podem ser encontrados no site da ALEAM (em destaque no link Legislação): www.aleam.gov.br. (Elaboração própria).

I – Assuntos financeiros e orçamentários: *salários; reajuste nos vencimentos; promoção de pessoal; correção das tabelas de vencimento; estimativa a receita e fixação de despesa para o exercício financeiro anual; diretrizes orçamentárias para o exercício anual.*

A área de regulação financeiro-orçamentária especifica a capacidade de o governador distribuir incentivos seletivos (promoções pessoais, coletivas ou categoriais) para aliados e técnicos nas arenas executiva e legislativa. Pelo que analisei no levantamento do conteúdo dos projetos de lei ordinária, trata-se de uma arena de regulação muito concentrada pelo Poder Executivo, onde os deputados estaduais têm pouca ou nenhuma

inserção relevante: a inserção dos deputados só se efetiva com mais frequência quando se trata de regular os salários dos próprios deputados, técnicos da ALEAM ou outra categoria profissional politicamente organizada (em um esquema especializado de *lobbying* do funcionalismo), como é o caso dos policiais civis e militares, professores, médicos; ou simplesmente quando aprovam as diretrizes orçamentárias (Projeto de Lei Orçamentária – PLO) enviadas anualmente pelo governador. O Poder Judiciário, outro jogador com poder de veto institucional, na mesma proporção dos parlamentares, tem uma escassa permeabilidade esta área de regulação, sendo que pela mesma razão dos deputados estaduais sancionam apenas os projetos de lei vinculados a alguma forma de ampliação na folha salarial dos servidores públicos do Executivo e do Legislativo.

Um projeto de lei ordinária na área de regulação financeira e orçamentária pode ser visto no seguinte exemplo: lei ordinária, nº 2871/2004, de 05/01/2004, que “institui o plano de classificação de cargos, carreiras e remuneração dos servidores da Secretaria de Estado de Educação e Qualidade do Ensino – SEDUC”.

II – Assuntos econômicos e administrativos: *funcionalidade da economia do setor público e privado; sistema de tributação e alíquotas; programas de incentivo à industrialização; concursos públicos; programas de infraestrutura; participação acionária; criação de cargos na administração pública; contratos com os bancos públicos e privados; royalties; código de ética; subsídios; criação de sociedades de economia mista; privatização do setor público; organização do quadro de pessoal; normas relativas ao regime estatutário dos servidores públicos; criação de cargos no Executivo e Legislativo; efetivação de empréstimos; abertura e operação com crédito especial; doação ou alienação de bens do patrimônio público; transferência dos saldos dos créditos orçamentários; isenção fiscal.*

A área de regulação dos assuntos econômicos e administrativos, pelas mesmas razões expostas na área de regulação de assuntos financeiro-orçamentários, é monopolizada pelo governador com pouca permeabilidade dos deputados estaduais na discussão ou proposição dos projetos de lei exequíveis. Nessa importante área de regulação, o governador cria um modelo de planejamento para o desenvolvimento econômico, a aplicação das políticas públicas setoriais e o arranjo gerencial do estado. Para que tal modelo tenha forte apoio da ALEAM, se inicia um método de negociação com os

deputados estaduais – e em muitos casos com os deputados federais, senadores e prefeitos – para distribuição concentrada de recursos públicos em certos redutos eleitoralmente significativos para suas futuras disputas eleitorais (*pork barrel politics*). Não se deve deixar de notar, por exemplo, que esta relevante área de regulação está em íntima conexão com as diretrizes políticas do governo federal como pode ser visto, hoje, com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Uma importante política de remodelagem funcional da economia do setor público estadual foi iniciada com as políticas de privatização. Acompanhando a política do governo federal de desmonte do planejamento econômico estatal e de abertura da economia das empresas públicas para a incorporação e participação das empresas particulares (nacionais e internacionais), o processo de privatização no estado do Amazonas tomou forma e conteúdo por meio da venda direta de empresas públicas e da reestruturação societária e acionária da administração pública indireta³³.

A dinâmica da privatização no Amazonas foi uma política deliberada pelos governos federal e estadual, vale dizer, pela coalizão partidária e parlamentar de sustentação do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB), que cobriu um período de quatro anos. Amazonino Mendes (PFL) foi um grande entusiasta das privatizações, por três razões elementares: orientação partidária, fragmentação da oposição e comportamento *rent-seeking* do empresariado e dos políticos. Após as privatizações, a Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas, criada em 1999, veio fixar as regras e normas do setor.

Um projeto de lei ordinária na área de regulação econômico-financeiro pode ser visto no seguinte exemplo: lei ordinária, nº 2723/2002, de 04/04/2002, que “dispõe sobre a concessão de regime especial de tributação aos empreendimentos implantados ou que venham a ser implantados no interior do Estado do Amazonas para a exploração das atividades econômicas”.

III – Assuntos sociais: *questões ambientais e criação de áreas de proteção ambiental; desenvolvimento sustentável; educação; saúde; segurança pública; relações de*

³³ Lista das empresas públicas ou estatais que foram privatizadas pelo governo estadual entre 1996 e 1999: Telecomunicações do Amazonas (TELAMAZON), em 1996; HERMASA Navegação da Amazônia, em 1997; Banco do Estado do Amazonas (BEA), em 1998; Companhia Energética do Amazonas (CEAM), em 1998; Companhia de Saneamento do Amazonas (COSAMA), em 1998; Sociedade de Navegação, Portos e Hidrovias do Estado do Amazonas, em 1999.

trabalho; assistência social; desenvolvimento humano e social; desporto; recolhimento de detritos em via pública; direitos e questões indígenas; programas de redistribuição de renda (programas de renda mínima de cidadania); direitos do consumidor; responsabilidade social das empresas; política habitacional; cultura; trânsito e transporte coletivo; religiosidades.

A área de regulação dos assuntos sociais se refere à forma como o estado interfere e coordena as políticas sociais e as diversas formas de organização social e comunitária. Especificamente nessa área de regulação, os deputados conseguem propor, negociar e aprovar projetos sem grandes interferências do Poder Executivo, desde que não aumentem as despesas públicas. Na maior parte dos casos, os deputados estaduais atendem demandas de grupos de interesses especiais ou individuais, e aprovam projetos de lei ordinária de utilidade pública³⁴ para o caso de associações de moradores, clubes, escolas de samba, comunidade religiosas, centros desportivos entre outros. Trata-se, portanto, de um método de aproximação com o cidadão eleitor em suas bases eleitorais.

Um projeto de lei ordinária na área de regulação social pode ser visto nos seguintes exemplos: lei ordinária, nº 2298/1994, de 15/09/1994, que “considera de utilidade pública a comunidade do Rio Urupiana, ‘Ipixuna’”.

Outro exemplo, como se vê, é um caso do projeto de lei ordinária da área de saúde, nº 2486/1998, de 06/05/1998, que “dispõe sobre a prioridade no atendimento e internação de doadores de sangue nas unidades do sistema estadual de saúde, e dá outras providências”.

IV – Assuntos políticos (governativos, legislativos, constitucionais e regimentais): *reestruturação organizacional do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário; adaptação da legislação estadual às normas gerais instituídas pela constituição federal; dispõe, cria, transforma, extingue, desvincula ou reestrutura de secretarias, órgãos, institutos, autarquias, institutos, sociedades, conselhos, companhias, agências, fundações, empresas estaduais, agências nos três poderes; acrescenta ou muda o conteúdo dos parágrafos ou artigos da constituição estadual; revogação de leis.*

³⁴ Um projeto de lei de utilidade pública permite que entidades ou organizações privadas possam estender suas atividades para fins públicos, cumprindo as funções anteriormente destinadas exclusivamente ao poder público estatal nos três níveis. Mas a grande vantagem nesse tipo de dispositivo legal é a garantia de se captar recursos públicos para se atender a demandas sociais localizadas. Daí o grande interesse dos parlamentares de fortalecer esta rede nos períodos eleitorais.

A área de regulação dos assuntos políticos é outra esfera de concentração do gabinete do governador na arena legislativa. No que diz respeito aos temas relativos à agenda decisória de Poder Executivo, especialmente, a criação e dissolução de secretarias de estado, os deputados em nada interferem. Por outro lado, em se tratando de temas constitucionais, legislativos e regimentais (refiro-me especialmente ao Regimento Interno da ALEAM) os deputados são agentes políticos decisivos na negociação com o governador.

Um projeto de lei ordinária na área de regulação política pode ser visto no seguinte exemplo: lei ordinária, nº 2384/1996, de 18/03/1996, que “autoriza o Chefe do Poder Executivo a criar a autarquia denominada Instituto de Desenvolvimento Agropecuário – IDAM e dá outras providências”.

V – Homenagens e datas comemorativas: *concessão de título de cidadão no Amazonas; alteração no calendário; estipula datas comemorativas, feriados, semanas especiais.*

Nessa área, o governador pouco ou nada influencia. Os deputados estaduais utilizam-se amplamente dessa prerrogativa de render homenagens a seus aliados políticos, empresários, políticos de outros estados e lideranças nacionais. Entretanto, não se deve desconsiderar o retorno eleitoral desse tipo de ação parlamentar. Os retornos eleitorais são evidentes quando o homenageado é uma liderança social relevante.

Um projeto de lei ordinária da área de regulação de homenagens e datas comemorativas pode ser visto no seguinte exemplo: lei ordinária, nº 2945/2005, de 11/03/2005, que “concede o título de Cidadão do Amazonas, ao Sr. Luiz Inácio Lula da Silva, presidente da República Federativa do Brasil”.

VI – Veto parcial e total: projetos ou iniciativas do Poder Legislativo ou Poder Judiciário transformas em projetos de lei e que foram vetadas parcial ou totalmente pelo governador.

O veto governamental deve ser visto como o exercício reativo do governador contrário, portanto, a modificação do *status quo*. O veto parcial admite alguma forma de negociação; o veto total é o resultado do desacordo do governador com a matéria ou projeto em pauta. Por conseguinte, em termos conceituais, o Poder Legislativo de reação do presidente ou do governador (*presidents' reactive legislative power*) pode ser entendido “*when the president can veto legislation, and especially when it is difficult for congress to*

override a veto, the president has greater control over legislation” (MAINWARING, 1997, p. 60). A utilização dos mecanismos de veto governamental foi um eficiente instrumento de contenção das ações dos parlamentares nos dois primeiros anos do governo de Gilberto Mestrinho (1991-1992). Logo em seguida, há um decréscimo e estabilidade com números em um dígito. O número de vetos volta a alcançar dois dígitos momentaneamente em 2000, no governo de Amazonino Mendes (PFL).

Um caso de veto total pode ser visto no seguinte exemplo: veto total nº 2, de 13/05/1998: “dispõe sobre a realização gratuita do exame do ácido desoxirribonucléico – DNA, ou similar, e dá outras providências”³⁵.

Nos documentos que analiso, não há uma justificativa procedimental para o veto total do projeto de lei em questão. Entretanto, deve-se levar em conta nesse caso não somente a elevação do dispêndio (potencial contratação de especialistas em código genético e materiais de precisão para a realização dos exames de DNA) como também os limites constitucionais e legais que dão um sentido normativo ao projeto de lei. É bem possível que o projeto de lei tenha sido vetado por esses e outros motivos.

VII – Outros casos: por cautela, decidi excluir da tabela e da análise o que considero assunto sem relevância para a produção legislativa e que, por sua vez, não podem ser classificados em nenhuma das áreas de regulação anteriormente listadas. No levantamento dos dados e na triagem das ementas dos projetos de lei ordinária, constatei a existência de apenas dez leis ordinárias que tratam de assuntos relacionados à agenda de viagens de parlamentares e do próprio governador, participação em eventos nacionais ou internacionais, registro da visita de autoridades entre outras coisas.

A procedência institucional dos projetos de lei ordinária é mais uma característica marcante na produção dos projetos de lei sancionados na ALEAM. Pode-se dizer que a origem de cada projeto determina a seu conteúdo (ementa e justificativa), tempo de tramitação (urgência de cada projeto) e método de votação (maioria simples, 51% ou mais, e maioria qualificada, 3/5 dos votos).

³⁵ Em um caso limite e até surreal na atual conjuntura política do estado, com base no Regimento Interno e no arranjo constitucional estadual, um veto total do governador sobre qualquer projeto de lei constitucionalmente qualificado pode ser derrubado pelo Poder Legislativo, aprovado pela maioria simples ou qualificada e publicado no *Diário Oficial do Estado*. É óbvio que esse ato de imposição provocaria uma celeuma política entre o governador e os deputados estaduais (especialmente, a Mesa Diretora). Afinal, trata-se de um direito que se for utilizado tal como descrito *ipsis litteris* no texto constitucional contexto do ultrapresidencialismo estadual pode causar um litígio de difícil contemporização entre os dois poderes.

TABELA 4.10 – Procedência institucional das leis ordinárias sancionadas

	Executivo N (%)	Legislativo N (%)	Judiciário N (%)	Outros N (%)	Total N
1991	-	-	-	-	-
1992	-	-	-	-	-
1993	-	-	-	-	-
1994	-	-	-	-	-
1995	36 (60,0)	24 (40,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	60
1996	36 (64,2)	16 (28,5)	4 (7,1)	0 (0,0)	56
1997	29 (56,8)	22 (43,1)	0 (0,0)	0 (0,0)	51
1998	30 (49,1)	31 (50,8)	0 (0,0)	0 (0,0)	61
1999	32 (45,0)	39 (54,9)	0 (0,0)	0 (0,0)	71
2000	10 (45,4)	12 (54,5)	0 (0,0)	0 (0,0)	22
2001	45 (49,4)	46 (50,5)	0 (0,0)	0 (0,0)	91
2002	28 (41,1)	37 (54,4)	3 (4,4)	0 (0,0)	68
2003	42 (47,1)	44 (49,4)	3 (3,3)	0 (0,0)	89
2004	31 (43,6)	40 (56,3)	0 (0,0)	0 (0,0)	71
2005	32 (34,0)	60 (63,8)	2 (2,1)	0 (0,0)	94
2006	33 (38,8)	50 (58,8)	2 (2,3)	0 (0,0)	85

Fonte: *Resenha das Atividades Legislativas*, 1995-2006.

Notas: Os cadernos que registram as atividades legislativas referentes ao período de 1991-1994, a 12ª Legislatura, que também cobre todo o período do governo de Gilberto Mestrinho (PMDB), não informam a origem das leis sancionadas.

No período analisado pela pesquisa, os governadores e os deputados estaduais mantiveram um relativo equilíbrio na pauta de apresentação de projetos de lei ordinária na ALEAM. De 1995 até 1997, o governador manteve a supremacia na emissão de projetos de lei. De 1998 em diante o Poder Legislativo supera quantitativamente o governador, uma vez que os deputados estaduais passam a produzir, com muito mais assiduidade, projetos de lei ordinária na área de regulação social (na maior parte dos casos, os projetos de lei sobre a concessão de títulos de utilidade pública para as organizações e grupos de interesses especiais) e homenagens e datas comemorativas. Ao passo que o governador continua a controlar com mais frequência as áreas de regulação dos assuntos financeiro-orçamentários, econômico-administrativos e políticos. O que se deve chamar atenção, por fim, é quanto ao crescimento da participação do Poder Judiciário como um jogador legislativo *ad hoc*. Tribunal de Justiça, Tribunal de Contas e Ministério Público passam a atuar com mais ênfase sobre questões salariais e temas relacionados à organização funcional do judiciário estadual no estado.

Estes resultados até aqui alcançados não contrariam o ritmo e padrão de produção legislativa em outras unidades subnacionais. Em recente trabalho, Fabricio Tomio (2009) chama a atenção justamente para este fato, ao afirmar que:

Propor leis sobre matérias tributárias, fiscais, orçamentárias e de administração pública (organização administrativa, patrimônio e efetivo e provimentos dos servidores públicos civis e militares) é uma prerrogativa do executivo estadual. Resta, portanto, aos deputados estaduais, preferencialmente, propor leis de “utilidade pública”, “homenagens” e “denominações de próprios públicos”. Neste sentido, não só o resultado do processo decisório é constrangido pela institucionalidade política; o próprio conteúdo das leis que os governadores e parlamentares podem propor também é severamente restrito (TOMIO, 2009, p. 12).

Nesta seção, procurei examinar a coordenação entre Executivo e Legislativo no tocante a produção de projetos de lei ordinária. Agora, na seção seguinte, analiso especificamente a capacidade de o governador formar uma coalizão legislativa vitoriosa se valendo de um conjunto disperso e fragmentado de partidos parlamentares organizados na Assembleia Legislativa.

4.4 – A rotatividade dos partidos na arena legislativa

A regra do situacionismo – um subproduto do governismo³⁶ – tem sido o mecanismo mais eficiente na formação e manutenção de maiorias partidárias duráveis para a base de apoio ao governador na arena legislativa. Ao priorizar a regra do situacionismo – isto é, os deputados estaduais que “participam formalmente da bancada do governo” na Assembleia Legislativa (ABRUCIO, 2002, p. 121) –, pretendo verificar de que forma e intensidade se dá o processo de rotatividade de maiorias cíclicas formadas por deputados estaduais de diversos partidos na arena legislativa. Ou, melhor dizendo, de que forma e intensidade os partidos parlamentares se deslocam de sua posição natural de oposição (na

³⁶ No entendimento de Fernando Abrucio (2002), os mecanismos que estimulam a formação do governismo são mais ampliados se comparados aos mecanismos do situacionismo. Por definição, o governismo é um padrão de comportamento oportunista de sobrevivência política e eleitoral dos deputados, tendo em vista que os parlamentares dependem dos recursos públicos monopolizados pelo governador.

hipótese de não terem sido eleitos na mesma coligação do partido do governador) para se tornarem membros da base de sustentação legislativa do governador³⁷.

Certamente, a explicação mais coerente para a reprodução ampliada da regra do situacionismo, diz respeito ao poder de agenda e dos mecanismos de distribuição de patronagem monopolizados pelo governador. Por um lado, o poder de agenda é utilizado como um mecanismo eficiente de antecipação de preferências ordenadas dos parlamentares, uma vez que o governador forma maiorias e firma alianças sofisticadas com os membros do colégio de líderes (método de negociação coletiva) e com cada parlamentar (método de negociação individual). Por outro lado, o governador monopoliza os ativos e os recursos poder (secretarias, cargos, recursos financeiros e orçamentários, status etc.) que são utilizados como moeda de troca na interação com os deputados estaduais (ARNOLD, 1992; CAREY e SHUGART, 1998; FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001; ABRUCIO, 2002; SANTOS, 2003a).

Tendo em vista a consideração de Fernando Abrucio (2002) a respeito da regra do situacionismo, pretendo articular esta seção a partir do seguinte estratagema metodológico: como o corpo técnico da ALEAM não contabilizava os votos nominais dos deputados estaduais pelos critérios *pró* (partidos da base parlamentar do governo, situação ou governistas) e *contra* (oposição) ficou praticamente inviável criar um índice de Rice³⁸, que medisse com clareza os níveis de apoio ou rejeição dos parlamentares da situação e da oposição em cada votação. Como alternativa pragmática, decidi analisar somente a estrutura da base de apoio parlamentar sob a ótica da organização dos partidos políticos. Por governista e oposição, entendo a relação de proximidade e distância entre os partidos e o governador como um indicador dessa conexão. Se, por exemplo, o partido era da coligação eleitoral do governador, computo automaticamente como governista. Caso contrário, se disputou em outra coligação eleitoral que não a do próprio governador, entra como pertencente ao grupo da oposição. Quanto aos partidos que sequer foram eleitos, mas

³⁷ Nos últimos anos, com a mudança na legislação e a aceleração do processo de judicialização da rotina política brasileira, os deputados infíeis (os que mudam constantemente de base partidária com o objetivo de atender apenas a seus interesses particulares) são punidos, inclusive com a perda de mandato, com muito mais frequência que o habitual. Essa mudança institucional tem fortalecido as lideranças partidárias e corroído a ação oportunista dos parlamentares.

³⁸ Conceitualmente, o índice de Rice mostra o nível de disciplina de um partido (diferente de coesão partidária) para cada votação nominal. Sobre a discussão entre *coesão* (congruência e identidade ideológica) e *disciplina* (congruência e identidade nas votações), ver o trabalho de George Tsebelis (1997).

que de alguma forma surgem na arena de competição legislativa entram na contabilidade do situacionismo. Por fim, o mesmo procedimento cabe aos parlamentares independentes³⁹. A proposição que faço é de que há uma efetiva congruência entre coligação eleitoral e coalizão partidária no jogo partidário na arena legislativa.

O mais interessante de se mostrar nesse tipo de enfoque é o elevado grau de situacionismo dos partidos na Assembleia Legislativa. No momento em que as urnas das eleições são fechadas, os resultados apurados e divulgados, as negociações entre o governador, os partidos e os parlamentares se avolumam. Os partidos que outrora pertenciam à coligação eleitoral de oposição, passam em menor ou maior medida a integrar a base de apoio parlamentar do governador tendo como pretexto a trégua pós-eleitoral e o pacto de governabilidade. Aqueles partidos que não aderem de imediato tem os seus deputados cooptados para a base legislativa do governo. Portanto, as negociações saem do nível organizacional e passam para as barganhas com os deputados eleitos ou reeleitos – o individualismo (expressão do auto-interesse, do oportunismo e da sobrevivência política) torna-se um eficiente mecanismo de formação de governos majoritários no experimento subnacional do ultrapresidencialismo amazonense.

Como exercício de identificação dos partidos *pró* e *contra* governo, adotei o seguinte percurso metodológico: separei os partidos que pertencem (pró) e aqueles que não pertencem (contra) à coligação eleitoral original do governador eleito. Como se verifica na análise do conteúdo da base de dados, o efeito do *gubernatorial coattails* é um forte componente no fortalecimento da base político-partidária tanto na arena eleitoral quanto na arena legislativa (FEREJOHN e CALVERT, 1984). Ao longo da análise, mostrarei que no momento que em as coligações eleitorais se convertem em coalizões parlamentares há um contínuo incremento manifesto ou latente de parlamentares da oposição para a situação, possibilitando assim a formação de maiorias partidárias e parlamentares de sustentação da agenda do governador na Assembleia Legislativa.

Em assim sendo, conforme se pode observar no exame da 12ª legislatura da ALEAM, 1991-1994, onde o governador Gilberto Mestrinho foi eleito no primeiro turno, a

³⁹ Por parlamentares independentes, entendem-se aqueles deputados que foram eleitos, mas que no curso do jogo legislativo abandonaram a legenda partidária de origem e que no curto espaço de tempo não se filiaram em outra legenda. Na prática, este comportamento indica uma forma de negociação ou barganha com o governador, pois em geral os parlamentares independentes pertenciam (e este fato pode ser constatado pela amostragem partidário-parlamentar desta pesquisa) a um partido de oposição.

base partidária de sustentação legislativa do governo só aumentou (convertendo rapidamente opositores em situacionistas) penalizando os partidos da coligação derrotada. Em 1991, os governistas eram: PMDB, PDC, PFL, PL, com o total de 17 deputados estaduais eleitos. A oposição contava com PSDB (que liderou a coligação eleitoral), PT, PCdoB, PMN, PST conseguindo atingir o número máximo de sete deputados.

Na sessão legislativa subsequente⁴⁰, já em 1992, há uma pequena alteração no quadro dos partidos na ALEAM, sendo que os governistas agora contando com a entrada de dois parlamentares no PTB e nos parlamentares independentes totalizam 18 deputados. A oposição, por sua vez, perde um parlamentar no PSDB e outro no PST que, por sua vez, fica sem seu representante, restando ainda seis deputados.

TABELA 4.11 – Distribuição de cadeiras parlamentares na ALEAM – número de cadeiras *N* e percentual % por sessão legislativa, 1991-1994

	1991 N (%)	1992 N (%)	1993 N (%)	1994 N (%)
PMDB	4 (16,6)	9 (37,5)	7 (29,1)	8 (33,3)
PDC/PPR¹	7 (29,1)	3 (12,5)	4 (16,6)	5 (20,8)
PFL	4 (16,6)	4 (16,6)	4 (16,6)	4 (16,6)
PL	2 (8,3)	2 (8,3)	2 (8,3)	2 (8,3)
PMN	1 (4,1)	2 (8,3)	1 (4,1)	1 (4,1)
PTB	0 (0,0)	2 (8,3)	3 (12,5)	2 (8,3)
PSDB	3 (12,5)	2 (8,3)	1 (4,1)	0 (0,0)
PCdoB	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)
PT	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)
PP	0 (0,0)	0 (0,0)	1 (4,1)	2 (8,3)
PST	1 (4,1)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)
Independentes	0 (0,0)	2 (8,3)	0 (0,0)	0 (0,0)
Total	24	28	25	26

Fonte: *Resenha das Atividades Legislativas da ALEAM* (1991-1994); ¹PDC fundiu-se ao PPR em 1993.

Notas: São 24 as cadeiras parlamentares destinadas aos partidos na ALEAM. Porém, as *Resenhas das Atividades Legislativas* informam tanto os deputados eleitos, mas que por algum motivo precisaram se licenciar do cargo, quanto os suplentes que assumem o mandato. Assim, sem atentar para esse detalhe – a entrada e a saída de deputados –, os funcionários do setor de Anais e Sinopse (documentação) da ALEAM acabaram por somar na mesma sessão legislativa os suplentes e os deputados licenciados fato que propiciou uma pequena inflação no número nominal de cadeiras parlamentares. (Elaboração própria).

⁴⁰ Cabe lembrar, que uma Legislatura (quatro anos consecutivos de atividades legislativas) é a soma de quatro Sessões Legislativas (um ano de atividades legislativas).

Em 1993, o quadro partidário se altera fortemente e consolida um formato de legislativo ainda mais situacionista na coalizão do governador Gilberto Mestrinho. O PMDB consolida seus sete deputados, enquanto PDC, PFL, PL, PP, PTB, por pertencerem à base governista, saem ainda mais fortalecidos: nessa mesma sessão legislativa a base de sustentação do governador atinge o número de 21 deputados. Já a oposição, em progressiva deterioração numérica, PSDB, PT, PCdoB, PMN, fica cada um com apenas um parlamentar, fechando o período com quatro parlamentares. Além do mais, em 1993, registra-se a entrada do PP (+1) na arena legislativa da ALEAM.

O último ano da 12ª legislatura (1991-1994) é a coroação do ultrapresidencialismo de Gilberto Mestrinho. Mesmo sem o instituto jurídico da reeleição, que em tese fortaleceria o controle do governador para as eleições seguintes, não se manifestou um decréscimo do apoio partidário pró-governadoria na ALEAM. Nessa derradeira sessão legislativa, o governador tem o apoio de 23 parlamentares subdivididos em seis partidos da coalizão vitoriosa: PMDB, PDC, PFL, PL, PP, PTB. A oposição, em tendência contrária, se reduz ao PT, PCdoB e PMN. O PSDB, do candidato ao governo estadual, o médico Wilson Alecrim, foi aos poucos aniquilado na arena legislativa. Ao que resta observar, por fim, é a presença na oposição de dois partidos de esquerda, PT e PCdoB.

No início de 1995, na 13ª legislatura da ALEAM, a assessoria administrativa do Legislativo continuou a computar a distribuição dos partidos por sessão legislativa, porém, subdividindo-a em dois períodos – o primeiro e o segundo semestres. Assim, diante da inovação informacional no cômputo da rotatividade dos partidos políticos, pude criar para cada ano duas formas semestrais de contagem dos rótulos partidários na ALEAM, fato este que permite visualizar de forma mais clara as inúmeras mudanças partidárias na Casa.

TABELA 4.12 – Distribuição de cadeiras parlamentares na ALEAM – número de cadeiras *N* e percentual % por sessão legislativa, 1995-1998

	1995/1 N (%)	1995/2 N (%)	1996/1 N (%)	1996/2 N (%)	1997/1 N (%)	1997/2 N (%)	1998/1 N (%)	1998/2 N (%)
PPR/PPB¹	8 (33,3)	11 (45,8)	11 (45,8)	8 (33,3)	6 (25,0)	2 (8,3)	2 (8,3)	2 (8,3)
PMDB	4 (16,6)	3 (12,5)	3 (12,5)	3 (12,5)	2 (8,3)	2 (8,3)	2 (8,3)	2 (8,3)
PTB	3 (12,5)	3 (12,5)	3 (12,5)	3 (12,5)	3 (12,5)	7 (29,1)	6 (25,0)	6 (25,0)
PFL	2 (8,3)	3 (12,5)	3 (12,5)	3 (12,5)	3 (12,5)	5 (20,8)	5 (20,8)	5 (20,8)
PSDB	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	2 (8,3)	1 (4,1)	2 (8,3)	2 (8,3)	2 (8,3)
PCdoB	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)
PRP	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)
PSB	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)
PP	1 (4,1)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)
PSD	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)
PL	0 (0,0)	2 (8,3)	2 (8,3)	2 (8,3)	2 (8,3)	4 (16,6)	3 (12,5)	3 (12,5)
PSDC	0 (0,0)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	3 (12,5)	3 (12,5)	3 (12,5)
PRTB	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	1 (4,1)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)
Independentes	3 (12,5)	0 (0,0)	0 (0,0)	3 (12,5)	3 (12,5)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)
Total	26	28	28	29	25	26	24	24

Fonte: Fonte: *Resenha das Atividades Legislativas da ALEAM* (1995-1998); ¹PPR fundiu-se ao PP em 1996. (Elaboração própria).

Ao assumir pela segunda vez o governo estadual, o governador Amazonino Mendes (PPR) encontrou uma ampla maioria partidária de apoio na Assembleia Legislativa, o que não acontecera na gestão anterior com Gilberto Mestrinho, que gradativamente (especificamente, em 1993) formou sua maioria multipartidária na ALEAM. Além de seu próprio partido, o PPR, que dominava um terço das cadeiras parlamentares, o governador Amazonino Mendes também tinha o controle de uma ampla maioria em sua coalizão legislativa, que era composta pelo PFL, PTB, PP, PMDB, PRP, PP, PSD, PSDC. Nesse mesmo período, formou-se o bloco dos assim chamados independentes, que contava com a presença de três deputados. A oposição já inicia a rodada legislativa contando com alguns poucos rótulos partidários de esquerda – PCdoB e PSB – e de centro-esquerda, no caso do PSDB. Posteriormente, no segundo semestre, o PL registra a filiação de mais dois deputados.

O início do segundo ano de governo, Amazonino manteve praticamente intacta a coalizão partidário-parlamentar do ano anterior. Fato que não se repete em 1997: em virtude das eleições municipais, onde ocorre um intenso processo de polarização de interesses, a base de sustentação de Amazonino Mendes perde o apoio de alguns partidos e

alguns partidos perdem seus parlamentares, como é o caso do PP, PRP e PSD, no segundo semestre. Em sentido contrário, a oposição amplia suas bases em apenas dois partidos, PL e PSDB, mas nada que pudesse ameaçar a coalizão dos partidos parlamentares amazoninistas na ALEAM.

Na tentativa de fixar um amplo programa de governo, Amazonino, após sua vitória no pleito de 1994, pelo PPR, busca localizar estrategicamente uma organização partidária que pudesse sustentar seu governo e criar um canal de diálogo com o então presidente da República. A mudança de coloração partidária, neste caso, se restringe aos partidos pertencentes à coalizão parlamentar de apoio ao governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-1997 e 1998-2002). Todavia, o partido do presidente – o PSDB – é dominado pelo então deputado federal Arthur Virgílio Neto, inimigo político de Amazonino Mendes. A segunda opção na escala de preferências partidárias está o PFL, partido do vice-presidente Marco Maciel, nacionalmente forte, mas localmente em processo de institucionalização. O PMDB também poderia representar uma opção politicamente viável, mas o problema surgiria em seguida dado o fato de Gilberto Mestrinho controlar o partido desde o processo de redemocratização em 1982.

No último ano de governo, a coalizão legislativa de Amazonino mantém os mesmos índices de apoio partidário dos anos precedentes. Como as eleições estaduais seriam realizadas no segundo semestre daquele mesmo ano, o governo consegue sustentar os níveis satisfatórios da maioria na Assembleia Legislativa, sem possibilitar um crescimento sequer marginal da oposição, que se manteve no mesmo quadro.

O começo do terceiro governo de Amazonino, na 14ª legislatura da ALEAM (1999-2002), após ter sido reeleito no primeiro turno, não se inicia com a maioria que era de se esperar. Para além do desgaste político (seu crescimento eleitoral, em comparação a corrida eleitoral de 1994, foi de apenas 12.313 votos), uma explicação pode ser dada pelo significativo crescimento da magnitude eleitoral dos partidos da oposição. Apesar de derrotado, Eduardo Braga (PSL), em um pleito de forte polarização, conseguiu atingir a marca de 47,7% dos votos válidos. Como não poderia deixar de ser, o desempenho competitivo do jogo da oposição, que começa a se fortalecer eleitoralmente com resultados diretos na formação dos quadros partidários na ALEAM.

TABELA 4.13 – Distribuição de cadeiras parlamentares na ALEAM – número de cadeiras *N* e percentual % por sessão legislativa, 1999-2002

	1999/1 N (%)	1999/2 N (%)	2000/1 N (%)	2000/2 N (%)	2001/1 N (%)	2001/2 N (%)	2002/1 N (%)	2002/2 N (%)
PTB	5 (20,8)	5 (20,8)	5 (20,8)	5 (20,8)	5 (20,8)	3 (12,5)	3 (12,5)	3 (12,5)
PMDB	1 (4,1)	2 (8,3)	2 (8,3)	2 (8,3)	3 (12,5)	3 (12,5)	3 (12,5)	3 (12,5)
PFL	3 (12,5)	3 (12,5)	3 (12,5)	3 (12,5)	3 (12,5)	4 (16,6)	4 (16,6)	4 (16,6)
PSDB	1 (4,1)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)
PL	5 (20,8)	2 (8,3)	2 (8,3)	2 (8,3)	3 (12,5)	5 (20,8)	4 (16,6)	4 (16,6)
PCdoB	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)
PPB	2 (8,3)	2 (8,3)	2 (8,3)	2 (8,3)	2 (8,3)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)
PSDC	2 (8,3)	2 (8,3)	2 (8,3)	2 (8,3)	2 (8,3)	2 (8,3)	2 (8,3)	2 (8,3)
PT	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)
PPS	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)
PMN	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)
PRN/PTC¹	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)
PST	0 (0,0)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)
PSC	0 (0,0)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	2 (8,3)	2 (8,3)	2 (8,3)
PDT	0 (0,0)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)
Total	24	24	24	24	26	25	24	24

Fonte: *Resenha das Atividades Legislativas da ALEAM (1999-2002)*; ¹PRN fundiu-se ao PTC em 2000. (Elaboração própria).

Os partidos governistas alcançam o número de 17 parlamentares, sendo que o partido do governador, o PFL, consegue somente três parlamentares. Os demais partidos da coalizão formam o seguinte bloco de sustentação: PFL, PTB, PMDB, PST, PSC, PL, PSDC, PSDB. A situação mais curiosa é a redistribuição de parlamentares originalmente eleitos pelo PL e que migram para os partidos da coalizão – PST e PSC – mais que sequer foram eleitos na eleição de 1998. Os partidos da oposição liderados por Eduardo Braga, majoritariamente de esquerda e de centro-esquerda PDT, PT, PPS, PMN, PCdoB, com exceção do PPB e do PRN, atingem o total de sete parlamentares.

Finalmente, em 2000, ano das eleições municipais (também disputada por Eduardo Braga, PPS), e que elegeu Alfredo Nascimento (PL), candidato apoiado pelo governador Amazonino, a oposição mantém sua força e consolida um terço da ALEAM.

Com o apoio formal e partidário de Amazonino Mendes a sua candidatura, movimento político que resultou no afastamento de significativa parcela dos partidos de esquerda e centro-esquerda que fizeram parte de sua coligação nas eleições anteriores,

especialmente a de 1998, Eduardo Braga (PPS) elege-se governador do Amazonas contando com uma ampla base de representação partidária na ALEAM.

TABELA 4.14 – Distribuição de cadeiras parlamentares na ALEAM – número de cadeiras *N* e percentual % por sessão legislativa, 2003-2006

	2003/1 N (%)	2003/2 N (%)	2004/1 N (%)	2004/2 N (%)	2005/1 N (%)	2005/2 N (%)	2006 N (%)
PTB	2 (8,3)	2 (8,3)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	2 (8,3)	2 (8,3)
PMDB	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	2 (8,3)	1 (4,1)	7 (29,1)	7 (29,1)
PFL	4 (16,6)	2 (8,3)	2 (8,3)	3 (12,5)	3 (12,5)	0 (0,0)	0 (0,0)
PDT	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)
PL	6 (25,0)	6 (25,0)	5 (20,8)	5 (20,8)	3 (12,5)	2 (8,3)	2 (8,3)
PCdoB	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)
PSDB	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)
PRTB	1 (4,1)	2 (8,3)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)
PT	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)
PPS	7 (29,1)	6 (25,0)	6 (25,0)	6 (25,0)	7 (29,1)	2 (8,3)	2 (8,3)
PSC	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	0 (0,0)	0 (0,0)
PP	0 (0,0)	2 (8,3)	2 (8,3)	2 (8,3)	2 (8,3)	2 (8,3)	2 (8,3)
PRP	0 (0,0)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	0 (0,0)	2 (8,3)
PSL	0 (0,0)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	1 (4,1)	2 (8,3)	0 (0,0)
PSDC	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	1 (4,1)	0 (0,0)	0 (0,0)
PRONA	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	1 (4,1)	0 (0,0)	0 (0,0)
PMN	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	3 (12,5)	3 (12,5)
PHS	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	1 (4,1)	1 (4,1)
Independentes	0 (0,0)	0 (0,0)	1 (4,1)	1 (4,1)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)
Total	26	28	26	28	26	25	25

Fonte: *Resenha das Atividades Legislativas* da ALEAM, 2003-2006. (Elaboração própria).

Com o apoio de 12 partidos, PPS, PFL, PTB, PDT, PSL, PSC, PRP, PMDB, PT, PCdoB, PSDB, PP, o novo governador consegue minorar o problema em torno da formação do bloco majoritário na arena legislativa. Além de conseguir formar uma maioria na ALEAM, Eduardo Braga também coopta uma série de partidos que anteriormente havia coligado com a oposição, como é o caso do PT e do PCdoB. Para sustentar o apoio dos dois partidos, que fazem parte da base do governo de presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT), o governador concedeu a secretaria de Ciência e Tecnologia para os petistas e outros cargos do segundo escalão (órgãos, institutos e autarquias especializadas em questões agrárias e trabalhistas) para os comunistas. Formalmente, PL e PRTB se conservaram na oposição.

Esta relação entre situação e oposição tem poucas alterações no quadro partidário da ALEAM, onde o governador consegue controlar a rede majoritária e promover reformas substanciais nos mecanismos administrativos do poder estadual. O que é importante de se notar é o decréscimo da oposição que passa a contar com seis, quatro e três parlamentares nos três anos seguintes, respectivamente, em 2004, 2005 e 2006. O que se tem observado, é que os parlamentares de oposição estão ligados a três importantes lideranças estaduais: Amazonino Mendes (PTB), Serafim Corrêa (PSB) e Arthur Virgílio Neto (PSDB).

Certamente, a razão para o sucesso de Eduardo Braga no controle partidário da ALEAM se deve ao fato de o governador ter conseguido operar uma eficiente política de distribuição de cargos da administração pública para seus aliados de dentro e de fora da Assembleia Legislativa, o que resultou em verdadeiras coalizões partidárias de governo. (No próximo capítulo dedicado à explicação da formação dos governos de gabinete no contexto do ultrapresidencialismo estadual, mostro de forma mais detida à lógica da composição do secretariado de Eduardo Braga e os índices de proporcionalidade alcançados ao longo do período).

Com o acirramento das eleições municipais de 2004, que contou com a vitória histórica de Serafim Corrêa (PSB) sobre Amazonino Mendes (PFL), que até então nunca havia perdido uma eleição no Amazonas, a animosidade entre Amazonino Mendes e Eduardo Braga só se intensificou dentro e fora da ALEAM. Em termos de interação estratégica, o PFL esmorece até perder todos os seus parlamentares, que foram naturalmente cooptados para a base política do governador no PMDB. Em 2007, politicamente desgastado, Amazonino Mendes abandona a frente liberal e transfere sua filiação para o trabalhismo do PTB.

A conclusão que se pode chegar quanto à formação de maiorias partidário-parlamentares na ALEAM é que os instrumentos de preponderância do governador sobre o movimento dos partidos e dos deputados estaduais no parlamento são bem mais visíveis e eficientes. O Poder Legislativo tem poucas margens de manobra no sentido de tentar contrabalançar ou mesmo controlar a agenda decisória do gabinete do governador. Assim como acontece na produção legislativa de projetos de lei ordinária, onde os parlamentares são limitados a produção de leis na área de regulação social e de homenagens/datas comemorativas, na arena de negociação da formação da coalizão legislativa vitoriosa, os

parlamentares são constrangidos pelo poder da agenda decisória do gabinete do governador. O princípio cooperativo entre Executivo e Legislativo é o ingrediente da eficiência do ultrapresidencialismo estadual no Amazonas.

4.5 – O monopólio do governador na alocação dos recursos orçamentários

Para quem acredita e escreve que o ultrapresidencialismo estadual é um tipo de instituição política em processo de extinção, a interação entre Executivo e Legislativo no Amazonas é um caso exemplar de que a competição política por mais paradoxal que possa parecer nem sempre tende ao melhoramento da dinâmica da separação dos poderes e institucionalização da combinação de participação e de eficiência governativa na edificação das instituições políticas. A pesquisa constata que o jogo orçamentário no estado inviabiliza qualquer tipo de *pork barrel* com se vê nas democracias representativas mais tradicionais e mesmo no Congresso Nacional ou em outros estados da Federação.

Em reportagem publicada pelo jornal *A Crítica*, que li na fase conclusiva desta pesquisa, só autentica, mais uma vez, o conjunto de informações que recebi nas entrevistas avulsas que realizei na ALEAM:

A Assembleia Legislativa do Estado (ALE-AM) vota até o dia 24 deste mês [de dezembro de 2009] o orçamento do Executivo Estadual para o ano de 2010. Mais uma vez, a Casa deve confirmar a tradição de apenas ‘carimbar’ o orçamento estadual, sem promover qualquer alteração no Projeto de Lei Orçamentária [enviado pelo gabinete do governador]. Nos últimos quatro anos, a ALE[AM] aprovou apenas uma emenda de deputado ao orçamento do governo, que ainda assim, não foi cumprida pelo Poder Executivo. O Legislativo Estadual tem sem notabilizado por aprovar *ipsis litteris* o projeto de orçamento do governo, mas, também, pelo evidente “desinteresse” da base governista em apresentar emendas à proposta (ALVES, 2009, A6).

Embora a matéria jornalística situe apenas a atual gestão, o segundo governo de Eduardo Braga (PMDB), 2006-2010, que sequer é objeto de investigação da pesquisa, o fato de que o governador envia um Projeto de Lei Orçamentária (PLO) “pronto e acabado” – isto é, vedado para qualquer tipo de modificação de seu conteúdo e de suas metas programáticas – é uma rotina perversa que vem acompanhando o tipo de interação entre

Executivo e Legislativo no estado desde a redemocratização – sem contar o período pré-1982.

A quantidade de emendas parlamentares ao orçamento é tão residual que sequer vale a pena tentar construir qualquer quadro comparativo entre os governos de Gilberto Mestrinho, Amazonino Mendes e Eduardo Braga e a participação das emendas dos parlamentares na construção do orçamento público. Seguindo a mesma tendência dos projetos de lei ordinária, os parlamentares estaduais têm uma escassa capacidade de controlar o modelo político e administrativo construído pelo governador e por seus secretários.

Constatei por meio de entrevistas que as negociações em torno da peça orçamentária apresentam uma dinâmica própria e, por essa razão, as secretarias são tão importantes na construção da agenda legislativa e dos incentivos seletivos para os deputados da base de sustentação do governador. A forma de participação dos deputados estaduais se dá da seguinte forma: os deputados estaduais procuram os secretários de estado (em geral, seus próprios aliados) e na formulação da peça orçamentária anual – Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) –, onde o papel dos secretários de estado e de sua equipe técnica é essencial, os parlamentares apresentam suas respectivas emendas individuais, que será enviada ao parlamento e, posteriormente, aprovada pelos próprios interessados no projeto. Na prática, os gabinetes ultrapresidenciais se transformam momentaneamente em Assembleia Legislativa na função de coordenação política representativa⁴¹.

4.6 – Notas conclusivas

Em linhas gerais, o formato do multipartidarismo no Amazonas não difere do que se tem observado nas Assembleias Legislativas de outras unidades subnacionais e no Congresso Nacional. A representação proporcional com lista aberta manufatura um sistema multipartidário e fragmentado com estabilidade política (mesmo com um elevado custo decisório em função do número crescente de jogadores com poder de veto partidário e institucional). Também se deve levar em conta, no mesmo sentido, é o crescente impulso do contingente de eleitores no formato da forma de representação política. O diferencial em

⁴¹ Este assunto ainda é muito primário e demandaria algum tempo para se verificar empiricamente os seus possíveis resultados. Por isso mesmo, decidi apenas deixar este pequeno registro para que futuras pesquisas possam corroborar ou não com a proposição introdutória.

comparação a outros contextos institucionais se refere ao escasso poder da oposição política no controle da ação do governador nas múltiplas arenas decisórias. O ultrapresidencialismo amazonense estruturou um padrão assimétrico e desigual de competição política, onde a regra do situacionismo modela um comportamento oportunista do parlamentar. Quanto à participação dos governadores na produção legislativa, registrei a presença com mais frequência nas áreas de regulação financeiro-orçamentário, econômico-administrativo e político, enquanto os parlamentares concentraram seus esforços na produção de bens coletivos na área de regulação social e na concessão de homenagens. Talvez, uma das maiores barreiras à política de especialização funcional da atividade parlamentar, seja a demanda aberta ou latente pelo assembleísmo ou plenarismo tanto por parte dos deputados quanto por parte do governador (*divide et impera*). Por assembleísmo, entendo a insistência por parte de alguns parlamentares de investirem seu tempo e desempenho no Plenário em detrimento das Comissões. Por ser uma arena de elevada visibilidade pública e midiática, a maioria dos deputados estaduais preferem aperfeiçoar a retórica a ter de aplicar esforços eficientes nas Comissões técnicas ou permanentes⁴².

⁴² Em uma das entrevistas avulsas que realizei na Aleam, fui informado que todas as Comissões funcionam de forma precária (esvaziada em função da baixa participação dos deputados estaduais), exceto a Comissão de Constituição e Justiça e a Comissão de Orçamento que por seus poderes institucionais (*gatekeepers*) da entrada, trânsito e saída dos projetos de leis dos parlamentares, do governador e dos membros do Poder Judiciário. Em geral, os *gatekeepers* são controlados pelos parlamentares de confiança do governador. A insignificância política das Comissões certamente contraria a tendência mundial de especialização da labuta legislativa. Em termos conceituais, digo que as Comissões técnicas ou permanentes têm um papel efetivo na forma de organização, informação, deliberação da agenda institucional dos membros do Poder Legislativo. Pode se tratar de um comitê formado por um reduzido número de parlamentares, cuja supervisão operacional cabe a uma equipe técnica de servidores públicos (agentes do legislativo), as Comissões conseguem minorar tanto o problema do custo de transação do processo e da produção legislativa quanto qualificar, vetar e autorizar proposições do ponto de vista do poder de agenda e da estratégia no contexto institucional do jogo legislativo.

5 – A PROPORCIONALIDADE DOS GABINETES ULTRAPRESIDENCIAIS NO PROCESSO DECISÓRIO GOVERNAMENTAL⁴³

Não basta acabar com o sangue do príncipe. Ainda haverá aqueles barões, os quais podem chefiar novas revoltas. E, uma vez que não será possível nem contentá-los nem eliminá-los, perderás o Estado na primeira oportunidade que lhes pareça propícia.

Nicolau Maquiavel,
“O Príncipe”

5.1 – Preâmbulo

Os sistemas de governo modelam padrões de recrutamento, seleção e indicação de seus gabinetes. Tanto no presidencialismo quanto no parlamentarismo os ministros são mobilizados do interior dos quadros partidários e do parlamento para servir ao primeiro-ministro ou ao presidente da República. Sob certas condições, nos regimes parlamentaristas de representação majoritária (ou puro) com bipartidarismo no parlamento, os primeiros-ministros recrutam seus ministros de seu próprio partido (p. ex.: o parlamentarismo inglês). Nos regimes parlamentaristas de representação proporcional com multipartidarismo no parlamento, os primeiros-ministros procuram compor uma coalizão legislativa majoritária no próprio parlamento, pois caso a coalizão não seja formada, novas eleições serão convocadas, sem deixar de lembrar que cada partido da coalizão governista tem como indicar um ou mais ministros (p. ex.: os parlamentarismos italiano, alemão, israelense). Já no contexto do regime presidencialista majoritário (ou puro) com bipartidarismo no

⁴³ Este capítulo é uma versão revisada, reduzida e readaptada de dois papers análogos que produzi em parceria – *A Formação de Gabinetes no Contexto do Ultrapresidencialismo Estadual: A Experiência no Amazonas* (com Jefferson Alves Teixeira, PPGCP/UFPA) e *A Formação de Gabinetes no Contexto do Ultrapresidencialismo Estadual: Amazonas e Pará em uma Perspectiva Comparada* (com o Prof. Dr. Roberto Ribeiro Corrêa, PPGCP/UFPA) – e que foram apresentados, respectivamente, no 1º Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política, em Belo Horizonte/MG, entre os dias 21-23, e no 33º Encontro Anual da Anpocs, em Caxambu/MG, entre os dias 26-30 de outubro de 2009.

parlamento, o presidente deve contar com a *virtù* e a *fortuna*, a fim de conseguir criar uma agenda de governabilidade sem potencializar o poder de veto da oposição, no caso do governo dividido, ou tentar cooptar membros da oposição com o propósito de formação uma maioria previsível no parlamento; nesse aspecto, por conta do bipartidarismo, o presidente seleciona apenas os membros de seu partido para ocupar ministérios (p. ex.: o presidencialismo norte-americano). Por fim, o regime presidencialista de representação proporcional com multipartidarismo no parlamento precisa criar incentivos seletivos entre parlamentares e partidos com o propósito de formar uma coalizão e distribuir os gabinetes entre seus aliados da arena legislativa (p. ex.: os presidencialismos da América Latina).

Cruzando as quatro combinações institucionais possíveis, no Quadro 5.3, pode-se ter o seguinte mapa comparativo: o sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo) e as regras eleitorais (bipartidarismo ou multipartidarismo) forjam as seguintes combinações:

QUADRO 5.3 – Possíveis combinações entre sistemas de governo e regras eleitorais

	Majoritário	Proporcional
Presidencialismo	I bipartidarismo	III multipartidarismo
Parlamentarismo	II bipartidarismo	IV multipartidarismo

Entre as quatro combinações institucionais possíveis – por razões inerentes à pesquisa que discute as prerrogativas institucionais do ultrapresidencialismo estadual –, transito pela cela III que combina sistema de governo presidencialista e representação proporcional com lista aberta. Por conta disso, a combinação institucional do sistema de governo presidencial e sistema eleitoral de representação proporcional com lista aberta produzem um tipo específico de recrutamento, seleção e indicação de secretários de estado para compor uma satisfatória equipe de governo.

O papel do Poder Executivo (presidente da República e primeiro-ministro) na formação de governos de gabinete em governos democráticos tem sido um assunto presente

e recorrente em inúmeras pesquisas a respeito dos regimes parlamentaristas, especialmente na Europa Ocidental. Por razões políticas inerentes à ordem institucional do parlamentarismo, o desempenho e a proporcionalidade partidária dos gabinetes é central na estabilidade política e na governabilidade tanto nos sistemas bipartidários majoritários quanto – e principalmente – nos sistemas multipartidários de representação proporcional alicerçado em coalizões partidárias no parlamento. Por isso mesmo é que o parlamentarismo também pode ser chamado de sistema ou governos de gabinetes (STROM, BUDGE e LAVER, 1994; LAVER e SHEPSLE, 1996; LAVER e SCHOFIELD, 1998).

Entretanto, no contexto dos regimes presidencialistas, os estudos acerca da formação dos governos de gabinetes só ganham impulso e relevância nas últimas duas décadas. Em termos de democracias presidencialistas, marcadas pela lógica da rígida separação dos poderes constitucionais, as análises indicam um tipo de correspondência entre o poder de agenda e de patronagem do presidente, o desenho proporcional ou majoritário dos gabinetes, e a formação de coalizões vitoriosas na arena legislativa. Esta interconexão permite que muitos regimes presidenciais sobrevivam e produzam de forma eficiente as políticas de ação governamental (MENEGUELLO, 1998; AMORIM NETO, 2000, 2006 e 2007; FIGUEIREDO, 2007; VILAMALA, 2008).

Sem os sofisticados mecanismos de controle das eleições proporcionais e das coalizões cíclicas de governo, os governadores não conseguem ampliar seus poderes legislativos na Assembleias Legislativas. Um dado relevante é que nos estados, ao contrário do nível federal de governo, os governadores, em sua maioria, não possuem o instituto da medida provisória⁴⁴ – muito embora possa ter os poderes delegados de decreto (mensagem do governador) e os mecanismos de veto total e parcial –, o que minora formalmente as margens de mobilidade parlamentar do governador. Entretanto, os governadores, assim como os presidentes da República, concentram o monopólio da distribuição de cargos na administração pública direta por meio das secretarias estaduais, bem como os cargos da administração pública indireta, isto é, os órgãos e autarquias estaduais, que são distribuídas

⁴⁴ Como já discutido no capítulo 2, especialmente no Quadro 2.1, as prerrogativas institucionais do poder constitucional de decreto – a medida provisória nas unidades subnacionais – é restrita apenas aos estados do Acre, Piauí, Santa Catarina e Tocantins. Como artifício alternativo ao poder das MPs estaduais, os governadores utilizam-se dos poderes delegados de decreto materializado pelas “mensagens do governador”.

de forma eficaz no sentido de consolidar uma supermaioria interpartidária no jogo da coalizão de governo.

Para que esta racionalidade tenha substância, os governadores formam governos de coalizão marcados principalmente pela presença de membros do Poder Legislativo e técnicos/especialistas (partidarizados ou não) na formulação das políticas de ação governamental. O interesse dos legisladores de participar do governo diz respeito à necessidade de se favorecer de um posto político privilegiado em termos de gerenciamento de recursos do orçamento público estadual. Por conta disso, o carreirismo funciona principalmente em função da baixa visibilidade da ação parlamentar dos deputados nas Assembleias Legislativa, enquanto que na posição de secretário, o político consegue potencializar sua carreira em todas as localidades do estado, especialmente em seu *constituency* (SAMUELS, 1998). O governador, por sua vez, ao distribuir os cargos do gabinete para os aliados parlamentares e partidários, tendo em vista a formação de um governo majoritário, procura maximizar tanto a sua base partidária e parlamentar quanto fragmentar a oposição na arena legislativa.

Realizada as considerações preliminares, no presente capítulo, observo a lógica governativa dos governos de gabinete e a relevância das secretarias de estado para a formação de um bloco majoritário na arena legislativa e para a eficiência do processo decisório ordinário. Em um segundo momento, avalio os mecanismos de coalizão-cooptação no recrutamento, seleção e indicação das secretarias de estado para aliados partidários e especialistas. Em um terceiro momento, por fim, exponho o estratagema utilizado para a classificação, organização e contabilidade dos dados primários da pesquisa; a estrutura do desenho metodológico e a relevância do índice de coalescência na estimação dos gabinetes; e análise dos dados processados pela pesquisa de campo.

5.2 – Governando com a caneta e com os gabinetes, ou “quem tem ofício, tem benefício”

Na prática, os ministérios multipartidários no presidencialismo e no parlamentarismo funcionam como um aglutinador de forças políticas, onde se destaca o papel de *formateur*, que cumprem duas funções: manufacturar maiorias duráveis na arena legislativa e condicionar a existência da governabilidade da coalizão legislativa vitoriosa.

Os ministérios presidenciais e parlamentares criam, portanto, os alicerces da coordenação entre a participação política dos jogadores individuais e coletivos, bem como também certificam a eficiência político-decisória da ação governamental. No entanto, as semelhanças existentes entre os ministérios presidencialistas e parlamentaristas ficam por aqui. Enquanto nos ministérios parlamentaristas cada partido pertencente à coalizão legislativa indica os membros que vão compor a equipe ministerial, no contexto do presidencialismo este papel cabe exclusivamente ao presidente da República. O presidente tem o papel constitucional de nomear e exonerar os membros de sua equipe ministerial sem ter de prestar conta com o parlamento ou mesmo a sua coalizão legislativa (assumindo, é claro, alguns custos inerentes à sua decisão). O controle presidencial da nomeação e exoneração da sua equipe ministerial é, portanto, uma característica fundamental no regime presidencial.

Ocorre, por outro lado, que apesar da independência e do controle da nomeação e exoneração dos membros do gabinete presidencial, os presidentes também são constrangidos pelas circunstâncias e pela contingência política ao firmar coalizões eficientes com os parlamentares. E, nesse caso, a moeda de troca mais prestigiada é a participação dos partidos da coalizão presidencial no controle de algumas pastas ministeriais – nesse caso, a racionalidade política dos gabinetes presidenciais se aproxima e muito do que se tem visto nos contextos parlamentaristas. Isso implica dizer que a formação de gabinetes no experimento multipartidário segue uma tendência muito próxima a lógica de distribuição de pastas ministeriais do sistema parlamentarista (LAVIER e SHEPSLE, 1996).

Esta tendência não escapa a regra institucional do ultrapresidencialismo estadual. Os secretários de estado, assim como os ministros presidenciais e parlamentares, comportam-se como agentes estratégicos na coordenação política da relação entre o governador e os deputados estaduais (comportamento *office-seeking*), e na promoção de eficientes políticas sociais, públicas e econômicas (comportamento *policy-seeking*).

Porém, no contexto do ultrapresidencialismo estadual, onde o impacto do poder de agenda e de distribuição assimétrica de patronagem é mais durável, os secretários devem prestar conta de suas ações junto ao governador, e não necessariamente ao partido, que neste caso, pela causalidade das preferências ordenadas, vem em segundo lugar plano.

Como não poderia ser de outra forma, o governador consegue controlar a agenda coletiva dos parlamentares e dos secretários, unificando em torno de sua própria agenda decisória as prioridades públicas em questão.

Jean Blondel e Ferdinand Müller-Rommer (1993), em uma influente pesquisa a respeito dos governos de gabinete (o projeto de pesquisa intitulado *Governing Together*), chamam a atenção para um fato importante: a de que os governos de gabinete são formados a partir de duas lógicas que se entrelaçam: a existência de gabinetes generalistas e de gabinetes especialistas.

Specifically, ‘generalist’ ministers are more likely to want to be involved than ‘specialists’; similarly, ministers who move from one department to another are more likely to want to be involved in the affairs of other departments than ministers who remain in one post; the same difference will be found between ministers who are well briefed by a large staff and those who are not. Above all, the behavior of ministers is also likely to be affected by the belief that they will have a better chance of seeing their proposals adopted by the cabinet if they concentrate on the affairs of their department: this belief seems rather widespread. On the one hand, ministers are more likely to be left alone if they do not discuss, criticise or raise points about matters that concern other department. On the other, even if they are or want to be ‘generalist’, ministers are close to their departments: they are in their office throughout their working day and are members of the cabinet only episodically. It is therefore the department rather than the cabinet that is likely to be their main reference point (BLONDEL e MÜLLER-ROMMER, 1993, p. 13).

Como a extensa citação muito bem coloca, nos gabinetes generalistas se enquadram os secretários de perfil mais político com capacidade de controlar e influenciar outros gabinetes – exemplos de gabinetes generalistas podem ser vistos nas secretarias de Governo, Articulação Política e Social, isto é, os gabinetes que estão diretamente ligados à ação organizativa da governadoria. Enquanto, os gabinetes especialistas são de perfil mais especializado no sentido de que os seus ocupantes devem acumular uma *expertise* técnico-gerencial para um satisfatório desempenho de sua função. Este caso é mais claro entre as secretarias das áreas de Economia, Planejamento, Justiça e Administração. Não seria de bom tom escolher um economista para a secretaria de Justiça, onde a racionalidade jurídica é mais importante que a racionalidade econômica.

QUADRO 5.4 – Governador, secretarias e o número de secretários por pasta

	Gilberto Mestrinho	
Assuntos Políticos Governo (1) Particular (1) Assuntos Especiais (1) Comunicação Social (1) Apoio do Gov. em Brasília (2) Projetos Especiais (1)	Assuntos Econômicos Administração (3) Planejamento (2) Prod. Rural e Abastecimento (2) Ind., Com. e Turismo (1) Fazenda (2) Desenvolvimento (1) Transps. e Obras (1) Meio Ambiente, Ciên e Tec (3) Ciên. e Tec.	Assuntos Sociais Just. e Seg. Púb. e Cidadania (1) Edu. e Cult. (3) Saúde (3) Trab. e Bem-Estar (2) Seg. Pública (2)
	Amazonino Mendes I	
Assuntos Políticos Governo (3) Particular (1) Projs. Esp. e Ações de Gov. (2) Assuntos Internacionais (2) Comunicação Social (3) Extraordinário de Governo (4) Casa Civil (2) Ouvidor (1)	Assuntos Econômicos Fazenda (3) Ind. Com. e Turismo (4) Articulação Municipal (4) Desenvolvimento Econ. (2) Prod. Rural e Assuntos Fund. (1) Meio Amb. Ciên., e Tec (1) Administração (6) Proteção Ambiental (1)	Assuntos Sociais Just., Seg. e Cidadania (1) Saúde (7) Edu., Cult. e Desporto (2) Trab. e Ação Comunitária (2) Cultura (1) Esporte (2) Habitação (2) Infraestrutura (3) Assistência Social (2) Just. e Cidadania (1)
	Amazonino Mendes II	
Assuntos Políticos Casa Civil (2) Comunicação Social (3) Ouvidoria (1) Assuntos Internacionais (1) Projs. Especiais (1) Coord. do Interior (2) Coord. Política (2)	Assuntos Econômicos Fazenda (1) Administração (1) Planej. e Coord. Geral (3) Proteção Ambiental (1) Ind. e Comércio (2) Coord. de Desenv. Econ. (1)	Assuntos Sociais Assistência Social (2) Seg. Pública (4) Just. e Cidadania (1) Educ. e Desporto (2) Cult. e Ass. Amazônicos (1) Saúde (2) Infraestrutura (1)
	Eduardo Braga	
Assuntos Políticos Governo (4) Ouvidoria (1) Coord. Polít. e Adm. (2) Coord. do Interior (1) Casa Civil (1) Controle Interno (2)	Assuntos Econômicos Fazenda (2) Administração (2) Planejamento (2) M. Amb. e Desenv. Sust. (1) Agro., Pesca e Desenv. Rural (3) Ciên. e Tec. (1)	Assuntos Sociais Justiça (2) Educação (2) Saúde (2) Seg. Pública (2) Cultura (1) Assisten. Social e Trab. (2) Trabalho e Cidadania (3) Juv., Desporto e Lazer (2) Terras e Habitação (1) Infraestrutura (3)

Fonte: *Diário Oficial do Estado do Amazonas*, 1991-2006. (Elaboração própria).

O Quadro 5.4 também coloca de forma comparada o peso político e estratégico na organização do gabinete do governador: Gilberto Mestrinho cria um secretariado com

maior peso nos assuntos econômicos, seguido de político e social. Já as duas gestões de Amazonino Mendes apresentam um padrão de secretariado muito contíguo com uma leve superioridade para as secretarias da área social. E, por fim, o governo de Eduardo Braga prioriza com mais ênfase a formação de secretarias da área social, equivalendo proporcionalmente à quantidade de secretarias dos assuntos políticos e econômicos.

5.3 – Os mecanismos de coalizão-cooptação na formação do secretariado

David Samuels (1998) esboça um interessante modelo para se entender a trama que envolve a participação de parlamentares na formação da agenda decisória do Poder Executivo estadual. A sua teoria da ambição carreirista diz que os parlamentares brasileiros nas três esferas de representação parlamentar (vereadores, deputados estaduais e federais, e em alguns casos, também os senadores) são *office-seeking*, isto é, procuram controlar e influenciar a escolha de cargos ou postos na estrutura administrativa direta e indireta do Poder Executivo para ficar, entre outras coisas, mais próximos da divisão dos recursos orçamentários. A relação de proximidade e distância da elaboração e participação da política orçamentária pode ser um diferencial na lógica da sobrevivência política – especialmente, eleitoral e parlamentar – dos vereadores e deputados estaduais nas suas respectivas bases eleitorais.

A interdependência entre os mecanismos de coalizão (estratégia de recrutamento dos interesses coletivos e partidários) e cooptação (estratégia de recrutamento de interesses particulares) funciona como um eficiente instrumento de formação de maiorias duráveis nas arenas eleitoral, parlamentar e executiva (SELZNICK, 1978). No que diz respeito à arena executiva, os mecanismos de coalizão-cooptação permitem que o governador selecione, recrute e indique os partidos, parlamentares e indivíduos que podem participar da gestão das pastas da administração direta e indireta. Como métrica de escolha dos membros do gabinete, o governador pode preferir compor uma equipe, por um lado, contando apenas com o efetivo controle de seu próprio partido; por outro, montar uma equipe proporcionalmente multipartidária. No primeiro caso, assume o risco de aumentar o custo da negociação e da coordenação com os parlamentares. Já no segundo caso, por seu turno, minora o custo da negociação e amplia significativamente seus poderes de barganha com os deputados.

Em termos práticos, digo que os principais mecanismos de coalizão e cooptação na coordenação da proporcionalidade do gabinete se referem ao poder de agenda e dos recursos de patronagem que o governador monopoliza. Muito próximo do método de negociação na arena legislativa, onde os poderes de agenda e os recursos de patronagem são utilizados de forma manifesta ou latente com muita frequência, na arena decisória do Executivo tais mecanismos de coalizão-cooptação fortalecem a rede de superdominância do governador e propiciam – como veremos com mais atenção nas seções subsequentes – uma relação pendular de alta e baixa proporcionalidade na participação de deputados estaduais, partidários e técnicos na coordenação das pastas das secretarias. Em outras palavras, cada gabinete ultrapresidencial desenha uma meta de distribuição de pastas da administração direta e indireta para os seus aliados localizados nas múltiplas arenas.

Por conseguinte, a constatação e a evidência de que a formação de governos estaduais no regime presidencialista deve levar em conta, principalmente, a distribuição das pastas dos gabinetes para partidos parlamentares coligados ao programa do governador; e em um segundo estágio, que os parlamentares devem dar sua retribuição no apoio aos projetos enviados pelo governador para a Assembleia Legislativa. A partir dessa evidência, formulo a seguinte proposição: os governadores preferem minorar os custos da negociação e coordenação junto aos membros do Legislativo e formar grandes coalizões inclusivas a ter de assumir o dilema da incerteza e o custo da desinformação. Esta proposição, que tem como inspiração do modelo das coalizões de William Riker (1967), é o cerne de minha argumentação neste capítulo.

5.4 – Formação e duração dos governos de gabinete ultrapresidenciais

O propósito da presente seção é fazer uma análise detida da formação e duração dos governos de gabinete no contexto do ultrapresidencialismo amazonense. Para atingir tal meta, decidi articular a seguinte ordem de exposição seguida de aprofundamento na análise: apresento os critérios de classificação e organização dos dados primários sobre a formação do secretariado de estado no período que cobre os governos de Gilberto Mestrinho (1991-1994), Amazonino Mendes (1995-1998 e 1999-2002) e Eduardo Braga (2003-2006). Em seguida, introduzo as características metodológicas da pesquisa, isto é, como e de que forma organizo os dados para fins de análise exploratória: neste caso me proponho a

analisar a formação, duração e circulação do secretariado por meio do índice de coalescência. Por fim, faço algumas considerações analíticas a respeito dos governos de gabinete.

5.4.1 – Critérios de classificação, organização e contabilidade das fontes primárias

A pesquisa em fontes primárias traz alguns desafios e problemas que inicialmente se mostram irresolúveis, mas que ao longo do exercício reflexivo e analítico se evidenciam mais claramente não somente para o investigador como também para o leitor-pesquisador que eventualmente queira replicar determinado experimento de pesquisa em outro contexto de análise política e institucional. A estratégia heurística que adotei para o levantamento das fontes primárias a respeito da circularidade do secretariado do estado do Amazonas no período que se estende de 1991 até 2006 segue o seguinte detalhamento.

I – Fiz um levantamento detalhado das edições impressas dos vários volumes do *Diário Oficial do Estado do Amazonas* (DOEAM), especificamente na seção destinada ao Poder Executivo. Nesse material consultado nas dependências da Secretaria de Estado da Administração (SEAD), que cobre precisamente o período circunscrito na pesquisa, quatro administrações estaduais – i.e., Gilberto Mestrinho (1991-1994), Amazonino Mendes, em dois governos, (1995-2002) e Eduardo Braga (2003-2006) –, em um intervalo de 1991 até 2006, contabilizei nominalmente todos os secretários de estado e as respectivas mudanças das secretarias.

II – Por Secretaria de estado, entendo todo departamento político controlado por um secretário de estado oficialmente nomeado pelo governador e que tem na sua hierarquia o controle direto e indireto de outros órgãos da administração pública tal como os institutos, subsecretarias, fundações, agências, companhias, departamentos, centros de abastecimento, empresas públicas entre outras. As secretarias de estado são, portanto, uma rede de interdependência entre a esfera política e a esfera gerencial na tomada de decisão do gabinete do governador.

III – Em se tratando de filiação ou vínculo partidário dos secretários de estado, em caso positivo, encontrei um obstáculo formal, uma vez que as edições do *Diário Oficial*, obviamente, não informam a filiação ou vínculo partidário dos secretários de estado. Por

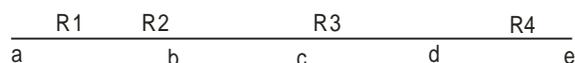
esse motivo, decidi recorrer a dois atalhos a fim de conseguir esta informação essencial para o desenvolvimento da observação, da análise e da formulação do índice de proporcionalidade. Primeiramente, conferi a listagem dos candidatos nas eleições proporcionais e majoritárias nos estados e municípios – sempre tentando corresponder legislatura-administração do governador –, pois é muito provável com que parlamentares prefiram seguir carreiras na condição de secretários na arena executiva a ter de investir sua *expertise* em rotinas legislativas (SAMUELS, 1998). Em um segundo momento, a partir da hipótese de que nem todos os secretários foram eleitos ou mesmo concorreram a eleições majoritárias e proporcionais nos estados e nos municípios, redirecionei a pesquisa para dois canais de investigação: por um lado, utilizei a internet especialmente os sites de busca para checar informações avulsas sobre a vida profissional dos secretários, suas carreiras político-partidárias e seus vínculos socioeconômicos em grupos de interesses; por outro lado, consultei alguns servidores públicos da ALEAM e da Casa Civil do estado que me forneceram algumas informações adicionais a respeito dos secretários e de suas conexões partidárias.

IV – A partir desse conjunto de informações fundamentais, construí genericamente duas classes de secretários de estado: os *secretários-partidários* (com filiação e que possuem mandato) e os *secretários-especialistas* (com ou sem filiação, mas que não possuem mandato). Os primeiros são vinculados de alguma forma a organizações partidárias da coalizão de apoio ao governador e são, em geral, parlamentares ou militantes filiados ao partido de sustentação do governo. Já a segunda classe de secretários está associada aos interesses sociais, econômicos e familiares próximos ao governador, tendo em vista que um secretário-especialista ou técnico pode ser um funcionário de carreira de reconhecida e notória experiência administrativo-gerencial, um professor ou pesquisador universitário, um empresário conhecedor dos problemas de determinada pasta ou mesmo sindicalista de intensa inserção em algum grupo de interesse ou categoria laboral. Por isso, por exclusão natural, não levo em conta outra variável explicativa que não esteja em uma das duas classes de secretários estaduais.

5.4.2 – Desenho metodológico e a aplicação do índice de coalescência

As recentes pesquisas que avaliam o sucesso do presidencialismo de coalizão por meio do índice de coalescência (AMORIM NETO, 2000, 2006 e 2007; FIGUEIREDO, 2007) apresentam o seguinte estratagema metodológico para a sua devida mensuração: a congruência entre os partidos políticos em um dado parlamento e a quantidade de postos ministeriais é medida a partir dos ciclos de reformas ministeriais que são realizadas de tempos em tempos. Por exemplo, quando um partido sai e outro partido entra recalcula-se o índice de coalescência no sentido de avaliar o grau de proporcionalidade entre cadeiras parlamentares e postos ministeriais naquele período em relação ao anterior. Formalmente, dependendo da dinâmica interativa entre Executivo e Legislativo, pode-se avaliar o nível de estabilidade e rotatividade dos postos ministeriais. O que as análises procuram observar é, portanto, a proximidade de votações importantes e o seu impacto na proporcionalidade de postos ministeriais destinados aos partidos da coalizão presidencial.

FIGURA 5.2 – Modelo de aferição do índice de coalescência segundo Octavio Amorim Neto



Vejamos o exemplo da Figura 5.2 que mostra a estrutura metodológica de aferição do índice de proporcionalidade em Octavio Amorim Neto (2000, 2006 e 2007). Neste caso, os intervalos anuais são figurados pelas letras *a*, *b*, *c*, *d*, *e*, ao passo que as letras em quatro momentos R_1 , R_2 , R_3 , R_4 representam as reformas ministeriais efetivadas no período de uma legislatura. O exemplo mostra que no primeiro ano, o governo realizou duas reformas ministeriais (R_1 e R_2), a terceira no primeiro semestre do terceiro ano (R_3) e, a última reforma, no derradeiro ano de governo (R_4). O que a Figura em questão mostra, em última análise, é a indeterminação temporal das possíveis reformas ministeriais; não há um período preestabelecido, uma vez que as reformas ministeriais são circunstanciais e compelidas pela incerteza política.

Ao contrário da dinâmica do presidencialismo de coalizão, as reformas ministeriais das secretarias estaduais são muito específicas e pouco visíveis para o analista que não tem

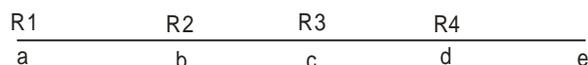
um banco de dados tão bem detalhado⁴⁵. Por isso, como procedimento metodológico mais seguro, decidi mensurar e analisar os coeficientes de proporcionalidade (ou coalescência) pela anuidade das secretarias de governos em correspondência com os partidos por sessão legislativa. Isto quer dizer que cada governo terá igualmente quatro índices anuais de coalescência, totalizando dezesseis índices diferentes. A correspondência entre anuidade das secretarias de estado e anuidade da base de apoio dos partidos da coalizão do governador por sessão legislativa na ALEAM permite que se possa observar de forma mais detida – sem, com isso, perder o rigor analítico – o impacto decisório do governador na distribuição das pastas das secretarias e a inclusividade dos partidos parlamentares no seu comando administrativo.

O que também justifica a construção dessa alternativa de levantamento dos dados e avaliação da proporcionalidade é que em muitos dos casos aqui analisados, constatei a existência de dois, três e até quatro secretários na mesma pasta em um só ano – o que não deixa de ser normal e regular, se levarmos em conta o fato de que as pastas também são moedas de barganha na coordenação entre Executivo-Legislativo nas arenas eleitoral, parlamentar e executiva. Neste caso específico, impedido de fragmentar a unidade de análise – neste caso, as secretarias e seus respectivos secretários de estado –, decidi manter como critério de aferição da proporcionalidade, o secretário de estado que ficou por mais meses naquele mesmo ano no efetivo controle da pasta.

A partir de um exemplo hipotético dessa proposta pode-se perceber como se constrói esta forma de avaliação do índice: se o secretário X fica entre janeiro de 1991 e maio de 1992 e o secretário Y de junho de 1992 até dezembro do mesmo ano, sendo que o ano de minha análise é 1992, incluo no cálculo o secretário Y, e não o X. Em termos temporais, em 1992, X dura apenas cinco meses, enquanto Y computa sete meses no ano de referência. O que está em questão não é a quantidade de tempo de um secretário no controle da pasta, e sim o tempo despendido exatamente no ano do cálculo da proporcionalidade, no caso da situação hipotética, 1992.

⁴⁵ A quantidade de informações produzidas em torno de uma mudança ministerial no âmbito do presidencialismo de coalizão é enorme, de grande repercussão na imprensa escrita, televisionada e na internet. O mesmo não ocorre na esfera estadual, onde a entrada ou a saída de algum secretário, muitas vezes, é apenas noticiada nas páginas do *Diário Oficial do Estado*.

FIGURA 5.3 – Modelo alternativo de aferição do índice de coalescência



O exemplo da Figura 5.3 simplesmente indica a correspondência entre anuidade dos governos de gabinete como forma de se avaliar a coalescência. Em poucas palavras e sem fazer qualquer juízo crítico, digo que enquanto a metodologia de contabilidade da proporcionalidade de Octavio Amorim Neto (2000, 2006 e 2007) está centrada nas reformas ministeriais, o meu foco se desloca para a estimativa anual da proporcionalidade entre ano de governo e a sessão legislativa.

Exposta a estrutura metodológica do capítulo, introduzo conceitualmente o índice de coalescência: o índice de coalescência (AMORIM NETO, 2000, 2006 e 2007) é um indicador relevante no sentido de se avaliar a proporcionalidade ou desproporcionalidade de um determinado gabinete governamental *vis-à-vis* a força de representação legislativa dos partidos integrantes da coalizão do governador. Em assim sendo, digo que o índice serve para mensurar o desvio da proporcionalidade entre as cadeiras e os votos que um determinado processo eleitoral e parlamentar podem forjar. Na prática, como toda inferência estatística de proporcionalidade, o índice de coalescência funciona como um indicador que varia de *zero* (desarranjo total entre pastas ministeriais e cadeiras da coalizão legislativa de apoio ao governo) e *um* (proporcionalidade máxima possível da magnitude de pastas ministeriais e cadeiras da coalizão legislativa de apoio ao governo)⁴⁶.

Pode-se chegar ao índice de coalescência de um governo de gabinete ultrapresidencial aplicando a seguinte fórmula:

$$1 - \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (|Ci - Si|)$$

⁴⁶ Apesar da riqueza econométrica do índice de coalescência alguns limites críticos são evidenciados no desdobramento da análise. Certamente, o principal limite da inferência é a não ponderação numérica da dimensão econômica, orçamentária, social e política dos ministérios e das secretarias na formulação do processo decisório. Com isso, todos os ministérios ou secretarias têm o mesmo peso na inferência estatística, quando na verdade sabemos que algumas secretarias são mais importantes que outras.

Onde,

C_i é o percentual de cadeiras ocupadas pelo partido i dentro do total de cadeiras controladas pelos partidos que integram o gabinete quando este foi nomeado;

S_i é o percentual de secretarias recebidas pelo partido i quando o gabinete foi nomeado.

A aplicação do índice coalescência para contextualizar os governos estaduais do Amazonas possibilita também que se possa evidenciar a existência de um mecanismo anteriormente não observado pela literatura comparada: a de que a formação de governos de proporcionalidade pendular que com o tempo, as sucessivas eleições e dinâmicas parlamentares e governativas, se convertem em governos de alta proporcionalidade ou de proporcionalidade superior a 0,66. Por não se tratar de um estado de forte polarização partidária e por manter elites governativas coesas e disciplinadas, os quatro governos do Amazonas de minha amostragem apresentam índices de coalescência muito difusos – pendulares de um governo para outro e eleitoralmente cíclicos –, mas com uma clara tendência à formação de governos de estável e durável proporcionalidade com várias colorações partidárias.

5.5 – A lógica dos governos de gabinete no contexto do ultrapresidencialismo estadual

Ao se avaliar o formato e a dinâmica política no Amazonas, tomando como caso o estudo de três governadores e de seus respectivos governos, pode-se constatar o processo crescente, ou melhor, evolucionário, da necessidade política de se formação governos de gabinete partidariamente inclusivos, proporcionais ao peso das cadeiras parlamentares dos partidos na ALEAM, mesmo com a autonomia decisória do governador. O que o Quadro 5.5 dos dezesseis índices que coalescência mostra, com clareza, é, em última análise, o impacto da institucionalização da competição política no aprimoramento dos mecanismos de coalizão de governo em função dos custos do processo decisório. É cada vez mais evidente, o fato de que a lógica de sucesso do ultrapresidencialismo estadual, que se reveste da superdominância do governador com a subdominância dos deputados estaduais (PEREIRA e POWER, 2005) assume gradativamente feições mais proporcionais e

partidariamente inclusivas no controle de pastas das secretarias, visto que o governador não somente domina a arena legislativa como também precisa incluir seus aliados na formulação da agenda decisória de seu gabinete: daí a sentença de que as gestões que analiso têm as características dos governos de gabinete de razoável proporcionalidade, como se vê com mais detalhes no Quadro 5.5 seguido do Gráfico 5.1.

QUADRO 5.5 – Governadores, partidos apoiadores, índice de coalescência e secretários

Gestão	Ano	Partidos que contam com secretarias	N de secretários		Coalescência
			Com filiação	Sem filiação	
Gilberto Mestrinho	1991	PMDB/PFL/PDC	11	9	0,61
	1992	PMDB/PFL/PDC	12	8	0,64
	1993	PMDB/PFL/PDC	13	7	0,64
	1994	PMDB/PDC	11	8	0,57
					Média=0,62
Amazonino Mendes, 1	1995	PPR/PMDB/PSL/PFL	19	4	0,68
	1996	PFL/PMDB/PP	16	8	0,75
	1997	PFL/PMDB	16	10	0,71
	1998	PFL/PMDB	17	10	0,67
					Média=0,71
Amazonino Mendes, 2	1999	PFL/PMDB	10	8	0,86
	2000	PFL/PMDB	10	12	0,86
	2001	PFL/PMDB	11	11	0,81
	2002	PFL/PMDB	11	10	0,83
					Média=0,84
Eduardo Braga	2003	PPS/PFL/PSL/PMDB/PT/PSDB	13	10	0,97
	2004	PPS/PFL/PP/PT/PSDB/PSL/PMN	14	10	0,91
	2005	PMDB/PFL/PP/PT/PSDB/PPS/PSL/PMN	14	9	0,83
	2006	PMDB/PFL/PLS/PT/PSDB/PMN	12	11	0,88
					Média=0,90

Fontes: *Resenhas das Atividades Legislativas da ALEAM* (1991-2006); *Diário Oficial* do Estado do Amazonas (listagem dos secretários de estado, 1991-2006); TRE/AM, resultados das eleições estaduais (1991-2006); entrevistas avulsas; *Jornal A Crítica*; principal site de busca: www.google.com.br; Alzira Abreu (2001); Octávio Amorim Neto (2000 e 2006). (Elaboração própria).

GRÁFICO 5.1 – Trajetória comparada da dinâmica dos índices de coalescência



Fonte: gráfico gerado a partir das informações contidas no Quadro 5.5.

A representação gráfica mostra uma linearidade positiva dos índices de proporcionalidade: a curva se eleva em direção à proporcionalidade máxima possível – *um*, onde cada partido da coalizão do governador recebe o mesmo percentual de pastas das secretarias correspondente a sua significância de cadeiras no Legislativo. Porém, um detalhe importante que também pode ser observado na presente representação gráfica, é que os níveis de proporcionalidade também respeitam a lógica dos ciclos eleitorais: os índices de coalescência de 1994 e 1998 (anos eleitorais) e de 2001 e 2005 (anos pré-eleitorais) apresentam quedas em seus valores. Ao passo que os dois primeiros anos de cada governo, manifestam valores positivamente favoráveis à proporcionalidade. Isso implica dizer que o gabinete do governador também é influenciado pela natureza cíclica das coalizões partidárias no Legislativo.

Muito embora a representação gráfica seja um importante instrumento de avaliação dos dados agregados da trajetória evolucionária dos índices de proporcionalidade dos gabinetes ultrapresidenciais em dezesseis anos de experimento democrático, parto agora para a avaliação particular de cada governo. Mostro de que forma os quatro governadores desenharam seus gabinetes em duráveis bases partidárias e não-partidárias.

A formação de um governo de gabinete é um excelente exemplo de *trade off*. Todas as negociações se movem em direção à ideia primária de que o governo precisa formar maiorias e executar decisões de curto e médio prazos. Para isso, alianças interpartidárias são de fundamental importância. Agentes individuais e coletivos são mobilizados e

incorporados de alguma forma na organização do processo decisório e na ação governamental. Dito de outra forma: a proposição que sustenta o esquema da proporcionalidade diz que quanto mais proporcional é um governo de coalizão, mais satisfeitos ficam seus membros e, conseqüentemente, menores são os custos de coordenação e de obtenção de lealdade. Por outro lado, quanto menos proporcional o governo, menos satisfação existe, e, portanto, mais custos de lealdade o governo passa a ter de enfrentar cotidianamente (PEREIRA e POWER, 2005).

No presente estudo de caso, constatei a existência de quatro tendências na lógica da formação de gabinetes ultrapresidenciais no Amazonas, como se vê no seguinte Quadro 5.6:

QUADRO 5.6 – Distribuição dos gabinetes por grau de coalescência e clivagem partidária

		Bipartidário	Multipartidário
Grau de coalescência	(+)	<p>I</p> <p>1997 (AM)/1998 (AM)/1999 (AM)/2000 (AM)/2001 (AM)/2002 (AM)</p>	<p>III</p> <p>1995 (AM)/1996 (AM)/2003 (EB)/2004 (EB)/ 2005 (EB)/2006 (EB)</p>
	(-)	<p>II</p> <p>1994 (GM)</p>	<p>IV</p> <p>1991 (GM)/1992 (GM)/1993 (GM)</p>

Nota: AM (Amazonino Mendes); GM (Gilberto Mestrinho); EB (Eduardo Braga).

Sendo que,

- I – Gabinetes bipartidário com alta coalescência e legislativamente majoritários⁴⁷;
- II – Gabinetes bipartidário com baixa coalescência e legislativamente majoritários;
- III – Gabinete multipartidário (três partidos ou +) com alta coalescência e legislativamente majoritários;
- IV – Gabinete multipartidário (três partidos ou +) com baixa coalescência e legislativamente majoritários.

Seguindo esse critério de classificação, se pode observar que na situação da cela I se encontram exatamente os governos de Amazonino Mendes (1) de 1997 e 1998 e o de Amazonino Mendes (2) de 1999 até 2002. Na cela II estão os governos de gabinete de Amazonino Mendes (1) de 1995 e 1995, e todo o governo de Eduardo Braga, 2003-2006. Já na cela III se encontra apenas a administração de Gilberto Mestrinho de 1994. E, finalmente, na cela IV está localizado o governo de Gilberto Mestrinho, 1991-1993.

Não vou retomar a discussão sobre a dinâmica legislativa pró-governadoria – ver capítulo 4 –, porque como já mostrei todos os governadores conseguiram formar e sustentar uma consistente base multipartidária no domínio da ALEAM. Mas o que se deve chamar a atenção, no caso, é que apesar da contígua estratégia de superdominância na arena legislativa, na arena executiva os governadores adotam múltiplas estratégias (de igual eficácia) na coordenação da agenda decisória. Entre a cela III, aparentemente subótima, e a cela II, multipartidária e de elevada proporcionalidade, portanto, politicamente inclusiva, não encontro qualquer tipo de impasse político ou *gridlock* institucional. Os impasses políticos, no caso do ultrapresidencialismo estadual, podem ser resolvidos pelos mecanismos derivados do poder de agenda e os recursos de patronagem monopolizados pelo governador. No fundo, o custo da desproporcionalidade – observado de igual forma nas celas III e IV – é superado em virtude dos instrumentos proativos monopolizados pelo governador.

⁴⁷ A métrica da coalescência positiva ou alta leva em conta o critério de maioria qualificada de 2/3, isto é, 0,66.

O governo de Gilberto Mestrinho, por exemplo, é o que oferece os menores níveis de proporcionalidade, que nos meus cálculos giram em uma média de 0,62 – não atingindo nem parcial nem agregadamente os níveis de coalescência esperados pela métrica da maioria qualificada aritmeticamente estabelecida, nesse caso, 0,66. Partidariamente é o mais oligopolista de toda a amostra. A natureza oligopolista do gabinete do governador não se revela tanto na quantidade nominal de partidos que integram o gabinete e controlam pastas – o que pendula entre três partidos, nos três primeiros anos, e dois partidos, no último ano de governo –, e sim pela baixa participação de partidos parlamentares governistas no controle de secretarias. O que se tem, com isso, é a formação de um gabinete ultrapresidencial de elevada partidarização com o controle do PMDB. Na contagem geral de todo o período do governo, PFL e PDC tiveram apenas dois e três secretários, respectivamente. O PMDB mesmo controlando 27% das cadeiras parlamentares na ALEAM, conseguiu controlar 48% das pastas ministeriais. Após o domínio ministerial do PMDB, os técnicos também registram uma participação de 48% das pastas. O que certamente caracteriza o governo de Gilberto Mestrinho é o elevado padrão de membros de seu partido e de técnicos no controle de pastas. Afinal, trata-se de um governo oligopolizado e de baixa inclusividade da coalizão dos partidos da arena legislativa.

O governo de Amazonino Mendes (1) apresenta uma taxa de coalescência de natureza pendular sem deixar de superar a barreira do nível de proporcionalidade. A mesma natureza pendular se transfere para a dinâmica partidária. Inicialmente eleito pelo PPR, passando a compor as fileiras do PFL a partir de 1996, o governador desenha um gabinete multipartidário (quatro partidos), que logo em seguida se define em três e, nos dois últimos anos, em quatro partidos. O que chama a atenção no caso do governo de Amazonino Mendes (1) é o elevado troca-troca de secretários de estado em pastas importantes que normalmente não são negociadas com tanta frequência, como são os casos das secretarias de Fazenda, Governo, Saúde, Indústria, Planejamento, Administração, Comunicação Social, Extraordinário de Governo e Infraestrutura – ver capítulo 4. O número de secretários sem filiação (técnicos) também se manteve bastante elevado em todo o período registrando os níveis mais baixos, no início do governo (1995), e os níveis mais altos, no último ano (1998).

Após a sua reeleição, Amazonino Mendes (2) mantém por todo o seu governo a mesma lógica partidária oligopolista que o sustentou nos dois últimos anos de seu governo de 1997-1998 – a coalizão governativa formada pelo PFL e PMDB. Entretanto, um detalhe relevante deve ser observado: embora a coalizão partidária tenha diminuído, os níveis de proporcionalidade se elevaram de forma sustentável e mantiveram uma média de 0,84. Nesse mesmo período, Amazonino Mendes também operou uma impactante reforma ministerial extinguindo uma série de secretarias de estado, na tentativa de equipara a quantidade de secretários técnicos a de secretários políticos.

A lógica do governo de Eduardo Braga contraria toda a série de coeficientes de coalescência e mostra resultados mais proporcionais – isto é, a proporcionalidade máxima possível. A equação política do ultrapresidencialismo de Braga é manter o maior número possível de partidos parlamentares aliados no controle das secretarias estaduais, em uma clara tentativa de acomodar tanto as demandas das lideranças locais quanto do governo federal. O índice de coalescência do período tem um intervalo de 0,97, no primeiro ano de governo, e de 0,83, no penúltimo, sendo que a média se manteve em 0,90. A coalizão partidária de Eduardo Braga é de elevada proporcionalidade, haja vista que inclui não somente uma grande quantidade de partidos parlamentares, mas também partidos de diversas colorações ideológicas: partidos conservadores (PFL) e progressistas (PT). Quanto à relação entre secretários técnicos e políticos, preferiu manter um relativo equilíbrio. A sua equação política foi a seguinte: manter uma coalizão legislativa majoritária distribuindo proporcionalmente as cadeiras a seus aliados, mas sem perder de vista obviamente o perfil técnico de seu secretariado.

Uma das conclusões possíveis de se tirar é que no caso da distribuição das pastas das secretarias estaduais, especialmente nos primeiros governos analisados, foi constatada a preponderância da lógica das coalizões minimamente vitoriosas. Em um segundo momento, o governador tenta ampliar sua rede de superdominância e ao buscar uma negociação mais pragmática com o Legislativo, o governador calcula formar uma maioria que defenda seus interesses no âmbito do jogo legislativo. Nesse caso, em termos de negociação em múltiplas arenas, a barreira à entrada para a formação de uma coalizão minimamente vitoriosa é, de fato, proporcional ao custo da informação. Ou seja, a magnitude da aliança legislativa será minimizada quanto maior e mais sofisticada é a intensidade das informações

a respeito dos demais agentes políticos da arena: “*participants create coalitions just as large as they believe ensure winning and no larger*” (RIKER, 1967, p. 32-33).

A proposição de William Riker (1967) se fundamenta na seguinte premissa: a ampliação generalizada de uma coalizão, isto é, de uma coalizão politicamente inclusiva, possibilita que os membros originários e potencialmente leais sofram perdas significativas de participação e de influência na alocação ótima dos recursos de poder. Entretanto, em um mundo real, onde as informações são imperfeitas e incompletas – em muitos momentos, informações distorcidas e assimetricamente distribuídas –, onde os custos da informação são dispendiosos, e onde fatores conjunturais podem reverter certezas governativas, isto é, agentes de dentro da coalizão podem trair ou vetar determinadas orientações na tentativa de salvaguardar sua sobrevivência política, o governador busca racionalmente minimizar esse efeito informacional incerto ampliando, o quanto possível, a rede inclusiva da coalizão que lidera. Assim, William Riker (1967, p. 81) ao reconsiderar e ampliar o seu modelo em uma perspectiva racionalista dos eventos políticos descreve que o efeito informacional potencialmente incerto pode gerar mecanismos de ampliação e de inclusão de outras agendas na intensidade da coalizão: “*the significance of incomplete and imperfect information in natural decision-making bodies is that coalition-makers tend to aim at forming coalitions larger than the minimum winning size*”.

Dessa forma, percebo que a racionalidade que motiva as ações do governador é estrategicamente construída no sentido de defender seus interesses e de processar as decisões em jogos nas múltiplas arenas. O que podemos perceber na demonstração do desempenho e na proporcionalidade dos gabinetes ultrapresidenciais da governadoria é a tendência crescente – cuja trajetória é notadamente evolucionária – de se substituir as coalizões minimamente vitoriosas por grandes coalizões inclusivas e interpartidárias.

5.6 – Notas conclusivas

O que se pode evidenciar a partir da contabilidade do índice de coalescência é a capacidade do Poder Executivo estadual de integrar as pastas das secretarias com uma grande quantidade de partidos políticos potencialmente aliados e politicamente fortalecidos no âmbito do Legislativo. De fato, o que verdadeiramente encontramos foi a permanente presença de secretários-técnicos, o que em todos os casos avaliados, supera até mesmo o

número de secretários-políticos do próprio partido do governador. Contrariando a teoria da ambição carreirista de David Samuels (1998), observei que os deputados federais ou estaduais não procuram ocupar o efetivo controle de pastas das secretarias estaduais com a frequência de um comportamento *office-seeking*. Na verdade, este fenômeno foi observado com mais intensidade apenas no governo de Gilberto Mestrinho (1991-1995), onde encontrei o caso de dois deputados federais que optara pela troca. A minha presunção é de que os deputados federais e estaduais (talvez estes em maior medida) indicam e influenciam a nomeação de muitos técnicos e partidários para assumir as pastas das secretarias (administração direta) e os órgãos de segundo escalão (administração indireta)⁴⁸ ampliando as possibilidades de um comportamento *policy-seeking*. Certamente, a lógica que sustenta o método governativo do presidencialismo de coalizão não se reproduz nos estados analisados. O que constatei foi a dinâmica oligopolista no processo decisório com uma seletiva barreira à participação. Poucos partidos aliados têm a chances de conquistar pastas das secretarias monopolizadas pelo governador (nesse ponto o governo de Eduardo Braga é uma incomum exceção). No caso do presidencialismo de coalizão, o presidente da República precisa montar uma grande rede ministerial respeitando os critérios da representatividade partidária e regional. Na formação de gabinetes no contexto do ultrapresidencialismo estadual do Amazonas, encontrei, isto sim, a dominância do governador sem necessariamente incorrer em uma ampla política de coalizão partidário-parlamentar.

⁴⁸ Neste caso, faço referência explícita à distribuição dos cargos de interesses dos políticos, partidários e militantes para burocracias estatais e agências de administração indireta: órgãos estatais (segundo escalão) tais como: Institutos, Fundações, Superintendências, Reitorias de universidade estaduais (em alguns casos), Empresas públicas, Núcleos, Agências estaduais, Agências de fomento, Juntas comerciais, Companhias, Departamentos, Centros de investigação, Hospitais públicos, Centrais de abastecimento, Escolas de governo, Loterias etc. A ampla rede de coordenação e barganha do governador de estado permite que para além da proporcionalidade das secretarias se consiga distribuir cargos para a acomodação de deputados estaduais, deputados federais e senadores.

CONCLUSÃO E RESULTADOS

Os resultados consolidados nesta pesquisa fogem de qualquer horizonte de redesenho da engenharia institucional estadual. Não se propõe a corrigir ou aprimorar absolutamente nada. O que foi escrito tem pretensões e ambições estritamente acadêmicas. A pesquisa deve ser lida apenas com esse propósito.

O foco central de minha conclusão não contraria a orientação ou perspectiva modelo do ultrapresidencialismo estadual (ABRUCIO, 1998 e 2002). De fato, essa pesquisa, por outros meios, revalida a riqueza do modelo para a explicação da lógica do exercício da governadoria em uma unidade subnacional, visto o fenômeno no presente estudo de caso no Amazonas, como coloca uma questão anteriormente negligenciada na agenda de pesquisa de Fernando Abrucio: a relevância da equipe de secretários (governos de gabinete) no cômputo da rede de superdominância do governador.

Na tentativa de montar um mapa abrangente dos conceitos, categorias e variáveis de explicação do ultrapresidencialismo estadual no Amazonas, dividi a pesquisa em duas partes: a primeira parte abrange questões pertinentes à desenvoltura teórica destacando principalmente as contribuições da teoria da escolha pública de Anthony Downs, Mancur Olson, George Tsebelis, James Buchanan e William Riker; sem deixar de levar em conta a perspectiva institucional e procedural da democracia conforme referência a Joseph Schumpeter.

Esse horizonte teórico e conceitual permitiu que eu fizesse um esforço na explicação da relação entre os microfundamentos e os macrofundamentos da competição política, entre o acúmulo das demandas individuais e os vários constrangimentos institucionais, enfim, entre a instituição, a organização e a ação individual no processo de institucionalização da política.

O segundo capítulo atendeu aos esforços conceituais mais relevantes para se explicar a complexidade do ultrapresidencialismo em escala estadual. Na revisão conceitual, me apropriei de alguns modelos conceituais aplicados ao estudo do sistema presidencial e do presidencialismo de coalizão no Brasil. Mostrei de que forma a capacidade política e organizativa dos poderes proativos – identificados com os poderes de

agenda presidencial e distribuição assimétrica de recursos de patronagem –, e os poderes reativos – especialmente, o veto total e parcial sobre a ação coletiva dos parlamentares na arena do legislativo – forma um sistema de governo eficiente que tende muito mais à centralização e à hierarquização do processo decisório de perfil oligopolista.

No caso do ultrapresidencialismo estadual não somente sugeri a existência de tais mecanismos como, por meio de seus resultados quantitativos, destaquei tal orientação centralizadora na dinâmica do sistema: o presidencialismo estadual, muito embora seja um sistema de elevada fragmentação político-partidária, o que potencializa ainda mais o custo decisório, está longe de ser um sistema político instável que tende ao impasse político do tipo jogo de soma zero.

Embora a pesquisa tenha se alinhado a tradição teórica e analítica mais cética, estou longe de constatar que estamos diante de um processo de colapso institucional (*gridlock*) ou de qualquer outra forma de apocalipse na continuidade das regras do jogo. A paralisia decisória não é um problema do ultrapresidencialismo estadual. O que a pesquisa conjecturou foi a excessiva centralização decisória do governador e a enorme capacidade institucional e organizacional de estruturar maiorias duráveis em todas as arenas de competição.

Na segunda parte da pesquisa, dedicada à análise da base de dados quantitativos e a apresentação dos resultados, subdividi a pesquisa em três capítulos, sendo que cada um expôs os resultados da pesquisa em um tipo especial de arena (refiro-me especificamente às arenas eleitoral-parlamentar-decisória).

No caso do terceiro capítulo, observei o crescente impacto da dinâmica da participação dos cidadãos-eleitores no processo eleitoral. Isso tem mobilizado um novo ritmo na constituição da competição política no Amazonas. Na arena eleitoral, os jogadores passam a avaliar e incluir em suas agendas políticas as demandas coletivas do eleitorado tentando prever certas tendências manifestadas pelo eleitorado.

A magnitude das coligações eleitorais também tem sido um indicativo do potencial sucesso eleitoral de muitos candidatos aos cargos de governador: os resultados eleitorais parecem indicar que a quantidade numérica de partidos em uma dada coligação eleitoral pode ser decisiva para a vitória do pré-candidato a governador. No nível de competitividade entre os partidos, a tendência manifestada pelos dados que foram gerados, processados e

agregados à pesquisa segue igual aumento, o que também pode ser visto nos índices de fracionalização, fracionalização máxima possível e fragmentação, bem como no número efetivo de partidos e no número de partidos nominais. Finalmente, as taxas de renovação da elite parlamentar encontram-se bastante elevada potencializando a formação de um parlamento politicamente disperso, cuja correspondência é a facilidade do governador de construir a sua rede de superdominância na Assembleia Legislativa do Amazonas.

A hipótese do terceiro capítulo foi a seguinte: o sistema eleitoral proporcional combinado ao escrutínio de voto em lista aberta, em distritos de tamanho igual a unidade federada em apreço, gera comportamentos individualistas e particularistas os quais, em justaposição, produzem alta fragmentação partidária que, por seu turno, dificulta a dominância do governador na arena eleitoral.

A proposição não foi totalmente comprovada. De fato, o sistema partidário amazonense por ser caracterizado pela representação proporcional com lista aberta e criar um subsistema sistematicamente fragmentado na arena de competição eleitoral e parlamentar, não cria somente incentivos dispersos. Pelo contrário, na corrida eleitoral, o efeito do *gubernatorial coattails* é uma variável dependente importante no nível e nos resultados da competição, pois produz um efeito agregador na lógica da competição.

A partir dos resultados eleitorais, no terceiro capítulo, investigo o formato do multipartidarismo fragmentado na Assembleia Legislativa do Amazonas. A representação proporcional manufatura um sistema multipartidário e fragmentado com estabilidade política (mesmo com um elevado custo decisório em função do número crescente de jogadores com poder de veto partidário e institucional). Também se deve levar em conta, no mesmo sentido, o crescente impulso do contingente de eleitores sobre o formato ou modelagem da representação política. O diferencial em comparação a outros contextos institucionais se refere ao escasso poder da oposição político-parlamentar no controle da ação estratégica do governador nas múltiplas arenas decisórias.

No quarto capítulo, também não comprovo a proposição inicialmente estabelecida pela pesquisa: a de que os partidos parlamentares acabam por transferir para a arena legislativa os mesmos incentivos institucionais forjados pela lista aberta, gerando assim um quadro legislativo instável e disperso; dificultando, mais uma vez, a preponderância da agenda do governador.

O ultrapresidencialismo estadual amazonense estruturou um padrão assimétrico e desigual de competição política, onde a regra do situacionismo modela o comportamento oportunista da ação parlamentar. Quanto à participação dos governadores na produção legislativa (produção de projetos de lei sancionados), registrei a sua presença com mais frequência nas áreas de regulação financeiro-orçamentário, econômico-administrativo e político, enquanto os parlamentares concentraram seus esforços na produção de bens públicos na área de regulação social (na sua maioria, projetos de utilidade pública) e na concessão de homenagens.

Talvez, uma das maiores barreiras à política de especialização funcional da atividade parlamentar, seja a demanda aberta e latente pelo assembleísmo ou plenarismo tanto por parte dos deputados quanto por parte do governador. Por assembleísmo, entendo a insistência por parte de alguns parlamentares de investirem seu tempo e desempenho no Plenário em detrimento das Comissões. Por ser uma arena de elevada visibilidade pública e midiática, a maioria dos deputados estaduais preferem aperfeiçoar a retórica a ter de aplicar esforços eficientes nas Comissões técnicas ou permanentes.

Cheguei à conclusão de que apesar dos incentivos dispersos oriundos do sistema de representação proporcional com lista aberta, na arena parlamentar, encontro incentivos à centralização que só podem ser explicados pela ótica do efetivo poder de agenda e de distribuição assimétrica de patronagem monopolizados pelo governador e pelo seu gabinete.

No quinto capítulo, transferei o escopo da análise para arena decisória centrada no gabinete do governador. O que se pode evidenciar a partir da contabilidade do índice de coalescência é a pequena disposição de o governador integrar proporcionalmente à arena decisória uma satisfatória quantidade de pastas das secretarias mesmo contando com uma grande quantidade de partidos políticos potencialmente aliados e politicamente fortalecidos no âmago do Legislativo. Confrontando os dados, o que verdadeiramente encontrei foi a permanente presença de secretários-técnicos, o que em todos os casos avaliados, supera em alguns momentos até mesmo o número de secretários-políticos do próprio partido do governador no efetivo controle das secretarias de estado. Pode-se considerar, em última análise, que há uma clara separação entre a formação de uma maioria partidária na

Assembleia Legislativa e a possibilidade de um parlamentar de participar diretamente da equipe de secretários do governador.

Contrariando a teoria da ambição carreirista de David Samuels (1998), observei que os deputados federais não procuram ocupar pastas das secretarias estaduais com tanta frequências. Na verdade, este fenômeno foi observado com mais intensidade no governo de Gilberto Mestrinho (1991-1995), onde encontrei o caso de dois deputados federais que optara pela troca. A minha presunção é de que os deputados federais e estaduais (talvez em maior medida) indicam e influenciam a indicação de muitos técnicos e partidários para assumir as pastas das secretarias (administração direta) e dos órgãos de segundo escalão (administração indireta). Certamente, a lógica que sustenta o método governativo do presidencialismo de coalizão não se reproduz nas gestões analisadas.

O que constatei foi um tipo de dinâmica oligopolista no processo decisório com uma elevada barreira à participação de partidos integrados à coalizão legislativa vitoriosa. São poucos os partidos aliados que têm alguma chance de conquistar a pasta de uma das secretarias monopolizadas pelo governador (e nesse aspecto, o governo de Eduardo Braga é uma exceção). No caso do presidencialismo de coalizão, o presidente da República precisa montar uma grande rede ministerial respeitando os critérios da representatividade partidária e regional. Na formação de gabinetes no contexto do ultrapresidencialismo estadual, encontrei, isto sim, a dominância do governador sem necessariamente incorrer em uma ampla política de coalizão partidário-parlamentar.

O quinto capítulo teve a seguinte formulação hipotética: na tentativa de reduzir o custo de transação decorrente da dispersão observada na arena legislativa, os governadores tendem a montar seus gabinetes mediante distribuição satisfatória das secretarias em proporcionalidade adstrita ao número de cadeiras conquistadas por cada partido integrante da coalizão governista.

Por isso, não há evidências empíricas de que tal hipótese seja verdadeira. Cheguei a conclusão de que a tentativa de minoração do custo de transação na coordenação da barganha Executivo-Legislativo não está apenas alicerçado na questão da distribuição equânime ou proporcional de cadeiras (com a única exceção do governo de Eduardo Braga). Os dados revelam que apesar do crescimento sustentável dos valores referentes aos índices de coalescência, não há uma tendência à distribuição proporcional de cadeira para o

apoio político dos deputados estaduais. Nesse caso, os governadores concentram seletivamente a entrada e saída de secretários mantendo a combinação tanto do perfil técnico quanto do perfil político em seu gabinete ultrapresidencial.

Contrariando a hipótese inicial – a existência de governos de coalizão contando com a participação dos partidos nos gabinetes e com a necessária correspondência na arena legislativa –, constatei, utilizando a aplicação do índice de coalescência, que os governadores não formam governos de coalizão com ampla participação partidária na direção das secretarias estaduais. Em outras palavras, pode-se evidenciar que a partir da contabilidade do índice de coalescência a baixa capacidade do Poder Executivo estadual de compartilhar as pastas das secretarias com uma grande quantidade de partidos políticos potencialmente aliados principalmente nas arenas legislativa e eleitoral. Contrariando a teoria da ambição carreirista samuelsiana, observei que os deputados estaduais e federais não preferem ocupar diretamente as pastas das secretarias estaduais. A minha proposição é de que, em muitos casos, os deputados federais e estaduais preferem influenciar a indicação de algum secretário, deixando de lado a oportunidade de participar diretamente da gestão das secretarias. Enfim, pode-se dizer que um ponto importante para a explicação dos mecanismos do ultrapresidencialismo estadual, exemplificado pelo estudo de caso no Amazonas, é a baixa proporcionalidade dos rótulos partidários nos gabinetes do governador.

I – Resultados esperados: esperava-se entender a formação dos gabinetes ultrapresidenciais pela teoria da ambição carreirista de Samuels (1998). Ocorre que tal avaliação não pode ser comprovada, uma vez que não encontrei a onda de parlamentares que saem da ALEAM para ocupar cargos no Poder Executivo. Pelo contrário, preferem manter as suas cadeiras parlamentares na Assembleia Legislativa e indicar, quando podem, os secretários de sua preferência, em geral, recrutado de seu próprio partido.

II – Resultados alcançados na pesquisa: em certa medida, a estabilidade institucional foi conduzida pelos partidos eleitorais e parlamentares em disputa pelo poder. Pode-se afirmar, assim, que os mecanismos de competição do sistema não incentivam necessariamente instabilidades. O que efetiva de fato os processos de instabilidade é justamente a inexistência de partidos políticos competitivos, como a melhor forma institucional de se canalizar poder da sociedade civil para os foros de representação pública

e parlamentar. O ultrapresidencialismo amazonense é oligárquico, cooperativo, majoritário e eficiente, o que propicia o domínio da agenda do governador como prioridade sobre a arena parlamentar. Finalmente, pode-se considerar que um ponto importante para a explicação dos mecanismos de funcionamento do ultrapresidencialismo estadual, exemplificado pelo estudo de caso no Amazonas, é a tendência evolucionária de atender a proporcionalidade ótima dos rótulos partidários nos gabinetes do governador.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sergio. “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”. *Dados*, vol. 31, n. 1, p. 5-33, 1988

ABREU, Alzira Alves et al. (coord.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV; CPDOC, 2001. 5v.

ABRUCIO, Fernando. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. 2 ed. São Paulo: Hucitec, 2002

_____. “O ultrapresidencialismo estadual”. In: Regis de Casto Andrade (org.). *Processo de governo no Município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Edusp, 1998

ABRUCIO, Fernando; TEIXEIRA, Marco; COSTA, Valeriano. “O papel institucional da Assembléia Legislativa paulista: 1995 a 1998”. In: Fabiano Santos (org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001

ALVES, André. “Sem previsão de remendo”. *A Crítica*, Manaus, 13 de dezembro, 2009

AMES, Barry. “Electoral strategy under open-list proportional representation”. *American Journal of Political Science*, vol. 39, n. 2, p. 406-433, 1995

_____. *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003

AMORIM NETO, Octavio. “Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil”. *Dados*, vol. 43, n. 3, p. 479-517, 2000

_____. *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006

_____. “O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro”. In: Lúcia Avelar e Antônio Octávio Cintra (orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 2 ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adanauer-Stiftung; São Paulo: Unesp, 2007

AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. “Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle do Legislativo das Medidas Provisórias”. *Dados*, vol. 45, n. 1, p. 5-38, 2002

ANASTASIA, Fátima. “Transformando o legislativo: a experiência da Assembléia Legislativa de Minas Gerais”. In: Fabiano Santos (org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001

_____. “Federação e Relações Intergovernamentais”. In: Lúcia Avelar e Antônio Octávio Cintra (orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 2 ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adanauer-Stiftung; São Paulo: Unesp, 2007

ANDRADE, Regis de Casto (org.). *Processo de Governo no Município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Edusp, 1998

ARNOLD, Douglas. *The Logic of Congressional Action*. New Haven: Yale University Press, 1992

BLONDEL, Jean; MÜLLER-ROMMEL (orgs.). "Introduction". In: *Governing Together: the extent and limits of joint decision-making in Western European cabinets*. New York: St. Martin's Press, 1993

CAREY, John; SHUGART, Matthew. (orgs.). *Executive Decree Authority*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998

CARVALHO, Bruno Sciberras. *A Escolha Racional como Teoria Social e Política: uma interpretação crítica*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2009

COSTA, Valeriano; OLIVEIRA, Carlos. "A fraqueza da Assembléia Legislativa do estado de São Paulo". In: Regis de Castro Andrade (org.). *Processo de Governo no Município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Edusp, 1998

CORRÊA, Roberto Ribeiro. "A regra majoritária como expressão da democracia possível nas sociedades industriais". *Texto para Discussão*, p. 03-15, Belém, 2000 (mimeo.)

_____. *Jogos, cenas e cenários da transição democrática brasileira*. Tese de Doutorado em Ciência Política. Rio de Janeiro: IUPERJ/UFPA, 2005 (mimeo.)

COUTO, Cláudio Gonçalves. "Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação executivo-legislativo e o caso paulistano". In: Regis de Castro Andrade (org.). *Processo de Governo no Município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Edusp, 1998

DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 2005

DIÁRIO Oficial do Estado do Amazonas – Lista dos Secretários de Estado do Estado do Amazonas, Poder Executivo. Vários números, 1991-2006 (mimeo.)

DOMINGUES, Mauro. "Espírito Santo: produção legal e relações entre os poderes Executivo e Legislativo entre 1995 e 1998". In: Fabiano Santos (org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001

DOWNS, Anthony. "An economic theory of political action in a democracy". *The Journal of Political Economy*, vol. 65, n. 2, 1957.

_____. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: Edusp, 1999

FEREJOHN, John; CALVERT, Randall. "Presidential coattails in historical perspective". *American Journal of Political Science*, vol. 28, n. 1, p. 127-146, 1984

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001

FIGUEIREDO, Argelina. "Government coalitions in Brazilian democracy". *Brazilian Political Science Review*, vol. 2, n. 1, p. 182-216, 2007

FIORINA, Morris. *Divided Government*. Harvard: Harvard University, 1996

FLEISCHER, David. “As desventuras da engenharia política: sistema eleitoral *versus* sistema partidário”. In: David Fleischer (org.), *Da Distensão à Abertura: as eleições de 1982*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1988

FROHLICH, Norman; OPPENHEIMER, Joe. *Economia Política Moderna*. Brasília: Editora da UnB, 1982

GROHMANN, Luís Gustavo. “O processo legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998”. In: Fabiano Santos (org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001

_____. “Relações executivo-legislativo sob polarização: o caso do RG”. 3º Encontro Nacional da ABCP: Niterói, 2002 (mimeo.)

HOBBS, Thomas. *O Leviatã*. São Paulo: Abril Cultura (Col. *Os Pensadores*), 1973

LAMOUNIER, Bolivar. “Brazil: toward parliamentarism”. In: Juan Linz e Arturo Valenzuela (orgs.), *The Failure of Presidential Democracy: the case of Latin America*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1994, vol. 2

LAVER, Michael; SCHOFIELD, Norman. *Multiparty Government: the politics of coalition in Europe*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1998

LAVER, Michael; SHEPSLE, Kenneth. *Making and Breaking Governments: cabinets and legislatures in parliamentary democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996

LIJPHART, Arend. *Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. *Os Partidos Políticos Brasileiros: a experiência federal e regional: 1945-64*. Rio de Janeiro: Graal, 1983

LINZ, Juan; VALENZUELA, Arturo (orgs.). *The Failure of Presidential Democracy: the case of Latin America*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1994, vol. 2

LINZ, Juan. “Presidential and parliamentary democracy: does it make a difference?” In: Juan Linz e Arturo Valenzuela (orgs.), *The Failure of Presidential Democracy: the case of Latin America*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1994, vol. 2

LOWI, Theodore. “American business, public policy, case-studies, and political theory”. *World Politics*, vol. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

KELSEN, Hans. “O problema do parlamentarismo”. In: *A Democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 2000

MAINWARING, Scott. *Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto; Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001

_____. “Multipartism, robust federalism, and presidentialism in Brazil”. In: Scott Mainwaring e Matthew Shugart (orgs.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University, 1997

_____. “Presidentialism, multipartism, and democracy: a difficult combination”. *Comparative Political Studies*, vol. 26, n. 2, p. 198-228, 1993

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew (orgs.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University, 1997

MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra, 1998

MORAES, Filomeno. “A dinâmica legislativa na Assembléia do estado do Ceará: 1995 a 1998”. In: Fabiano Santos (org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001

MONTEIRO, Jorge Vianna. *Como Funciona o Governo: escolhas públicas na democracia representativa*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007

NEUSTADT, Richard. *Presidential Power and the Modern Presidents: the politics of leadership from Roosevelt to Reagan*. New York: The Free Press, 1990

NICOLAU, Jairo. *Dados Eleitorais do Brasil (1982-1996)*. Rio de Janeiro: Revan, IUPERJ/UCAM, 1998 (dados atualizados alternativamente podem ser encontrados no site: www.jaironicolau.iuperj.br)

NOVAES, Carlos Alberto. “Dinámica institucional de la representación: individualismo y partidos en la Cámara de los Diputados”. *América Latina Hoy*, n. 14, p. 29-39, 1996

OLSON, Mancur. *The Logic of Collective Action: public goods and the theory of groups*. 2 ed. Cambridge: Harvard University Press, 1977

PEREIRA André. “Sob a ótica da delegação: governadores e assembleias no Brasil pós-1989”. In: Fabiano Santos (org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. “Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15, n. 43, p. 45-67, 2000

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. “Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil”. *Dados*, vol. 46, n. 4, p. 735-771, 2003

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy. “Governo de coalizão ou monopólio político?”. *Valor Econômico*, 30 de junho, 2005

PINTO, Ernesto Renan Freitas. “Como se produzem as Zonas Francas”. *Trabalho e Produção Capitalista (Seminários e Debates, NAEA)*, n. 13, p. 19-39, 1987

PRZEWORSKI, Adam. *Democracia e Mercado: reformas políticas e econômicas no leste europeu e na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994

RENNÓ, Lucio. “Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos?” In: Leonardo Avritzer e Fátima Anastasia (orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006

RESENHA das Atividades Legislativas da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas (ALEAM). Vários números, 1991-2006 (mimeo.)

RICCI, Paolo. “O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paróquias?”. *Dados*, vol. 46, n. 4, p. 699-734, 2003

RIKER, William. *The Theory of Political Coalitions*. New Haven and London: Yale University Press, 1967

SAMUELS, David. *Careerism and its Consequences: federalism, elections, and policy-making in Brazil*. Tese de Doutorado em Ciência Política. California: University of California, 1998 (mimeo.)

_____. “The gubernatorial coattails effect: federalism and congressional elections in Brazil”. *Journal of Politics*, vol. 62, n. 1, p. 240-253, 2000

_____. “Presidentialism and accountability for the economy in comparative perspective”. *American Political Science Review*, vol. 98, n. 3, p. 425-436, 2004

SAMUELS, David; ABRUCIO, Fernando. “Federalism and democratic transitions: the ‘new’ politics of the governors in Brazil”. *Publius – The Journal of Federalism*, vol. 30, n. 2, p. 43-61, 2000

SANTOS, Fabiano. *Teoria de Decisões Legislativas: microfundamentos do clientelismo político no Brasil*. Tese de Doutorado em Ciência Política. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), 1994 (mimeo.)

_____. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003a

_____. (org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001a

_____. “A dinâmica legislativa no estado do Rio de Janeiro: análise de uma legislatura”. In: Fabiano Santos (org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Décadas de Espanto e uma Apologia Democrática*. Rio de Janeiro: Rocco, 1998

_____. (org.). *Votos e Partidos – Almanaque de Dados Eleitorais: Brasil e outros países*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002 (dados atualizados alternativamente podem ser encontrados no site: www.ucam.edu.br/leex/)

_____. *O Cálculo do Conflito: estabilidade e crise na política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003b

_____. “Velhas teses, novos dados: uma análise metodológica”. *Dados*, vol. 47, n. 4, p. 729-762, 2004

SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília; Rio de Janeiro: Zahar, 1982

_____. *Engenharia Constitucional: como mudam as constituições*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961

SELZNICK, Philip. “Cooptação: um mecanismo para a estabilidade organizacional”. In: Edmundo Campos (org.), *Sociologia da Burocracia*. 4 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978

SERÁFICO, José; SERÁFICO, Marcelo. “A Zona Franca de Manaus e o capitalismo no Brasil”. *Estados Avançados*, vol. 19, n. 54, p. 99-113, 2005

SHUGART, Matthew; CAREY, John. *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992

SOUZA, Amaury. “O sistema político-partidário”. In: Helio Jaguaribe (org.), *Sociedade, Estado e Partidos na Atualidade Brasileira*. Rio de Janeiro: Terra e Paz, 1992

STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank (orgs.). *Structuring Politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992

STROM, Kaare; BUDGE, Ian; LAVER, Michael. “Constraints on cabinet formation in parliamentary democracies”. *American Journal of Political Science*, vol. 38, n. 2, p. 303-335, 1994

TAVARES, José A. Giusti. “Prefácio à edição brasileira”. In: Scott Mainwaring. *Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto; Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. “Historical institutionalism in comparative politics”. In: Sven Steinmo, Kathleen Thelen e Frank Longstreth (orgs.). *Structuring Politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992

TOMIO, Fabricio. “Poder de decreto (MPs) no processo legislativo estadual: estudo comparativo do processo decisório nos estados de SC, AC, TO, MA, PB, PI”. 33º Encontro Anual da ANPOCS: Caxambu, 2009 (mimeo.)

TSEBELIS, George. *Jogos Ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo: Edusp, 1998

_____. “Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, n. 34, p. 89-117, 1997

VILAMALA, Josep M. Reniu. “Los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales de latinoamérica: elementos para el debate”. *Documentos Cidob*, n. 25, p. 5-32, 2008

WITTMAN, Donald. *O Mito do Fracasso da Democracia*: por que as instituições políticas são eficientes. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999

Apêndice: listagem dos principais partidos brasileiros pós-eleições de 1988

SIGLAS	PARTIDOS
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PCN	Partido Comunitário Nacional
PDC	Partido Democrata Cristão
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PHN	Partido Humanista Nacional
PLP	Partido Liberal Progressista
PL	Partido Liberal
PMB	Partido Municipalista Brasileiro
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PN	Partido Nacionalista
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPR	Partido Progressista Reformador
PPS	Partido Popular Socialista
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PRONA	Partido de Reedificação da Ordem Nacional
PRP	Partido Republicano Progressista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PSP	Partido Social Progressista
PST	Partido Social Trabalhista
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PTR	Partido Trabalhista Renovador
PV	Partido Verde