

**COMPETIÇÃO ELEITORAL E COALIZÕES LEGISLATIVAS
ESTADUAIS: CONEXÃO ENTRE AS ARENAS ELEITORAL E
PARLAMENTAR NOS ESTADOS**

Fabricio Ricardo de Limas Tomio (UFPR)

Trabalho a ser apresentado no
XXX Encontro Anual da Anpocs

(ST 24) - Partidos e Sistemas Partidários

Coordenadoras:

Maria do Socorro Sousa Braga (UFSCar), Luciana Fernandes Veiga (UFPR)

22 - 26 de outubro de 2007 – Caxambu - MG

COMPETIÇÃO ELEITORAL E COALIZÕES LEGISLATIVAS ESTADUAIS: CONEXÃO ENTRE AS ARENAS ELEITORAL E PARLAMENTAR NOS ESTADOS

Fabricio Ricardo de Limas Tomio (UFPR)

1. Introdução

Em conjunto com a organização do processo legislativo estadual (mecanismos institucionais endógenos, como *regras do jogo* decisório parlamentar e da relação executivo-legislativo) e a robustez das instituições políticas, os resultados eleitorais fornecem informações fundamentais para a compreensão do caráter geral das políticas públicas estaduais e para o estudo dos determinantes dos resultados legislativos (produção de leis ordinárias, leis complementares e emendas à constituição estadual). Mais especificamente, os resultados eleitorais, a migração partidária e a efetiva competição política pela preferência dos eleitores seriam um fator explicativo do comportamento do executivo e legislativo estadual na produção de leis, políticas e definição de estratégias direcionadas à reeleição.

Nos estados, o grau de competitividade do processo político-eleitoral tem variado nas últimas décadas, assim como o tamanho das coalizões de apoio ao executivo no parlamento estadual. O Rio Grande do Sul, estado abordado nesse *paper*, tanto no período 1945-64, quanto no período pós 1988, apresentou uma configuração eleitoral e das relações executivo-legislativo que parece contrariar o relativo consenso da Ciência Política brasileira sobre o tema, que afirma ser a *regra* o predomínio do executivo na arena decisória estadual, com o decorrente adesismo, fisiologismo e submissão da maioria dos legisladores estaduais à política dos governadores.

Nesse sentido, o exame do processo eleitoral e decisório estadual, como um indicador da autonomia das instituições políticas, baseia seu fundamento empírico na descrição e análise: 1) do grau de competitividade da política partidário-eleitoral estadual; 2) da consistência e divisão dos blocos partidários (ideológicos: centro-esquerda, centro e centro-direita; e eleitorais: oposição/situação); 3) do grau de fracionalização partidária no parlamento estadual; 4) do índice de migrações partidárias e da consistência político-ideológica dessas migrações; 5) do tamanho das coalizões governistas (minoritárias, maiorias estreitas ou grandes maiorias), da forma de obtenção das mesmas no Legislativo (acordo pré ou pós-eleitorais) e do grau de disciplina da coalizão.

Desta forma, o grau de autonomia das instituições e as estratégias dos atores políticos nos estados aborda tanto a competição pelo executivo e a alternância de partidos no governo estadual, quanto a disputa pelas cadeiras na Assembleia Legislativa

e a produção legislativa estadual. Investigar essa relação entre a arena eleitoral e parlamentar serve de subsídio ao estudo das bases político/partidárias/institucionais nos sistemas políticos estaduais, permitindo mensurar o grau: 1) de institucionalização dos estados, 2) de consolidação do legislativo estadual como espaço de poder autônomo e com capacidade de controle sobre as ações do executivo estadual. Entretanto, dado o caráter exploratório desse estudo, a conexão entre arena eleitoral e parlamentar é examinada aqui sem o desejável rigor, concentrando-se no exame descritivo e analítico de duas hipóteses de trabalho auxiliares ao estudo do processo legislativo estadual.

A primeira hipótese de trabalho do estudo proposto sustenta que a transição democrática e o fim do bipartidarismo, em conjunto com a manutenção dos princípios básicos da legislação eleitoral (proporcionalidade e voto nominal nas listas partidárias), renovaram a competição política pelo legislativo nos estados. Como resultado, teria havido uma crescente fracionalização partidária em todos legislativos estaduais. Uma fracionalização, que seguindo o legado político do período democrático anterior, retomou, em novas bases políticas e ideológicas adicionadas pelo regime militar e pela transição democrática, a composição dos blocos partidário-ideológicos na política estadual. Conforme o estado, a competição pelos votos e pela liderança política nos blocos partidários (declinante em um sentido ideológico e crescente num jogo de oposição/situação) determinou o modelo de representação partidária nos parlamentos estaduais. Essa *tendência ao centro* no processo político estadual, com a crescente fragilização dos partidos claramente posicionados nos extremos ideológicos ocasionou uma configuração de um jogo eleitoral restrito a uma dimensão situação/oposição com dois ou três blocos relevantes na disputa ao executivo e ao legislativo em cada estado. A hipótese trabalhada aqui sustenta que a desideologização dos processos eleitorais e parlamentar não reduziu o grau de *contestabilidade* da política estadual, nem gerou uma maior fragmentação da atuação dos partidos parlamentares, mas um relativo ordenamento do comportamento dos partidos e blocos políticos (oposição/situação).

Por fim, como conexão entre a problemática relacionada ao processo eleitoral e o processo legislativo, procuramos explorar uma última hipótese sobre a capacidade de sucesso das proposições legislativas do executivo e da regra do situacionismo na política estadual. Dada às prerrogativas legislativas do executivo estadual, o apoio minoritário ou de uma maioria pouco sólida não impediriam que os governadores possuíssem altas taxas de aprovação de suas proposições legislativas. Isto é, independentemente da fracionalização partidária crescente no sistema político estadual, da taxa de disciplina de coalizões governista e da matriz ideológica da coalizão de governo, resultante das urnas

ou de migrações partidárias, o executivo obteria altas taxas de aprovação de projetos governistas no parlamento estadual. O executivo estadual, seja minoritário ou majoritário, consegue obter um alto grau de aprovação de suas proposições legislativas porque concentra sua atividade legislativa em matérias relacionadas ao *cotidiano* da administração pública (direito administrativo e orçamento). Derrubar as proposições legislativas do executivo, por uma maioria parlamentar oposicionista ou por uma coalizão majoritária pouco disciplinada implicaria em inviabilizar a administração estadual e a continuidade de políticas (educação, saúde, segurança, etc.). Essa seria uma estratégia política com baixas expectativas eleitorais e que não viabilizaria aos blocos partidários de oposição retornar ou conquistar o governo, nem obter parcela significativa da representação parlamentar. A estratégia de apoio a uma pauta legislativa mínima do executivo seria uma estratégia político-eleitoral dominante dos partidos com viabilidade eleitoral e não comprometidos com os extremos ideológicos da representação política.

Portanto, a forma predominante da relação entre os executivos e legislativos estaduais não seria, inexoravelmente, a da subordinação do legislativo. O caráter autônomo da relação entre o executivo e o legislativo nos estados deveria ser tratado como uma alternativa crível e empiricamente verificável. O fato de, independentemente do tamanho da coalizão governista, a grande maioria dos projetos de lei de autoria do executivo ser protocolarmente aprovados pelos legisladores estaduais, não pode ser tratado como um indicador da alta taxa de submissão parlamentar. Dentro da institucionalidade política estadual, esses resultados demonstrariam o teor de decreto administrativo da maioria dos PLs de autoria do executivo, destinados a ordenar a administração e as finanças do estado. Isto é, por um lado, a grande dependência de proposições legislativas originadas do executivo, mesmo em governos minoritários, devido às prerrogativas legislativas exclusivas deste ator; e, por outro, a necessidade de sanção do legislativo para todos esses PLs com caráter de *decreto administrativo*. Caso alguma maioria oposicionista privasse o executivo da aprovação dessas medidas, o risco seria a paralisia do próprio estado, um custo muito alto e possivelmente sem nenhuma expectativa de recompensas eleitorais para a oposição. Dessa forma, o grau de submissão do legislativo só poderia ser mensurado quando o apoio às proposições do executivo fosse entendido claramente como uma ameaça eleitoral à carreira política dos parlamentares que apoiaram essas proposições (apoio a proposições que violam suas expectativas eleitorais) demonstrando-se a baixa contestabilidade e a regra do situacionismo. Ou seja, o apoio incondicional ao executivo na arena parlamentar determinaria o sucesso na arena eleitoral para os parlamentares governistas.

2. Institucionalização e Controle Governamental

O problema central abordado neste texto envolve o papel da competição política e das instituições públicas na política estadual. Isto é, como as instituições políticas e as expectativas sobre os resultados eleitorais constroem, controlam ou possuem determinação sobre as políticas estaduais diante da variação da competição política no estado. Dada às prerrogativas do executivo no contexto constitucional brasileiro, sobretudo sobre a iniciativa legislativa e a execução orçamentária, presente nos três níveis de governo, quais mecanismos institucionais orientam suas estratégias políticas e constroem suas escolhas sobre a agenda governamental?

A maior parte do arranjo institucional nos estados brasileiros segue diretriz semelhante. O processo de redemocratização e, sobretudo, as determinações político-institucionais resultantes da Constituição Federal de 1988 serviram de receituário único para as novas constituições estaduais. Redigidas em sincronia, com rígidas e extensas determinações previstas pela Constituição Federal, não é estranho que as regras estaduais possuam muito mais pontos em comum do que discordantes. Desta forma, questões centrais à organização político-institucional dos estados não possuem qualquer variação. A estrutura dos poderes estaduais é a mesma, assim como o tempo de mandato e o sistema eleitoral que legitima a ocupação dos cargos eletivos do executivo e legislativo. Independentemente do estado, os governos locais (municípios) possuem o mesmo tipo de organização política, grau de autonomia e autoridades eletivas. Até mesmo a organização burocrática do funcionalismo e os aparelhos públicos (polícias, ministério público, procuradorias, tribunais de contas, etc.) seguem a mesma institucionalidade. Apesar da existência de um estado federativo, mesmo detalhes jurídicos são reproduzidos igualmente em todas as constituições estaduais.¹

Da mesma forma, seguindo a padronização institucional entre os estados e as prerrogativas legislativas atribuídas ao executivo federal, as áreas de competência para propor legislação entre os poderes estaduais (executivo e legislativo) são semelhantes entre o RS e os demais estados. Nesse sentido, compete exclusivamente ao executivo propor legislação sobre: o efetivo e funcionamento da Polícia Militar, o Regime (cargos, salários e pensões) do serviço público, questões tributárias e orçamentárias, a defensoria

¹ As poucas diferenças significativas entre as instituições políticas estaduais resultam de poucas inovações jurídicas dos anos noventa ou foram legadas das instituições anteriores ao regime militar. Nesse aspecto, possivelmente, o RS está entre os estados brasileiros que apresentam o maior número de diferenças entre o padrão das instituições estaduais no Brasil. Para mais detalhes sobre a institucionalização estadual, ver PEREIRA (In.: F. SANTOS, 2001) e TOMIO (2003 e 2004).

pública e a estrutura administrativa do executivo (secretarias e demais órgãos). Esses poderes legislativos proativos do executivo estadual não resultaram de delegação dos parlamentares estaduais nem podem ser revogados. Como resultam de regras institucionais previstas na Constituição Federal, somente o Congresso poderia modificá-las. Portanto, os parlamentares (e o executivo) estaduais interagem num processo decisório cujas regras fundamentais não podem ser alteradas pelos jogadores.

As bases constitucionais do federalismo brasileiro possuem um caráter contraditório (determinam um grande grau de centralização normativa no governo federal e Congresso Nacional e uma extensa autonomia de gestão executiva estadual e local). Em função disso, o próprio escopo decisório do legislativo estadual sofre de grande limitação na produção legislativa. A Constituição Federal define (em seu Art. 25, §1º) que “são reservados aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”. Como a Carta de 1988 é extremamente minuciosa, seja nas atribuições dos Estados, seja na própria atribuição da União e dos Municípios, compete aos estados legislar de forma “*comum*” ou “*concorrente*” com a União em assuntos: tributários, de políticas públicas (educação, saúde, desenvolvimento, meio-ambiente, etc.) e administração pública – geralmente, a partir de critérios claramente expressos na constituição e nas leis complementares federais. Além disto, a mesma constituição elevou os municípios ao *status* de entes federativos, reservando aos governos locais o *home rule* e a plena autonomia política. Portanto, toda esfera de “*assuntos de interesse local*” é objeto de decisão dos municípios. Como a União possui competência normativa exclusiva abrangente (vinte e nove temas, que vão do direito civil e penal à propaganda comercial e serviço postal), resta aos estados o papel de produzir norma jurídica muito limitada.

Sem exceder na constatação, a imensa maioria da produção legislativa estadual tem caráter de decreto administrativo, com iniciativa exclusiva do governador e deliberação partilhada entre o executivo e o legislativo estaduais. É equivocada, portanto, a crítica costumeira ao conteúdo da legislação estadual. Mesmo que desejassem, os legisladores estaduais não podem produzir norma jurídica tida como *relevante*. E, na maior partes dos casos, não podem sequer iniciar a legislação mais *prestigiada* que está sob a esfera decisória estadual. Propor leis sobre matérias tributárias, fiscais, orçamentárias e de administração pública (organização do trabalho, 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*” ou, na melhor das hipóteses, pequenas alterações nas políticas públicas estaduais. Neste sentido, não só o resultado

do processo decisório é constrangido pela institucionalidade política; o próprio conteúdo das leis que os parlamentares podem propor também o é. Não há sentido, portanto, em exigir dos parlamentares estaduais aquilo que eles não podem fazer: propor e aprovar leis de grande complexidade e impacto normativo.

As relações políticas legadas por esse padrão de institucionalização, decisões legislativas, processo decisório e competição político-eleitoral da política estadual são descritos e analisados em três aspectos nas seções seguintes: 1) pela polarização político-ideológica expressa nos resultados eleitorais e formação de coalizões de governo; 2) pelo processo decisório estadual e o grau de autonomia do poder legislativo frente às prerrogativas institucionais do executivo; e, 3) pela forma de organização do processo orçamentário estadual, pelo ordenamento dos gastos públicos e pela caracterização geral das agendas sobre as políticas públicas no estado no RS.

3. Resultados Eleitorais, Competição Política e Coalizões de Governo no Legislativo

O histórico do Rio Grande do Sul demonstra uma elevada competitividade do processo político-eleitoral, presente desde o fim do Estado Novo. Entre a década de 40 e 60, nenhum partido político do foi capaz de ganhar duas eleições sucessivas. Nesse período, apesar de um governador (Meneguetti-PSD) ter exercido dois mandatos não consecutivos, houve uma alternância perfeita entre os dois principais partidos políticos no estado (PSD e PTB). Além disso, como pode ser visto na **Tabela 1**, nenhum desses partidos foi capaz de eleger uma maioria no parlamento estadual durante o período.

É nesse período, posterior ao Estado Novo, que as bases institucionais contemporâneas da Assembléia Legislativa são formadas e se consolida o tipo de relacionamento autônomo entre o executivo e o legislativo no RS. Em 1946 é eleito Governador do Rio Grande do Sul Valter Jobim (PSD, PRP) sem maioria na Assembléia, e tendo uma oposição de direita do PL e UDN, e pela esquerda do PTB e PCB. Recém saídos do Estado Novo, os legisladores gaúchos preocuparam-se em aumentar ao máximo os poderes do Legislativo. Nesse sentido, o PTB (majoritário na Assembléia) apoiou a tese do PL, e instituiu na Constituição Estadual o *parlamentarismo*. As atribuições do Governador passaram para as mãos do Chefe do Secretariado, nomeado pela Assembléia entre a maior bancada (o PTB). O Supremo Tribunal Federal (STF) declarou inconstitucional esse capítulo da Constituição Estadual e obrigou os deputados estaduais gaúchos a reformarem o projeto original. A Emenda Constitucional nº. 1 restaurou o *presidencialismo* no estado, mas restringiu os poderes institucionais do governador ao

orçamento, decisões administrativas e o efetivo da Brigada Militar. Ao governador foi vedado emendar a Constituição, obter leis delegadas, pedir urgência nas suas propostas ou qualquer outra alteração na pauta legislativa. Foi neste momento, portanto, que um relativo equilíbrio institucional entre o Governador e a Assembléia se institucionalizou no RS. Além disso, este episódio demonstra que a delegação de poderes ao governador não foi resultante da intenção (delegatória ou abdicatória) dos legisladores estaduais, mas da institucionalidade federativa brasileira.

Tabela 1 – Governadores e Deputados Estaduais Eleitos por Partido – RS (1945-1962)

Partidos	Número de Deputados Estaduais Eleitos por Partido				
	1947	1950	1954	1958	1962
PL	5	6	7	7	6
UDN	5	4	4	2	3
AR					1
PSD	15	17	15	13	11
PDC				2	4
PRP	4	4	4	3	3
PTB	23	21	23	23	21
MTR					4
PSP			3	2	
PR				1	
PSB		1	1		
PCB	4				
TOTAL	56	53	57	53	53
Nro. de Partidos Parlamentares	6	6	7	8	8
Nro. Efetivo de Partidos	3,8	3,5	3,8	3,7	4,3
Governadores (Partidos)	Walter Jobim (PSD)	Ernesto Dornelles (PTB)	Ildo Meneghetti (PSD)	Leonel Brizola (PTB)	Ildo Meneghetti (PSD)

Fonte (dados brutos): TSE (www.tse.gov.br), Assembléia Legislativa do RS (www.al.rs.gov.br), Nupergs/UFRGS – Banco de Dados Eleitorais (<http://www1.nupergs.ifch.ufrgs.br/eleicoes>).

É neste período (1947-64) que se estruturou um modelo competitivo de política partidário-eleitoral no RS baseado em três blocos ideológicos: centro-esquerda (PTB, mais PCB, PSP, PSB e MTR, conforme a eleição), centro-direita (PSD, mais PRP e PDC) e direita (PL e UDN).² De fato, as relações executivo-legislativo no RS, no pré-64,

² A Assembléia Legislativa do RS, como os demais legislativos estaduais brasileiros, originaram-se do Ato Institucional de 1834, que criou as Assembléias Legislativas Provinciais. Apesar de instalado em 1835, as primeiras eleições efetivas para o legislativo ocorrem em 1846, com o fim da guerra civil e a pacificação do estado (*Guerra dos Farrapos*). Com a proclamação da República, em 1889, o PRR (Partido Republicano Riograndense), liderado por Julio de Castilho e Borges de Medeiros, ocupou o poder no estado até o final da República Velha (1889-1930). O legislativo gaúcho, durante este período regido pela *Constituição Castilhista* (de inspiração positivista) foi monopolizado pelo PRR e teve suas funções reduzidas. Chamado de *Assembléia dos Representantes*, o legislativo do RS reunia-se apenas por dois meses por ano, exclusivamente para votar o orçamento do estado e dispor sobre tributos. O poder legislativo ordinário era exercido pelo governador (presidente do estado) e pelas câmaras municipais (chefes republicanos locais). A baixa institucionalização e a exclusão da oposição da arena política levaram a duas guerras civis no estado. Somente no final da República Velha, depois do Pacto das Pedras (1923) e do quinto governo de Borges de Medeiros, a oposição foi incluída no processo político institucional, com Getúlio Vargas tornando-se presidente do estado pela *Frente Única Gaúcha*. Além disso, durante os 15 anos de governo nacional do presidente Vargas, somente entre 1935 e 1937

parecem contrariar o relativo consenso sobre o tema, que afirma ser a regra o predomínio do executivo na arena decisória estadual, com o decorrente adesismo, fisiologismo e submissão da maioria dos legisladores estaduais à política dos governadores. No RS, apesar do moderado grau de fracionalização partidária no parlamento estadual, entre as décadas de 40 e 60, os três primeiros governadores eleitos, Jobim-PSD, Dornelles-PTB e Meneguetti-PSD (1955), foram apoiados por coalizões minoritárias na Assembléia Legislativa e sofreram diversas derrotas no parlamento. E os dois últimos, Brizola-PTB e Meneguetti-PSD (1963), só foram sustentados por maiorias estreitas (de um deputado), exigindo um alto grau de disciplina para a aprovação de proposições polêmicas. Meneguetti só obteve maioria através de uma aliança que agregou os partidos de direita (UDN e PL) à sua coalizão de governo. Fato que voltou a se repetir três décadas após na política do RS.

Neste sentido, o elevado grau de competição política no RS, entre 1947-64, não se limitou à competição pelo executivo e a alternância de partidos no governo estadual. Esse processo político incorporou a disputa pelas cadeiras na Assembléia Legislativa e a dinâmica do sistema partidário estadual, fornecendo as bases políticas para a institucionalização do legislativo gaúcho como espaço de poder autônomo e com capacidade de controle sobre as ações do executivo estadual.

Tabela 2 – Governadores e Deputados Estaduais Eleitos por Partido – RS (1966-1986)

Partidos	Número de Deputados Estaduais Eleitos por Partido					
	1966	1970	1974	1978	1982	1986
Arena/PDS			22	25	24	11
PFL						5
MDB/PMDB			33	31	21	27
PDT					11	9
PT						4
TOTAL			55	56	56	56
Nro. de Partidos Parlamentares			2	2	3	5
Nro. Efetivo de Partidos			1,9	2,0	2,8	3,2
Governadores (Eleição Indireta e Direta) (Partidos)	Walter Barcelos (Arena)	Euclides Triches (Arena)	Sinval Guazzelli (Arena)	Amaral de Souza (Arena)	Jair Soares (PDS)	Pedro Simon/ Guazzelli (PMDB)

Fonte (dados brutos): TSE (www.tse.gov.br), Assembléia Legislativa do RS (www.al.rs.gov.br), Nupergs/UFRGS – Banco de Dados Eleitorais (<http://www1.nupergs.ifch.ufrgs.br/eleicoes>).

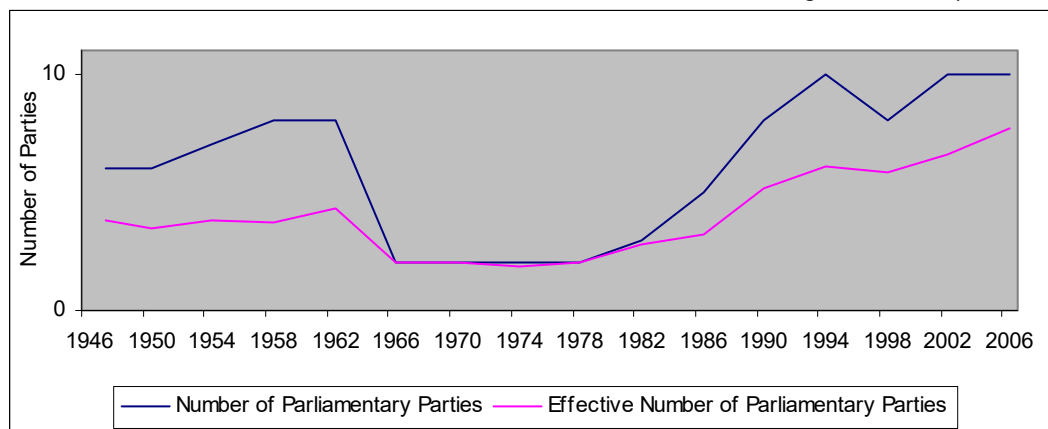
As instituições impostas pelo Regime Militar, a partir de 1964, como a eleição indireta para o executivo, a restrição institucional do legislativo, o bipartidarismo e a cassação de mandatos de oposicionistas, encerraram a competição efetiva pelo executivo estadual. O colégio eleitoral elegeu todos os quatro governadores vinculados ao regime e

(antes da decretação do Estado Novo) funcionou o parlamento estadual gaúcho, com poderes limitados, mais superiores aos do período castilhistas.

pertencentes à Arena, apesar do parlamento estadual ter maioria oposicionista – ver **Tabela 2**. Contudo, na transição democrática, com o retorno das eleições diretas para governador e o fim do bipartidarismo, houve um retorno da competição ao processo eleitoral estadual no RS. Apesar do primeiro governador eleito diretamente na transição democrática (Jair Soares-PDS) indicar uma continuidade com o regime anterior, a margem estreita de sua eleição demonstram a competitividade e a indeterminação das eleições para o executivo estadual.³

De fato, essa competitividade não esteve ausente, durante o regime militar, nas eleições legislativas estaduais. Entretanto, o bipartidarismo e o esvaziamento institucional do legislativo obscureceram este processo, dado que as maiorias oposicionistas na assembléia não se constituíam enquanto obstáculos ao executivo estadual. A transição democrática e o fim do bipartidarismo renovaram a competição política pelo legislativo. Como resultado, houve uma crescente fracionalização partidária no legislativo estadual. Uma fracionalização, que seguindo o legado político do período democrático anterior, retomou, em novas bases políticas e ideológicas adicionadas pelo regime militar e pela transição democrática, a composição dos blocos partidário-ideológicos na política estadual – ver **Gráfico 1**.⁴

Gráfico 1 – Número de Partidos e Partidos Efetivos na Assembléia Legislativa RS (1947-2006)



Fonte (dados brutos): TSE (www.tse.gov.br), Assembléia Legislativa do RS (www.al.rs.gov.br), Nupergs/UFRGS – Banco de Dados Eleitorais (<http://www1.nupergs.ifch.ufrgs.br/eleicoes>).

³ A eleição de Jair Soares (PDS), em 1982, resultou de uma maioria simples e estreita, além da inexistência de segundo turno. O governador recebeu 34,1% da votação total (1.294.962 votos), pouco mais do que 0,5% do que o candidato do PMDB (1.272.319 votos, 33,5%), e bem menos que a soma com o terceiro colocado do PDT (775.546 votos, 20,4%).

⁴ A noção de legado político fundamenta-se no conceito de *policy feedback* expressa por ORLOFF (1993), que é definida como a via pela qual o legado político existente interfere no debate político e na formação de interesses/coalizões políticas. Mais do que a ideologia e os interesses sociais, esse *policy feedback* institucional determinaria a inovação político-institucional, motivando e moldando as iniciativas políticas dos atores sociais e político-estatais e determinando a construção de coalizões políticas no processo decisório.

Essa recomposição da competição política em blocos partidário-ideológicos dissolveu parcialmente o sistema partidário do regime militar, com a constituição ao longo das décadas seguintes: de um bloco de centro-direita (PDS e PFL) herdeiro da Arena, UDN, PL e PSD; de um bloco de centro, capitaneado pelo PMDB, agregando arenistas e antigos políticos centristas do PSD à base militante do MDB, e fracionando-se em PTB, PSDB e, depois, PPS; e um bloco de centro-esquerda, com um pólo nos herdeiros do trabalhismo de Vargas e Brizola, no PDT, formado por ex-medebistas e políticos do PTB das décadas de 40 a 60, e outro pólo capitaneado pelo PT (agregando PC do B e PSB), formado por esquerdistas do MDB, de partidos clandestinos e militantes ligados a movimentos sociais.⁵

Tabela 3 – Governadores Eleitos (Partido - Coligação), Competição Eleitoral e Coalizões (1990-2006)

	<u>1990</u>	<u>1994</u>	<u>1998</u>	<u>2002</u>	<u>2006</u>
Governador Eleito (coligação)	Alceu Collares (PDT/PSDB/PC do B)	Antônio Britto (PMDB/PL/PSDB)	Olívio Dutra (PT/PC do B/PSB/PCB)	Germano Rigotto (PMDB/PHS/PSDB)	Yeda Crusius (PSDB/PSC/PL/PPS/PFL/PAN/PRTB/PHS/PTC/PRONA/PT do B)
Coalizão Governista na AL	Minoritária	Majoritária (acordos pós eleitorais)	Minoritária	Majoritária (acordos pós eleitorais)	Majoritária (acordos pós eleitorais)
Votação Governador (%)	1º Turno 1.464.181 (36,1%) 2º Turno 2.319.400 (61,2%)	1º Turno 2.211.270 (49,2%) 2º Turno 2.679.701 (52,2%)	1º Turno 2.295.503 (45,9%) 2º Turno 2.844.767 (50,8%)	1º Turno 2.426.880 (41,2%) 2º Turno 3.148.788 (52,7%)	1º Turno 2.037.923 (32,9%) 2º Turno 3.377.973 (53,9%)
Nro. de Candidatos (1º Turno)	4	6	7	12	10
Votação dos Principais Candidatos Derrotados (%)	Nelson Marchezan (PDS/PL/PFL/PRN) 1º Turno 1.349.903 (33,2%) 2º Turno 1.472.356 (38,8%) José Fogaça (PMDB) 1º Turno 833.530 (20,5%) Tarso Genro (PT/PCB/PSB) 1º Turno 412.551 (10,2%)	Olívio Dutra (PT/PSTU/PPS/PSB/PV/PC do B) 1º Turno 1.560.992 (34,7%) 2º Turno 2.453.174 (47,8%) Celso Bernardi (PPR/PFL) 1º Turno 393.514 (8,8%) Sereno Chaise (PDT/PMN/PP) 1º Turno 252.915 (5,6%)	Antônio Britto (PPB/PRP/PT do B/PSDB/PSD/PMDB/PS C/PL/PFL/PSL/PTB) 1º Turno 2.319.302 (46,4%) 2º Turno 2.757.401 (49,2%) Emília Fernandes (PDT/PST/PMN) 1º Turno 309.315 (6,2%)	Tarso Genro (PT/PCB/PMN/PC do B) 1º Turno 2.196.134 (37,3%) 2º Turno 2.829.527 (47,3%) Antônio Britto (PSL/PPS/PFL/PT do B) 1º Turno 725.741 (12,3%)	Olívio Dutra (PT/PC do B) 1º Turno 1.696.243 (27,4%) 2º Turno 2.884.092 (46,1%) Germano Rigotto (PMDB/PTB/PMN) 1º Turno 1.679.902 (27,1%)

Fonte (dados brutos): TSE (www.tse.gov.br), TRE-RS (www.tre-rs.gov.br), Assembléia Legislativa do RS (www.al.rs.gov.br).

Nas últimas duas décadas, a dinâmica desses blocos, quanto à coesão interna, à formação de coligações eleitorais e coalizões parlamentares seguiu configurações distintas. No bloco de centro-esquerda, somente apoios eleitorais nos segundos turnos da disputa pelo cargo de governador foram estabelecidos. Isto possibilitou a eleição de Collares (PDT, 1990) e Dutra (PT, 1998) – ver **Tabela 3**. No caso de Collares, com o

⁵ Essa divisão dos blocos político-ideológicos é parcialmente extraída de GROHMAN (2002).

apoio do centro (PMDB). Nenhuma coligação eleitoral foi instituída entre esses dois partidos de centro-esquerda no RS. Da mesma forma, no legislativo estadual, nenhuma cooperação sistemática teve êxito. Nos dois governos comandados por PDT e PT, o executivo, além de sofrer oposição na assembléia dos partidos de centro e centro-direita, não contou com apoio do outro partido de centro-esquerda. Disto resultou que ambos os governos foram apoiados por coalizões parlamentares minoritárias que nunca superaram 30% dos votos na assembléia.

A competição pelos votos e pela hegemonia ideológica no bloco de centro-esquerda determinou a inversão de importância entre PDT e PT. O trabalhismo iniciou o período de redemocratização como a principal força de esquerda. Contudo, depois da eleição de Collares, o PDT não teve nenhum candidato competitivo ao executivo e viu sua bancada parlamentar declinar continuamente. Já o PT foi o único partido que disputou o segundo turno em todas as últimas quatro eleições para o executivo estadual, convertendo-se no pólo de poder com a maior representação partidária individual no parlamento estadual.

No período recente os partidos de centro foram os mais bem sucedidos eleitoralmente. Coligados desde o primeiro turno elegeram Britto (PMDB, 1994) governador e foram derrotados por Dutra (PT, 1998). Nas duas últimas eleições, em que foram eleitos Rigotto (PMDB, 2002) e Crusius (PSDB, 2006), duas diferentes candidaturas de centro competiram pela vaga no segundo turno contra o PT, vencendo-o com o apoio da candidatura centrista derrotada e dos outros partidos de centro-direita com candidatura própria. Apesar da crescente fracionalização partidária do centro e da presença de várias candidaturas de centro e centro-direita, todos governadores centristas eleitos foram apoiados por todos os partidos parlamentares dos dois blocos, formando amplas coalizões majoritárias com 60% ou mais de votos na assembléia legislativa.

O processo político-eleitoral das últimas décadas no RS redefiniu o papel dos blocos partidário-ideológicos sem diminuir o grau de competição da política estadual. Nas eleições para o executivo, em que até doze candidatos se apresentaram, em geral três candidaturas foram competitivas eleitoralmente em cada eleição e nenhum partido ou candidato obteve a reeleição. Além disso, quatro partidos diferentes elegeram governadores nas últimas cinco eleições. Durante o período, o PT e os principais partidos centristas polarizaram as eleições executivas. Restando aos partidos de centro-direita um papel de apoio às candidaturas de centro nessa polarização. O PDT deslocou-se em direção ao centro ideológico, mas sem adotar o mesmo papel claro de coadjuvante

compatível com seu desempenho eleitoral recente, adota uma posição independente, constituindo-se eventualmente num quarto bloco político.

Tabela 4 – Deputados Estaduais Eleitos por Partido (1990-2006)

<u>Partidos</u>	<u>Deputados Estaduais</u>				
	<u>1990</u>	<u>1994</u>	<u>1998</u>	<u>2002</u>	<u>2006</u>
PDS/PPR/PPB/PP	13	13	11	10	9
PFL	2	1	2	1	3
PL		1			
Total (Centro-Direita)	15	15	13	11	12
PTB	8	10	10	6	5
PMDB	12	10	10	9	9
PSDB		1	2	3	5
PPS				3	4
Total (Centro)	20	21	22	21	23
PDT	13	9	7	7	7
PSB	1	3	1	2	2
PT	5	6	12	13	10
PC DO B	1	1		1	1
Total (Centro-Esquerda)	20	19	20	23	20
TOTAL	55	55	55	55	55
Nro. de Partidos Parlamentares	8	10	8	10	10
Nro. de Partidos Efetivos	5,2	6,1	5,8	6,6	7,7
Nro. de Partidos Competindo na Eleição	12	18	23	23	26
Candidatos que Participaram da Eleição	472	388	415	461	500
Candidatos por Vaga	8,6	7,1	7,5	8,4	9,1

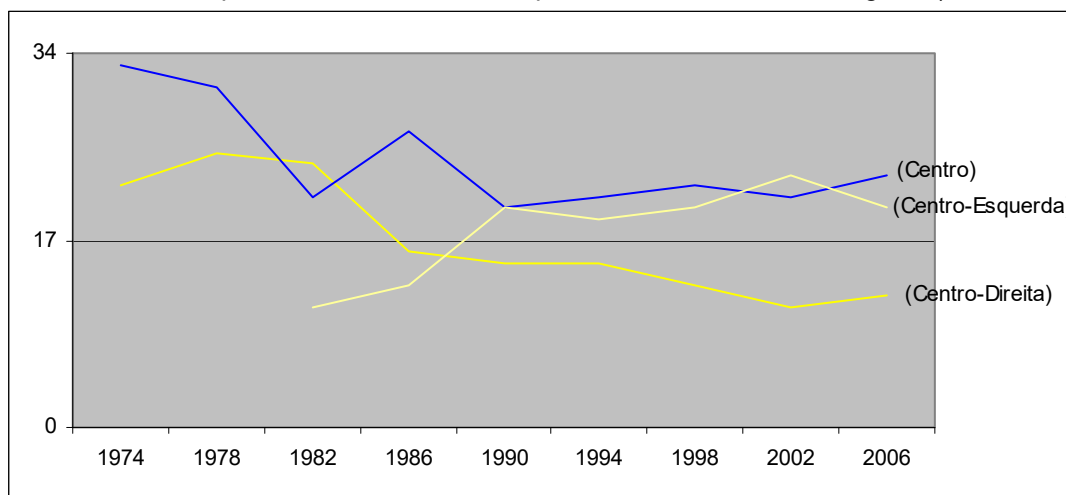
Fonte (dados brutos): TSE (www.tse.gov.br), Assembléia Legislativa do RS (www.al.rs.gov.br).

As últimas eleições para o legislativo estadual resultaram numa crescente fracionalização partidária no Legislativo. Apesar disso, não há uma fragmentação da atuação dos partidos parlamentares, mas um relativo ordenamento do comportamento dos partidos e blocos político-ideológicos. O PDT e o PT (juntamente com PC do B e PSB), quando não elegeram governadores, sempre adotaram um comportamento oposicionista. Os outros partidos de centro e centro-direita sempre constituíram uma coalizão majoritária de apoio aos governadores centristas e não apoiaram os governadores de centro-esquerda. De fato, esse padrão no comportamento parlamentar dos partidos é acompanhado da relativa estabilidade do tamanho das bancadas de cada bloco ideológico na assembleia (ver **Tabela 4**). Apesar da fracionalização partidária e oscilação entre as bancadas de cada partido, nas últimas cinco eleições cada bloco teve variações de, no máximo, três deputados em seu tamanho – ver **Gráfico 2**.

Além de não haver a adesão de partidos parlamentares à coalizão governista, fora do modelo descrito anteriormente, não se verifica no RS uma significativa migração partidária entre os parlamentares estaduais. Nas últimas quatro legislaturas, somente 15 deputados estaduais mudaram de partido, a maioria dentro do próprio bloco. No governo de Collares (PDT, 1991-94), o PDT envolveu-se em todas as transferências partidárias, perdendo três deputados (dois para o PMDB e um para o PTB) e ganhando um (migrado

do PFL). Entre 1995-98, no governo de Britto (PMDB), somente dois deputados migraram: o PDT perdeu um deputado para o PT do B e o PL cedeu seu único deputado para o PFL. Quando Dutra (PT, 1999-2002) governou o estado, seis deputados migraram em bloco para o PPS (cinco do PMDB e um do PSB), devido à transferência de Britto do PMDB para o PPS, em busca de uma legenda para sua candidatura na eleição seguinte. Por fim, no governo de Rigotto (PMDB, 2003-06), dois deputados trocaram de partido: um trocando o PSB pelo PL e, no ano seguinte, pelo PTB; outro trocando o PP pelo PMDB. Essas migrações partidárias, em todas as legislaturas, não alteraram significativamente o tamanho das coalizões governistas e oposicionistas. A motivação para a troca de partidos não parece ter sido a adesão ou o abandono de um governo, mas a dinâmica das eleições estaduais, no apoio a candidatura de Britto (2002), e municipais, pela busca de uma legenda por deputados que concorriam ao executivo municipal.

Gráfico 2 – Nro. de Deputados Estaduais Eleitos por Blocos Partidário-Ideológicos (RS, 1974-2006)



Fonte (dados brutos): TSE (www.tse.gov.br), Assembléia Legislativa do RS (www.al.rs.gov.br), Nupergs/UFRGS – Banco de Dados Eleitorais (<http://www1.nupergs.ifch.ufrgs.br/eleicoes>).

O relativo equilíbrio entre os principais blocos político-ideológicos parlamentares e a competição eleitoral gerou dois resultados na política do RS: governadores de centro-esquerda apoiados por coalizões minoritárias reduzidas pela divisão no bloco; governadores de centro apoiados por grandes coalizões majoritárias de centro e centro-direita. Como essas maiorias resultaram de acordos pós-eleitorais e, portanto, dependentes de negociações na composição do governo, nem sempre receberam apoio disciplinado às iniciativas legislativas do executivo. Mesmo governos majoritários precisaram de uma elevada disciplina para aprovar suas proposições mais complexas, sobretudo aquelas que exigem quorum qualificado para a aprovação.

Entretanto, dado às prerrogativas legislativas do executivo, o apoio minoritário ou de uma grande maioria pouco sólida não impediu que os governadores possuíssem

altas taxas de aprovação de suas proposições legislativas. A fracionalização partidária crescente, o elevado grau de competição política e a eventual indisciplina de coalizões majoritárias não parecem ser um forte empecilho para a aprovação de projetos governistas no parlamento estadual. Na maior parte dos casos, não há uma crise de governabilidade nos estados e o executivo consegue obter um alto grau de aprovação de suas proposições legislativas. Sobretudo aquelas relacionadas à administração pública.⁶

4. Processo Decisório e Relações Executivo/Legislativo

A simples mensuração da taxa de aprovação de proposições de iniciativa dos governadores, sem a análise dos mecanismos institucionais que determinam o processo decisório e das expectativas e estratégias eleitorais dos parlamentares, resulta na constatação de que, em regra, todos os governadores conquistam um *grande* apoio no legislativo estadual.⁷ Além disto, não parece prudente, diante das constatações empíricas, reproduzir integralmente as explicações sobre as relações executivo/legislativo do plano federal para o plano estadual.⁸ Os governadores possuem grande parte da delegação de poderes legislativos que o executivo federal possui, com ênfase na prerrogativa exclusiva de iniciar legislação em aspectos centrais do Estado (administração, pessoal, orçamento e finanças públicas), no direito de veto parcial e total e no requerimento de urgência para suas iniciativas legislativas. Contudo, este conjunto de mecanismos pode não ser suficiente para forçar a cooperação dos legisladores em matérias legislativas relevantes para o executivo ou para controlar a agenda legislativa ou nortear as expectativas eleitorais dos deputados, ampliando a necessidade de negociação diante de coalizões

⁶ Segundo W. G. SANTOS (2003, p. 93 e seg.), a tese de que sistema proporcional, multipartidarismo e fracionalização eleitoral (todos relacionados) gerariam instabilidade política sustenta-se “em um compósito de ilusões do bom senso, confusões conceituais e medidas inadequadas”. Creio que o autor está correto em sua afirmação, dado a impossibilidade de correlacionar fracionalização eleitoral e instabilidade política.

⁷ Sobre estudos monográficos e comparativos que relatam a capacidade de aprovação de proposições legislativas apresentadas pelos governadores e as relações executivo-legislativo nos estados, ver ABRÚCIO (1998), ANDRADE (1998), SANTOS (2001), GROHMAN (2002) e TOMIO (2002, 2004, 2006a, 2006b).

⁸ Refiro-me aqui, sobretudo, ao brilhante conjunto de trabalhos produzidos por FIGUEIREDO e LIMONGI (1999), que demonstraram as bases institucionais do poder de agenda do presidente no parlamento federal, da composição partidária das coalizões no presidencialismo brasileiro e do grau de controle das lideranças no processo legislativo. Além deste estudo sobre o legislativo, também é relevante referenciar a compilação de estudos sobre o “presidencialismo de coalizão” realizado por F. SANTOS (2003) em que o autor relaciona diversos aspectos institucionais que favoreceriam o apoio majoritário dos parlamentares ao executivo e a disciplina partidária no congresso. Entre esses aspectos estariam: a concentração de poderes legislativos no executivo pós 1988 (poder de decreto, monopólio de proposições legislativas financeiras e orçamentárias, veto parcial e solicitação de urgência na tramitação legislativa), a limitada especialização dos membros do Congresso Nacional (dependência de órgãos especializados do poder executivo), a dificuldade de formulação de políticas públicas pelos parlamentares e a falta de incentivo à carreira parlamentar (atração por cargos executivos federais, estaduais e municipais).

majoritárias pouco sólidas ou apoio minoritário no parlamento estadual. A maioria dos governadores no Brasil é destituída de poder de decreto (Medidas Provisórias). Portanto, não podem se valer deste mecanismo para o controle sobre a agenda decisória estadual.⁹

Tabela 5 – Projetos de Lei Ordinária (PLs) e de Lei Complementar (PLCs) – Aprovados (APROV) e Rejeitados/Arquivados/Retirados (REJ), por Iniciativa (RS, 1991-2006)

PLs por Iniciativa e Resultado		Legislaturas (N)				Legislaturas (%)			
		91-94	95-98	99-02	03-06	91-94	95-98	99-02	03-06
EXECUTIVO	APROV	589	552	272	480	77	93	78	87
	REJ	173	41	76	74	23	7	22	13
	TOTAL	762	593	348	554	100	100	100	100
EXTERNA^(*)	APROV	230	130	91	71	92	88	83	61
	REJ	19	18	18	45	8	12	17	39
	TOTAL	249	148	109	116	100	100	100	100
LEGISLATIVO	APROV	314	262	184	191	41	31	26	21
	REJ	453	579	532	721	59	69	74	79
	TOTAL	767	841	716	912	100	100	100	100
TOTAL	APROV	1133	944	547	742	64	60	47	47
	REJ	645	638	626	840	36	40	53	53
	TOTAL	1778	1582	1173	1582	100	100	100	100
PLCs por Iniciativa e Resultado		Legislaturas (N)				Legislaturas (%)			
		91-94	95-98	99-02	03-06	91-94	95-98	99-02	03-06
EXECUTIVO	APROV	9	23	13	19	64	70	65	79
	REJ	5	10	7	5	36	30	35	21
	TOTAL	14	33	20	24	100	100	100	100
EXTERNA^(*)	APROV			1			0	100	0
	REJ		1		1		100	0	100
	TOTAL		1	1	1		100	100	100
LEGISLATIVO	APROV	4	10	9	6	22	23	20	22
	REJ	14	34	36	21	78	77	80	78
	TOTAL	18	44	45	27	100	100	100	100
TOTAL	APROV	13	33	23	25	41	42	35	48
	REJ	19	45	43	27	59	58	65	52
	TOTAL	32	78	66	52	100	100	100	100

Fonte (dados brutos): AL-RS. Banco de Dados de Processo Legislativo (www.proweb.procergs.com.br).

(*) São consideradas proposições de origem EXTERNA aquelas apresentadas pelo Poder Judiciário, Ministério Público, Procuradoria Geral do Estado, Tribunal de Contas e Entidades da Sociedade Civil.

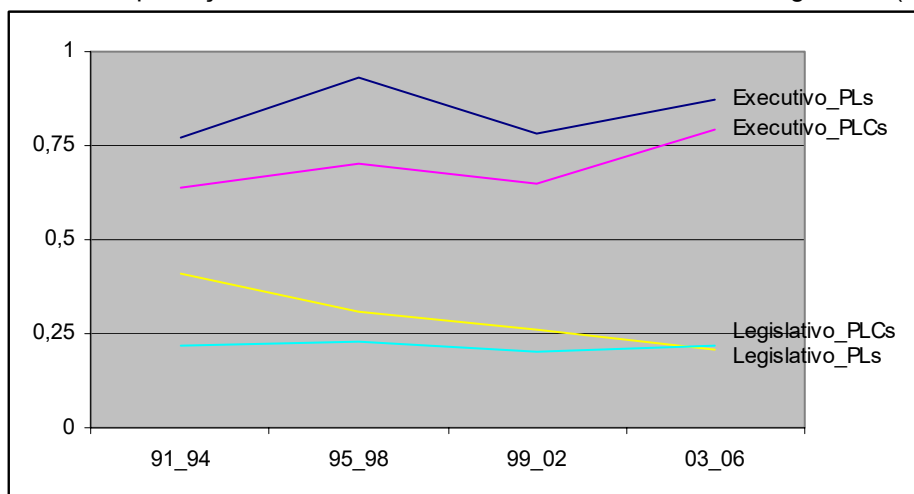
A grande capacidade de aprovação de projetos legislativos apresentados pelo executivo estadual resulta de mecanismos institucionais presentes no processo decisório estadual. O poder de veto e o direito unilateral de solicitação de urgência à tramitação de proposições legislativa são mecanismos importantes. Entretanto, são as prerrogativas exclusivas de iniciar proposições legislativas em matérias que tratam de aspectos orçamentários/fiscais/financeiros (ordenar a receita e despesa estadual) e administrativas (organização do estado e pessoal) que determinam a alta taxa de aprovação das proposições legislativas originadas no executivo. O tamanho e a solidez da coalizão de

⁹ Mesmo no estado de Santa Catarina, onde o executivo possui a prerrogativa de alterar o *status quo* institucional a despeito das preferências dos legisladores através da edição de MPs, este é um poder muito limitado e não reproduz a lógica legislativa do executivo federal nas últimas décadas. Há grandes restrições institucionais à edição de MPs em SC (TOMIO, 2004 e 2006b).

apoio no parlamento estadual e o jogo governo/oposição, por seu lado, complementam a determinação da variação desta taxa de aprovação nos resultados legislativos estaduais – ver **Tabela 5**.¹⁰

Os dados disponíveis de PLs e PLCs, nas últimas quatro legislaturas (1991-94, 1995-98, 1999-2002 e 2003-06), permitem verificar que todos os governadores apresentaram grande capacidade de aprovação de proposições legislativas de sua autoria. Entretanto, como pode ser mais bem visto no **Gráfico 3**, os governadores do PMDB, apoiados por coalizões majoritárias (Britto, entre 1995-98, e Rigotto, entre 2003-06) tiveram, como seria esperado, taxas de aprovação muito mais elevadas que os governadores de centro-esquerda Collares (PDT, 1991-94) e Dutra (PT, 1999-2002), apoiados por coalizões minoritárias.

Gráfico 3 – Taxa de aprovação dos PLs e PLCs de autoria do Executivo e Legislativo (RS, 1991-06)



Fonte (dados brutos): AL-RS. Banco de Dados de Processo Legislativo (www.proweb.procergs.com.br).

Da mesma forma, a partir dos dados disponíveis de proposições para as quatro legislaturas, é possível verificar que os legisladores do RS tiveram uma capacidade muito mais reduzida na aprovação de proposições legislativas de sua autoria. Além disso, os legisladores, mesmo diante de um executivo minoritário, como os governos de Collares e Dutra, não foi capaz de exercer um predomínio sobre a atividade legislativa estadual. Seja pelo caráter fragmentário, pelos problemas da ação coletiva ou, sobretudo, pelos mecanismos institucionais que delegaram grande parte da iniciativa legislativa ao executivo, um governador fraco não pode ser substituído pelo legislativo estadual.

¹⁰ Essa afirmação é reforçada por estudos semelhantes que constataram a grande capacidade de aprovação de legislação iniciada pelo executivo em outros parlamentos estaduais brasileiros. Outros autores demonstraram a grande capacidade de aprovação de proposições legislativas pelos governadores de outros estados, todos apresentados na obra organizada por F. Santos (2001) e referentes à legislatura 1995-1998: em Minas Gerais, segundo Anastasia, 86% dos PL's do executivo foram aprovados pelo parlamento; no Espírito Santo, segundo Domingues, 87%; no Rio Grande do Sul, para Grohmann, 92%; em São Paulo, segundo Abrúcio *et al.*, 74% (In.: F. SANTOS, 2001, p. 65, 96, 149 e 236).

Neste sentido, para os interesses individuais e estratégias eleitorais dos parlamentares estaduais brasileiros, em geral, e gaúchos, em particular – ou para as agendas político-ideológicas dos partidos –, parece ser preferível um executivo com suficiente capacidade de produção legislativa a um governador fraco e incapaz de obter aprovação de suas proposições no parlamento. Somente no primeiro caso há algum espaço para que a negociação permita regulamentações com ganhos eleitorais mútuos entre os atores. Inclusive, para a maioria dos parlamentares, um governador com capacidade de aprovação de uma agenda legislativa deve ser preferível a um executivo incapaz de aprovar qualquer legislação. Isto não significa, entretanto, que a lógica da relação executivo/legislativo nos estados seja, necessariamente, de subordinação do parlamento aos governadores. Devido ao arranjo institucional, mesmo que conseguissem construir maiorias decisórias de oposição ao governo, o que ocorreu em duas legislaturas no RS (1991-94 e 1999-2002), os legisladores estariam impedidos de propor legislação em áreas relevantes (sobretudo finanças e administração pública). Portanto, sem a iniciativa legislativa dos governadores, nenhuma legislação poderia ser aprovada nessas áreas relevantes para o governo estadual.¹¹

A tramitação dos PLs também pode ser compreendida pelo tipo de proposição que os governadores e os legisladores iniciam nos parlamentos estaduais. A imensa maioria dos PLs apresentados pelo executivo se caracteriza por ter um teor de decreto administrativo – ver **Tabela 6**. Quase 90% dos PLs originados do executivo trata da própria Administração Pública (organização, servidores, patrimônio, propriedades e processos administrativos)¹² e do Orçamento do Estado (matérias tributárias, fiscais e financeiras). A taxa de aprovação desta legislação ordinária é alta, independentemente do tamanho da coalizão parlamentar, porque a reprovação de parcela significativa destas proposições poderia implicar na paralisação do estado ou de ações específicas do governo. Desta forma, mesmo fazendo oposição ao governo, a maioria dos parlamentares não tem motivos para obstar a ação cotidiana do executivo.¹³

¹¹ Em outros trabalhos, ABRUCIO (1998) e ABRUCIO *et al.* (In.: F. SANTOS, 2001), enfatizam a subordinação do poder legislativo estadual paulista aos governadores, cunhando inclusive a expressão “ultrapresidencialismo estadual”. GROHMAN (In.: F. SANTOS, 2001), mesmo que de forma menos enfática, também verificou o predomínio, mais brando que o paulista, do executivo sobre o legislativo estadual. Em trabalhos anteriores, sobre o processo decisório de criação de municípios (TOMIO, 2002a, 2002b), identifiquei exatamente o contrário, a autonomia dos legislativos de SP, RS e SC sobre a legislação ligada àquele escopo decisório. Além disto, dois estudos, um levantamento feito no processo legislativo do estado de SC (TOMIO, 2004 e 2006b) e outro comparando cinco estados (TOMIO, 2006a), não identificaram, em condições semelhantes, tal grau de subordinação do legislativo.

¹² São exemplos típicos destes, PLs que: “alteram programa de trabalho de órgão”; tratam da “aquisição, doação ou cessão de imóveis”, “concessão de pensão especial”, “criam ou extinguem cargos”, etc.

¹³ O teor dos projetos de lei de autoria pelo Poder Judiciário, Tribunal de Contas e Ministério Público é semelhante aos originados no executivo estadual e tem taxas de aprovação semelhantes.

Tabela 6 – Projetos de Lei Ordinária (PLs) – Aprovados (APROV) e Rejeitados/Arquivados/Retirados (REJ), por Iniciativa e Tipo de Proposição (RS, 1991-2006)

<u>Origem / Tipo de PL</u>	<u>Legislativas e Resultados N (%)</u>							
	<u>91-94</u>		<u>95-98</u>		<u>99-02</u>		<u>03-06</u>	
	<u>APROV</u>	<u>REJ</u>	<u>APROV</u>	<u>REJ</u>	<u>APROV</u>	<u>REJ</u>	<u>APROV</u>	<u>REJ</u>
EXECUTIVO								
- Administração, Orçamentária, Finanças, etc.	522 (79)	142 (21)	487 (95)	26 (5)	238 (82)	52 (18)	430 (88)	56 (12)
- Política Pública (Educação, Saúde, Ambiente, etc.)	20 (63)	12 (37)	34 (76)	11 (24)	25 (56)	20 (44)	41 (73)	15 (27)
- Utilidade Pública, Denominação, Homenagem, etc.	4 (100)	(0)			2 (67)	1 (33)	3 (75)	1 (25)
- Sem Referência	43 (69)	19 (31)	31 (89)	4 (11)	7 (70)	3 (30)	6 (75)	2 (25)
Executivo(Total)	589 (77)	173 (23)	552 (93)	41 (7)	272 (78)	76 (22)	480 (87)	74 (13)
EXTERNA/JUDICIÁRIO								
- Administração, Orçamentária, Finanças, etc.	219 (94)	13 (6)	121 (88)	17 (12)	89 (84)	17 (16)	70 (61)	44 (39)
- Sem Referência	11 (65)	6 (35)	9 (90)	1 (10)	2 (67)	1 (33)	1 (50)	1 (50)
Externa/Judiciário(Total)	230 (92)	19 (8)	130 (88)	18 (12)	91 (83)	18 (17)	71 (61)	45 (39)
LEGISLATIVO								
- Administração, Orçamentária, Finanças, etc.	22 (16)	118 (84)	10 (7)	142 (93)	32 (19)	134 (81)	9 (8)	108 (92)
- Política Pública (Educação, Saúde, Ambiente, etc.)	49 (16)	265 (84)	56 (14)	348 (86)	87 (20)	349 (80)	43 (8)	508 (92)
- Utilidade Pública, Denominação, Homenagem, etc.	8 (42)	11 (58)	5 (36)	9 (64)	55 (59)	39 (41)	138 (58)	98 (42)
- Município (criação, anexação de área, etc.)	211 (100)	1 (0)	181 (80)	46 (20)	7 (88)	1 (12)	1 (50)	1 (50)
- Sem Referência	24 (29)	58 (71)	10 (23)	34 (77)	3 (25)	9 (75)	(0)	6 (100)
Legislativo (Total)	314 (41)	453 (59)	262 (31)	579 (69)	184 (26)	532 (74)	191 (21)	721 (79)
TOTAL	1133 (64)	645 (36)	944 (60)	638 (40)	547 (47)	626 (53)	742 (47)	840 (53)

Fonte (dados brutos): AL-RS. Banco de Dados de Processo Legislativo (www.proweb.procergs.com.br).

Isto também ocorre, mesmo que aprovadas em taxas menos elevadas, na maioria das poucas leis propostas e destinadas a regulamentar as outras políticas públicas (saúde, educação, segurança, assistência social, etc.) que se originaram no executivo. Geralmente essas proposições não estão relacionadas a aspectos ideológicos e são vinculadas à gestão destas políticas, visto que, geralmente, as políticas públicas são definidas em lei complementar ou na própria Constituição (Federal e Estadual). Também nas proposições relacionadas às políticas governadores apoiados por coalizões majoritárias obtém taxas maiores de aprovação do que governos minoritários.

Por outro lado, os deputados estaduais propõem, fundamentalmente, quatro tipos de leis, com taxas de aprovação muito distintas: 1) leis que “declaram de utilidade pública” associações e entidades sem “fins lucrativos”, leis que “denominam” pontes, estradas, escolas, prédios públicos, etc. ou criam “dias comemorativos”, e leis que dão “títulos” para homenagear personalidades – em geral, estas leis possuem, comparativamente às outras proposições, uma alta taxa de aprovação;¹⁴ 2) leis que

¹⁴ Há um aspecto relevante e não esclarecido no crescimento quantitativo das proposições legislativas de utilidade pública, denominação, etc. apresentadas pelos deputados estaduais do RS ao longo das últimas quatro legislaturas. Esse tipo de proposição, diferentemente do que ocorre em outros estados,

tratam da criação de municípios ou anexação de áreas entre municípios, com elevadas taxas de aprovação;¹⁵ 3) leis que criam, alteram ou regulamentam “políticas públicas” (saúde, educação, meio ambiente, etc.), com uma baixa capacidade de aprovação, porque, geralmente, conflitam com as diretrizes das políticas aprovadas por lei complementar ou, simplesmente, não são consensuais à maioria dos parlamentares (sofrem o dilema da ação coletiva e a dispersão de preferências entre os deputados); 4) leis que tratam de aspectos da “administração pública” (cria cargos ou programas públicos, por exemplo) ou de questões “orçamentárias e financeiras” (criação, alteração e isenção de tributos, alocação de recursos para obras e municípios, por exemplo), que, geralmente, são arquivadas porque tratam de matérias legislativas cuja prerrogativa de proposição é exclusiva do executivo estadual.¹⁶ A baixa taxa de aprovação dos dois últimos tipos de lei é razoavelmente conhecida pelos deputados estaduais. Entretanto, sinalizam para o eleitorado a disposição de alterar o *status quo* e a produtividade dos parlamentares. Ou seja, não é a expectativa de aprovação da lei que orienta a estratégia do parlamentar, mas a expectativa eleitoral em conquistar novos eleitores ou manter a lealdade do eleitorado conquistado anteriormente.

A dinâmica das relações entre o executivo e o legislativo no RS, com relação ao tamanho das coalizões de apoio ao governador no parlamento e o tipo de legislação aprovada, podem ser mais bem percebidas no **Gráfico 4**. Nas proposições que tratam da administração e finanças do estado, os governadores do PMDB com apoio majoritário, Britto (1995-98) e Rigotto (2003-06), têm taxas de aprovação das suas proposições crescentes até o terceiro ano e um declínio no último ano de governo. O apoio parlamentar da maioria decai na eleição estadual. Talvez, a ocorrência de várias candidaturas no bloco-ideológico de centro e centro-direita reduz a coesão e disciplina pela fragmentação da base de apoio parlamentar do executivo. Já os governadores com apoio minoritário, Collares (PDT, 1991-04) e Dutra (PT, 1999-2002), elevaram suas taxas de aprovação de proposições administrativas e financeiras nos anos pares, com eleições

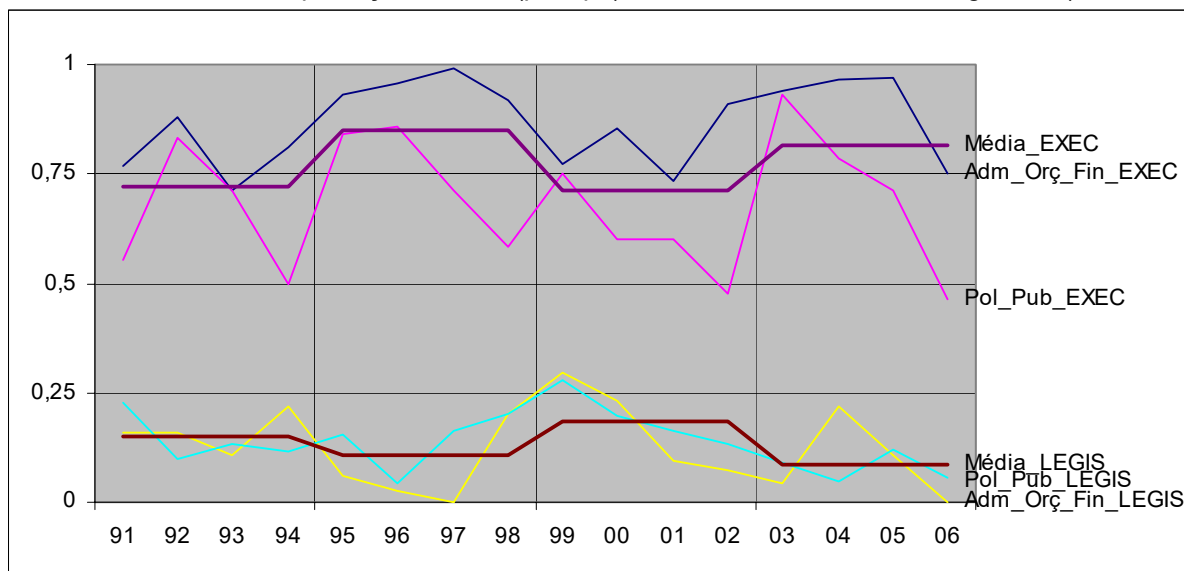
onde representam a principal matéria legislativa apresentada pelos deputados estaduais – ver F. SANTOS (1999) e TOMIO (2006a e 2006b) –, era praticamente inexistente da pauta decisória do legislativo gaúcho. Entretanto, nas últimas duas legislaturas o comportamento dos legisladores estaduais do RS vem se assemelhando aos dos demais estados.

¹⁵ As leis que geraram o surto de criação de municípios limitaram-se a parte da década de noventa. A emenda constitucional (federal) 15/1996 transferiu a decisão sobre a criação de municípios da esfera estadual para a federal. Nessa área, a oposição do executivo foi uma constante no RS, assim como a autonomia do legislativo estadual na aprovação das leis, independentemente do tamanho da coalizão governista na assembleia. Ver TOMIO (2002a, 2002b).

¹⁶ A grande maioria das proposições dos parlamentares do RS tem um caráter distributivista (*pork barrel*). Esta não é uma exclusividade dos deputados estaduais gaúchos. Este é o tipo preferencial de lei proposta e aprovada por parlamentares estaduais de outros estados (F. SANTOS, 2001; TOMIO, 2006a e 2006b) e também é o tipo de matéria legislativa que os deputados federais propõem e aprovam preferencialmente, ver RICCI (2003) e AMORIM e SANTOS (2003).

municipais e estaduais. Por outro lado, independentemente do tamanho da coalizão de apoio, todos os quatro governadores tiveram taxas declinantes, no transcorrer dos mandatos, de aprovação de projetos de lei que regulamentavam políticas públicas. A baixa expectativa de reeleição, devido ao alto grau de contestabilidade política no RS, reduz a predisposição dos parlamentares em apoiar mudanças ou inovações legislativas nas políticas públicas estaduais apresentadas no final do mandato.

Gráfico 4 – Taxa de aprovação dos PLs(por tipo) de autoria do Executivo e Legislativo(RS,1991-2006)



Fonte (dados brutos): AL-RS. Banco de Dados de Processo Legislativo (www.proweb.procergs.com.br).

Fora a pequena oscilação na taxa de aprovação de PLs de autoria dos legisladores estaduais, conforme o tamanho da coalizão governista, não há um padrão claro no êxito da produção legislativa originada entre os deputados estaduais. Entretanto, o fato mais destacado nas últimas quatro legislaturas foi o pico de leis aprovadas originadas no legislativo no início do governo Dutra (PT, 1999-02). Talvez, o histórico radical e oposicionista do PT nas legislaturas anteriores provocou uma reação mais oposicionista entre os parlamentares pertencentes aos partidos de centro e centro-direita. Contudo, os dilemas de ação coletiva e distribuição de preferências entre os parlamentares e os mecanismos institucionais, sobretudo a exclusividade do executivo na proposição de algumas matérias legislativas, inviabilizaram este tipo de estratégia oposicionista na assembléia.

Para os deputados estaduais do RS, o fato de pertencer à coalizão de partidos que apóiam o executivo não melhora significativamente a sua capacidade de aprovar as suas proposições legislativas – ver **Tabela 7**. Nas proposições apresentadas pelos deputados estaduais, a única diferença significativa entre deputados governistas e oposicionistas é a quantidade absoluta de PLs apresentados. Em média, cada

parlamentar opositor propõem um maior número de PLs e PLCs.¹⁷ O número mais elevado de proposições dos opositores possivelmente vincula-se a sinalização para os eleitores de políticas alternativas às apresentadas pelo executivo e pelos partidos situacionistas. Além disso, os parlamentares de centro e centro-direita obtêm uma taxa de aprovação um pouco superior, independentemente da posição em relação ao governo. Isto, provavelmente relaciona-se com o número de deputados destes blocos, que é muito superior ao bloco de centro-esquerda.

Tabela 7 – Projetos de Lei Ordinária (PLs) e de Lei Complementar (PLCs) apresentados pelos deputados estaduais^(*) – por Coalizão Parlamentar^(**) (1991-2006)

Tipo de Proposição	Coalizão Parlamentar	Legislaturas (N)				Legislaturas (%)				
		91-94	95-98	99-02	03-06	91-94	95-98	99-02	03-06	
PLs	Governo	APROV	14	40	23	165	12	16	23	21
		REJ	100	209	77	611	88	84	77	79
		TOTAL	114	249	100	776	100	100	100	100
	Oposição	APROV	87	39	156	23	20	11	26	18
		REJ	351	321	453	105	80	89	74	82
		TOTAL	438	360	609	128	100	100	100	100
PLCs	Governo	APROV	1	4		5	33	24	0	24
		REJ	2	13	6	16	67	76	100	76
		TOTAL	3	17	6	21	100	100	100	100
	Oposição	APROV	3	5	8		20	19	21	0
		REJ	12	21	30	5	80	81	79	100
		TOTAL	15	26	38	5	100	100	100	100

Fonte (dados brutos): AL-RS. Banco de Dados de Processo Legislativo (www.proweb.procergs.com.br).

(*) Somente projetos de lei apresentados individualmente pelos parlamentares. Foram excluídos projetos de autoria: coletiva, da mesa diretora e de comissões parlamentares.

(**) A distribuição dos partidos e número de deputados pelas coalizões foi feita da seguinte forma: 1) entre 1991-94, o PDT forma a coalizão governista (13 deputados) e os demais partidos formam a coalizão opositora (42 deputados); 2) entre 1999-02, PT, PC do B e PSB formam a coalizão governista (13 deputados) e os demais partidos formam a coalizão opositora (42 deputados); 3) PMDB, PSDB, PTB, PPS, PDS/PPR/PPB/PP, PFL e PL formam a coalizão governista entre 1995-98 (36 deputados) e 2003-06 (39 deputados, com a adesão do PDT) e a coalizão opositora é formada por PT, PSB, PC do B e PDT, somente entre 1995-98 (19 e 16 deputados em cada legislatura).

Além disso, a forma predominante da relação entre os executivos e legislativos estaduais no RS não parece ser a da subordinação do legislativo, como demonstra a tramitação dos vetos. Governos apoiados por coalizões majoritárias tiveram, no mínimo, 30% de seus vetos totais rejeitados (um número nem um pouco desprezível). A quantidade de vetos totais apostos pelos governadores depende de sua relação com os parlamentares e da relevância das matérias legislativas para as expectativas eleitorais dos deputados.¹⁸ Porém, a construção de uma coalizão majoritária na assembleia não

¹⁷ Esse foi o padrão nas três primeiras legislaturas descritas. Na legislatura 2003-06, 42 deputados de todos partidos de centro e centro-direita, além do PDT, apoiaram o governador Rigotto (PMDB). Esta ampla coalizão governista, com defecções pontuais entre os parlamentares do PDT e PP, acrescido ao aumento de proposições legislativas de “utilidade pública” parece ter mudado o padrão de comportamento entre os deputados estaduais.

¹⁸ Um exemplo de matéria legislativa relevante para as expectativas eleitorais dos parlamentares envolveu as leis de criação de municípios que foram vetadas pelos governadores, sendo os vetos rejeitados pela maioria da assembleia. Os vetos totais rejeitados nessa matéria legislativa somaram: 88 dos 100 vetos

garante aos governadores que suas preferências sejam sempre mantidas, reforçando o caráter autônomo da relação entre o executivo e o legislativo no RS.

Tabela 8 – Vetos Totais e Parciais apostos pelo Executivo a Projetos de Lei Ordinária e Complementar (PLs e PLCs - Mantidos e Rejeitados pelos parlamentares), (N e % 1991-2006)

Tipo de Veto, Tipo de Proposição e Resultado		Legislaturas (N)				Legislaturas (%)				
		91-94	95-98	99-02	03-06	91-94	95-98	99-02	03-06	
VETOS Totais	PLs	Mantido	29	70	54	21	31	41	45	70
		Rejeit.	66	100	65	9	69	59	55	30
		Total	95	170	119	30	100	100	100	100
VETOS Parciais	PLCs	Mantido	1		2		100	0	29	
		Rejeit.		1	5		0	100	71	
		Total	1	1	7		100	100	100	
VETOS Totais	PLs	Mantido	39	58	28	10	47	95	50	83
		Rejeit.	44	3	28	2	53	5	50	17
		Total	83	61	56	12	100	100	100	100
VETOS Parciais	PLCs	Mantido		5		1	0	83	0	50
		Rejeit.	2	1	2	1	100	17	100	50
		Total	2	6	2	2	100	100	100	100

Fonte (dados brutos): AL-RS. Banco de Dados de Processo Legislativo (www.proweb.procergs.com.br).

O veto parcial, entretanto, demonstra-se ser um mecanismo institucional muito mais poderoso para o executivo.¹⁹ Ao aplicá-lo, o executivo dificulta a formação de maiorias contrárias no parlamento, dado que os legisladores não têm que optar entre nenhuma lei e a lei aprovada pelos parlamentares. Os membros da maioria parlamentar que aprovaram a legislação podem ter preferências distintas quanto aos detalhes da legislação; ou, num caso mais favorável para o executivo, leis aprovadas por maiorias simples não conseguem agregar uma maioria absoluta para derrubar o veto parcial do executivo. Desta forma, é muito mais difícil para os legisladores, devido aos dilemas da ação coletiva, derrubar um veto parcial do que um veto total. Isto se demonstra nos resultados legislativos estaduais, sobretudo quando o executivo possuía uma grande coalizão majoritária governista na assembléia, como nos dois governos do PMDB.

totais apostos pelo governador Britto (PMDB, 1995-98) e 29 dos 66 vetos totais apostos pelo governador Collares (PDT, 1991-94). Sobre outros detalhes dos resultados dos vetos do executivo no RS, ver GROHMAN (2003).

¹⁹ Segundo Shugart e Carey (1992) o veto parcial aumenta significativamente os poderes do executivo. Por esse mecanismo institucional, o executivo não é obrigado a aceitar legislações inteiras aprovadas pelo legislativo. Ter a capacidade de bloquear partes da lei, obriga os parlamentares a rever suas posições e barganhar com o executivo. O veto total, por outro lado, significa uma recusa explícita do executivo em aceitar o “pacote” aprovado pelo Legislativo. Neste caso, só resta aos parlamentares manter sua posição ou acatar a decisão do Executivo.

O exame mais detalhado das votações nominais,²⁰ das proposições enviadas à Assembléia Legislativa pelos dois últimos governadores, permite verificar de forma mais robusta alguns argumentos expostos anteriormente sobre as relações executivo/legislativo no RS, como: a diferenciação entre os tipos de proposições legislativas e sua vinculação a pautas decisórias diferenciadas; a impossibilidade de inferir uma tendência *situacionista* dos parlamentares das taxas de aprovação de algumas dessas iniciativas legislativas do executivo; a relativa autonomia (ou, pelo menos, a não submissão) do legislativo ao executivo; além de mensurar o grau de disciplina partidária das coalizões de apoio ao governo no processo legislativo do RS – ver **Tabelas 9 e 10**.

Independentemente do tamanho da coalizão governista, a grande maioria dos projetos de lei ordinária (PLs, que são os mais numerosos, 78% das votações) de autoria do executivo que foram à votação nominal são protocolarmente aprovados pelos legisladores estaduais. Os seja, em média, os PLs que exigiriam maioria simples para aprovação: no governo minoritário de Dutra (PT, 2001-02, 100 votações), 39 deputados votaram favoravelmente aos PLs de sua autoria, sendo que em 79% das votações não houve nenhum voto contrário e 100% de votos favoráveis na coalizão governista (PT, PC do B e PSB); enquanto no governo majoritário de Rigotto (PMDB, 2003-06, 494 votações), 41 deputados votaram favoravelmente, 81% das vezes sem nenhum voto contrário. Esses resultados demonstram o teor de decreto administrativo da maioria dos PLs de autoria do executivo, destinados a ordenar a administração e as finanças do estado. Caso alguma maioria oposicionista privasse o executivo da aprovação dessas medidas, o risco seria a paralisia do próprio estado, um custo muito alto e possivelmente sem nenhuma expectativa de recompensa eleitoral, para deputados governistas ou oposicionistas.²¹

²⁰ No RS, o regimento da Assembléia Legislativa determina que todas as proposições (PLs, PLCs e mensagens de veto) sejam votadas nominalmente em plenário pelos parlamentares, não havendo, portanto, votações simbólicas ou secretas nesses casos. O legislativo do RS disponibiliza os resultados de 759 votações de iniciativas legislativas de autoria do executivo estadual para o período posterior a 2001 em que, em média, 42,2 deputados estaduais votaram e 12,8 se abstiveram de votar. Os dados discrepantes com as tabelas apresentadas anteriormente referem-se a projetos de lei ou mensagens de veto arquivados (pela mesa diretora ou comissões legislativas) ou retirados pelo autor. Forma mais discreta de encerrar a tramitação de legislação.

²¹ Os poucos PLs de autoria de Dutra e Rigotto rejeitados em plenário tratavam de temas polêmicos, como exemplo: a criação do Conselho Estadual de Povos Indígenas (PL 176/2002), a concessão de rodovias à iniciativa privada (PL 194/05), a alteração na legislação que regulamenta o fundo previdenciário dos servidores públicos estaduais (PL 529/2006), etc.

Tabela 9 – Número Médio de Votos Recebidos (Votações Nominais) aos Projetos de Lei (PLs e PLCs) Enviadas pelo Executivo e Votados na Assembléia Legislativa (2001-06)

Tipo de Votação	Coalizões/Partidos/ [Tamanho da Bancada por Legislatura]	VOTO	Governador Olívio Dutra (PT)		Governador Germano Rigotto (PMDB)			
			2001	2002	2003	2004	2005	2006
Projetos de Lei N=594	TOTAL [55] [55]	SIM	39,9	38,2	38,8	41,0	42,5	41,2
		NÃO	1,3	2,2	1,9	2,0	1,5	1,6
	Coalizão (PT, PSB, PC do B) [13] [16]	SIM	10,7	9,9	8,8	10,8	10,3	10,9
		NÃO	0,0	0,0	1,6	1,7	1,1	1,0
	PT [12] [13]	SIM	9,9	9,2	7,9	9,3	8,8	9,4
		NÃO	0,0	0,0	1,4	1,5	1,0	0,9
	Coalizão (PMDB, PP/PPR, PDT, PTB, PSDB, PFL, PPS, PL) [42] [39]	SIM	29,2	28,3	30,0	30,1	32,3	30,3
		NÃO	1,3	2,2	0,2	0,3	0,5	0,5
	PMDB [6] [9]	SIM	5,3	4,1	7,4	7,7	8,0	6,4
		NÃO	0,3	0,2	0,0	0,0	0,1	0,1
	PDT [7] [7]	SIM	5,1	5,1	6,2	5,9	6,4	6,1
		NÃO	0,1	0,2	0,1	0,0	0,2	0,1
	PTB [10] [6]	SIM	6,6	5,2	3,9	3,8	3,5	4,6
		NÃO	0,2	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
	PP/PPR [11] [10]	SIM	7,8	7,2	7,1	8,0	8,1	8,1
		NÃO	0,2	0,5	0,0	0,0	0,1	0,2
Projetos de Lei Complementar N=30	TOTAL [55] [55]	SIM	43,3	38,0	41,2	39,9	39,4	35,0
		NÃO	0,0	3,3	2,5	4,9	4,2	14,0
	Coalizão (PT, PSB, PC do B) [13] [16]	SIM	11,3	10,6	8,5	7,6	6,8	1,0
		NÃO	0,0	0,0	2,0	4,0	4,2	13,0
	PT [12] [13]	SIM	10,3	9,6	7,0	6,7	5,8	0,0
		NÃO	0,0	0,0	1,8	3,4	3,8	12,0
	Coalizão (PMDB, PP/PPR, PDT, PTB, PSDB, PFL, PPS, PL) [42] [39]	SIM	32,0	27,4	32,7	32,3	32,6	34,0
		NÃO	0,0	3,3	0,5	0,9	0,0	1,0
	PMDB [6] [9]	SIM	5,7	4,1	8,0	8,3	8,8	7,0
		NÃO	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
	PDT [7] [7]	SIM	4,3	5,3	6,2	6,3	7,0	7,0
		NÃO	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
	PTB [10] [6]	SIM	6,7	5,4	3,8	3,9	3,8	4,0
		NÃO	0,0	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0
	PP/PPR [11] [10]	SIM	9,0	7,0	7,8	8,7	6,8	9,0
		NÃO	0,0	1,0	0,0	0,1	0,0	1,0

Fonte (dados brutos): AL-RS. Planilha de Votação (www.al.rs.gov.br).

De forma semelhante, a maioria dos poucos números projetos de lei complementar (PLCs, 30 votações) de autoria do executivo que foram à votação nominal foram aprovados pelos legisladores estaduais. Em média, 39 deputados aprovaram os PLCs do executivo: tanto no governo de Dutra (11 votações), com 100% de votos favoráveis na coalizão governista; quanto no governo de Rigotto (19 votações), sendo que PMDB, PDT e PTB deram 100% das votos favoráveis. Os dois governadores foram extremamente parcimoniosos na apresentação desse tipo de lei, que complementa a constituição e exige quorum qualificado para sua aprovação. Somente um PLC de Dutra foi rejeitado em votação (o PLC 205/2002, que estabelecia o pano de cargos e vencimentos da polícia civil), enquanto os PLCs arquivados (rejeitados sem ir à votação no plenário) pelo legislativo no governo Rigotto tratavam de reformas no sistema previdenciário dos servidores públicos. A maioria dos PLCs aprovados pelos deputados tratava da estrutura administrativa (reestruturação de órgãos públicos, estatutos e

carreiras do funcionalismo). Nesse sentido, não diferiam, senão pelo escopo e amplitude legislativa, dos PLs aprovados pelo executivo. Entretanto, dada à exigência de maioria absoluta para aprovação, normalmente a votação dos PLCs contou com maior presença em plenário (44 votos, em média), disciplina partidária, inclusive na grande coalizão de governo de Rigotto, e um grau mais incisivo de rejeição nas coalizões de oposição, sobretudo nos anos com eleições estaduais.

Tabela 10 – Número Médio de Votos Recebidos (Votações Nominais) às Mensagens de Veto (VTs e VPs) Enviadas pelo Executivo e Votadas na Assembléia Legislativa (2001-06)

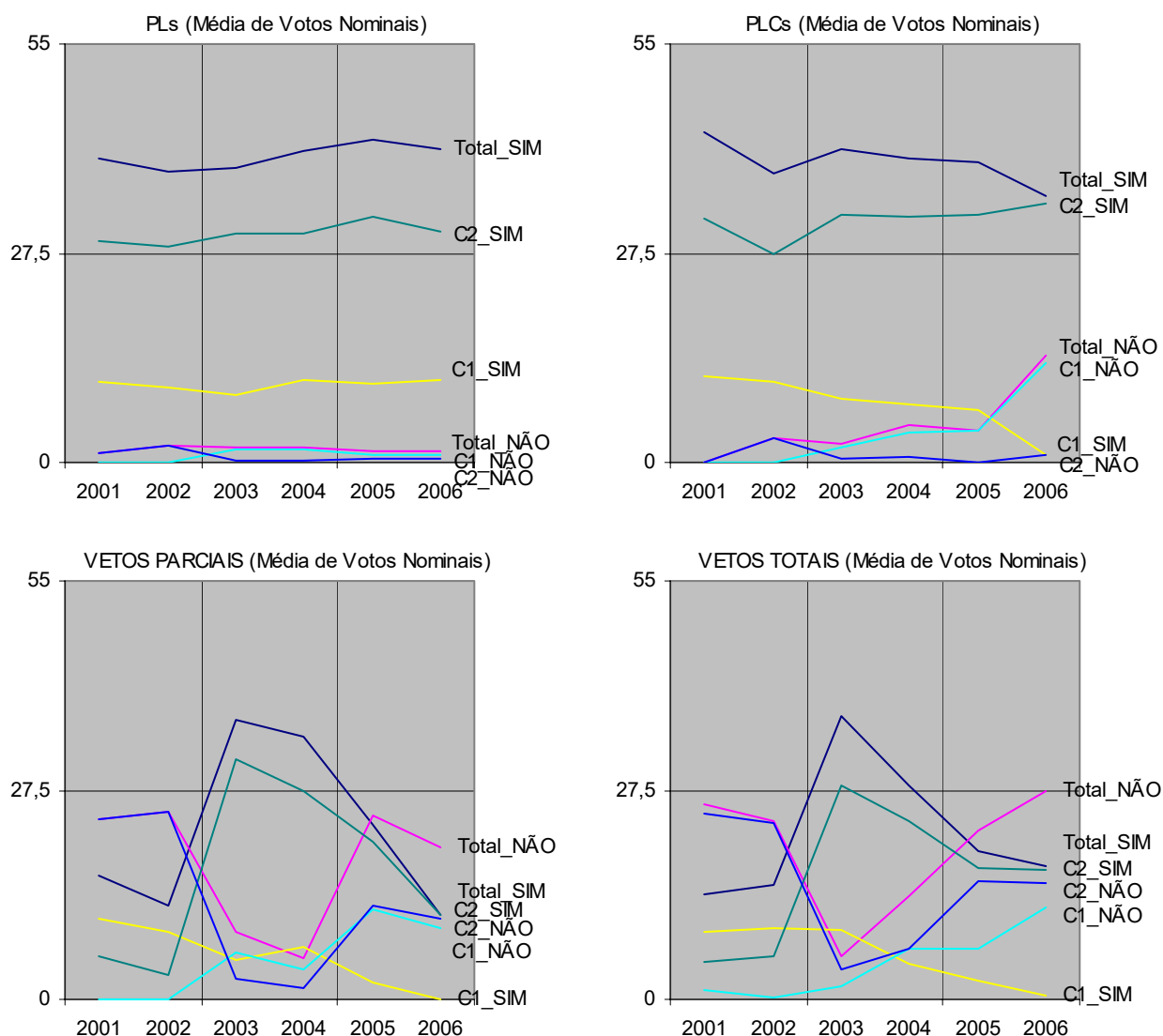
Tipo de Votação	Coalizões/Partidos/ [Tamanho da Bancada por Legislatura]	VOTO	Governador Olívio Dutra (PT)		Governador Germano Rigotto (PMDB)			
			2001	2002	2003	2004	2005	2006
VPs Vetos Parciais N=58	TOTAL [55] [55]	SIM	16,3	12,2	36,8	34,5	22,9	11,0
		NÃO	23,6	24,6	9,0	5,5	24,3	20,0
	Coalizão (PT, PSB, PC do B) [13] [16]	SIM	10,7	8,9	5,3	7,0	2,1	0,0
		NÃO	0,0	0,0	6,3	4,0	11,9	9,3
	PT [12] [13]	SIM	9,7	8,5	4,5	6,0	1,9	0,0
		NÃO	0,0	0,0	5,5	3,0	10,3	8,0
	Coalizão (PMDB, PP/PPR, PDT, PTB, PSDB, PFL, PPS, PL) [42] [39]	SIM	5,6	3,3	31,5	27,5	20,7	11,0
		NÃO	23,6	24,6	2,8	1,5	12,4	10,7
	PMDB [6] [9]	SIM	0,5	0,5	8,0	6,5	6,3	3,3
		NÃO	5,8	2,4	0,0	0,0	2,1	0,0
	PDT [7] [7]	SIM	1,3	0,5	7,0	4,5	3,3	0,0
		NÃO	3,3	4,1	0,0	0,0	3,1	5,0
	PTB [10] [6]	SIM	1,7	0,7	4,5	3,0	2,1	3,3
		NÃO	4,7	5,6	0,0	0,5	1,1	0,0
PP/PPR [11] [10]	SIM	1,4	0,5	6,5	7,5	5,4	1,7	
	NÃO	6,5	7,7	1,8	0,0	3,1	3,7	
VTs Vetos Totais N=77	TOTAL [55] [55]	SIM	13,9	15,1	37,2	28,1	19,6	17,5
		NÃO	25,6	23,4	5,7	13,5	22,3	27,5
	Coalizão (PT, PSB, PC do B) [13] [16]	SIM	9,0	9,4	9,2	4,7	2,4	0,4
		NÃO	1,3	0,1	1,8	6,7	6,7	12,2
	PT [12] [13]	SIM	8,1	8,4	7,7	4,3	1,9	0,1
		NÃO	1,1	0,1	1,4	5,8	5,8	10,7
	Coalizão (PMDB, PP/PPR, PDT, PTB, PSDB, PFL, PPS, PL) [42] [39]	SIM	4,9	5,7	28,0	23,4	17,2	17,1
		NÃO	24,4	23,3	3,9	6,7	15,6	15,3
	PMDB [6] [9]	SIM	0,8	0,6	7,3	6,7	6,8	6,8
		NÃO	4,0	3,4	0,0	0,4	0,5	0,0
	PDT [7] [7]	SIM	0,9	1,6	4,9	3,0	2,1	1,7
		NÃO	4,5	4,0	0,9	2,9	4,6	5,5
	PTB [10] [6]	SIM	1,0	1,0	4,2	2,5	1,3	3,0
		NÃO	6,0	4,4	0,6	0,6	2,1	1,8
PP/PPR [11] [10]	SIM	1,6	1,0	7,5	6,9	3,6	2,4	
	NÃO	6,6	6,0	0,5	1,3	5,9	5,3	

Fonte (dados brutos): AL-RS. Planilha de Votação (www.al.rs.gov.br).

Entretanto, é no processo de votação em plenário das mensagens de veto que o jogo entre as coalizões de oposição e de governo no parlamento estadual possui maior visibilidade, revelando a robustez e disciplina da coalizão majoritária. No governo de Dutra (57 votações), em média, menos do que 15 deputados apoiaram seus vetos, com 100% de votos favoráveis na coalizão governista somente na votação de vetos totais. Já Rigotto (78 votações), teve, em média, nos primeiros dois anos de governo a sustentação de 35

deputados e, nos dois últimos anos, somente o apoio de 19 parlamentares a seus vetos. A dinâmica de apoio nas coalizões parlamentares pode ser observada no **Gráfico 5**.

Gráfico 5 – Nro. Médio de Votos Nominais por ano - Proposições de Autoria do Executivo(RS,2001-06)



Fonte (dados brutos): AL-RS. Planilha de Votação (www.al.rs.gov.br).

(*) "C1" é a abreviação da coalizão formada pelos seguintes partidos: PT, PC do B e PSB. Enquanto "C2" representa a coalizão dos partidos: PMDB, PSDB, PTB, PPS, PPB/PP, PFL, PL e PDT.

Como pode ser visto nos dois primeiros gráficos, os blocos partidários de centro e centro-direita, são responsáveis, em média, pela aprovação de todos PLs e PLCs. Numa leitura simples e enviesada, seria possível deduzir que esses dois blocos deram semelhante sustentação ao governo de centro-esquerda de Dutra (PT, 1999-02) e de centro/centro-direita de Rigotto (PMDB, 2003-06), submetendo-se ao executivo, conforme afirma a hipótese da *regra do situacionismo* sobre a política estadual brasileira. Obviamente, a coalizão de partidos de oposição não sustentou o governador Dutra e não foi submissa ao governador Rigotto, apenas não obstaculizou a legislação que tornou possível o funcionamento da máquina pública estadual.

Além disso, essa coalizão majoritária somente sustentou, de forma disciplinada e coesa, o governador Rigotto no início de seu mandato. Mesmo que o mecanismo do veto parcial tenha uma sobrevida e eficácia maior do que o veto total, esse dispositivo institucional não garantiu ao governador que, em média, a legislação aprovada se aproximasse mais de suas preferências que da maioria dos parlamentares. Os governadores do RS, mesmo quando apoiados por coalizões majoritárias, dispõe somente da primeira metade do mandato para propor alterações polêmicas na legislação estadual. Ou seja, no RS, os governos, mesmo de maioria, têm somente dois anos para aprovar inovações ou reformas incisivas nas políticas públicas.

Em conjunto, o arranjo institucional que distribuem as prerrogativas e mútuos vetos entre os poderes executivo e legislativo, o elevado grau de competitividade da política partidário-eleitoral e a autonomia política do legislativo (institucionalização) exercem um freio à iniciativa legislativa do executivo. Entretanto, o legislativo não pode substituir o executivo, dado que qualquer iniciativa legislativa de política pública envolverá além, da regulamentação, algum grau de alteração na legislação que trata das finanças, estrutura administrativa e alocação do funcionalismo do estado (todas estas prerrogativas exclusivas do executivo).

Os dados analisados e apresentados permitem constatar algumas características presentes nas relações entre executivo e legislativo do RS: 1) a grande dependência de proposições legislativas originadas do executivo, mesmo em governos minoritários, devido às prerrogativas legislativas exclusivas deste ator; 2) a numerosa produção legislativa originada entre os parlamentares estaduais, que indica haver uma agenda decisória autônoma no legislativo; 3) a capacidade efetiva do legislativo em derrubar os vetos do executivo, mesmo diante de coalizões majoritárias, restringindo a eficácia das hipóteses de subordinação do legislativo estadual; 4) o declínio, no decorrer da legislatura, da aprovação de proposições originadas no executivo.

Além disso, é possível constatar que os mecanismos institucionais presentes no processo legislativo não definem somente várias estratégias, parlamentares e eleitorais, de atuação para os deputados estaduais do RS, mas vários jogos de interação destes com o executivo que se sobrepõem numa mesma legislatura. Nas últimas legislaturas há, pelo menos, três cenários distintos: 1) um processo legislativo que ordena a máquina administrativa do governo (leis orçamentárias, financeiras e administrativas), um jogo em que o executivo é proativo e possui poderosas prerrogativas legislativas, independentemente da base de apoio parlamentar, restando aos deputados um papel reativo e moderador da discricionariedade do executivo, invertendo o modelo clássico de

freios e contrapesos, com o executivo legislando e o legislativo vetando ou sancionando as proposições; 2) um processo legislativo compartilhado pelos dois poderes, principalmente direcionado a definir as normas e diretrizes das políticas públicas estaduais, em que os papéis desempenhados pelo executivo e pelo legislativo depende da formação e robustez das coalizões de governo na assembleia; e, por fim, 3) um processo extenso de produção de leis de baixo efeito distributivo (utilidade pública) ou de caráter honorífico (denominações e homenagens), presente na última década no legislativo gaúcho, onde os legisladores jogam autonomamente, com o resultado sendo muito mais dependente da barganha intraparlamentar.

5. Processo Orçamentário, Gastos Públicos e Políticas Públicas

A determinação dos gastos públicos e, por decorrência, da implementação das políticas públicas estaduais no RS, é definido num conjunto de leis ordinárias cuja iniciativa é de prerrogativa exclusiva do executivo estadual. Durante uma legislatura (e um mandato de quatro anos do governador), nove PLs tramitam na Assembleia Legislativa regulamentando, de forma articulada, a execução orçamentária do estado: 1) um PL que define o PPA (Plano Pluri Anual);²² 2) quatro PLs, um para cada ano de governo, que aprova a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias);²³ 3) quatro PLs anuais para a LOA (Lei Orçamentária Anual).²⁴

Na tramitação dos projetos de lei, o legislativo estadual foi responsável por mais de doze mil emendas – ver **Tabela 11**. Todos os projetos foram alterados em dezenas ou centenas de pontos pelo legislativo, entretanto, foram os projetos das LOAs

²² Elaborado no primeiro ano de Governo, o PPA define o planejamento essencial da política orçamentária do estado para vigorar nos quatro anos subsequente. Em virtude disso, estabelece as diretrizes, objetivos e metas, físicas e financeiras, da administração pública para as despesas de capital e para as relativas aos programas de duração continuada (longo prazo). As políticas são organizadas em programas, cada um deles definindo objetivos, indicadores e o conjunto de ações necessárias, identificadas nos orçamentos anuais como projetos ou atividades, para alcançar os objetivos traçados, considerando a limitação anual das receitas públicas. Há desse modo uma integração entre a legislação que permitiria (sobretudo às instituições de controle, como o TCE-RS), a partir da execução orçamentária, acompanhar a execução do Plano Pluri Anual.

²³ Essa lei institui, de forma antecipada, os programas e ações que devem ser considerados prioritários na alocação de recursos e as normas e parâmetros que devem orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Além disso, a LDO deve prever as alterações na legislação tributária a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento do estado. Desta forma, a LDO articula, como uma lei intermediária, o que institui o PPA, para todo período de governo, e a LOA, válida para os gastos do ano seguinte.

²⁴ Elaborada conforme orientações da LDO, a LOA prevê os valores nominais a serem gastos pela administração direta, autarquias e fundações, conforme a previsão de receitas para o exercício.

que receberam maior atenção dos deputados individuais.²⁵ Como se trata de projetos de alocação de recursos, isso por si poderia demonstrar um interesse prioritariamente particularista (alocação concentrada de recursos) na intervenção dos deputados estaduais sobre o orçamento. De fato isto ocorre, os legisladores agem como *policy brokers*, procurando transferir recursos para suas bases eleitorais.

Tabela 11 – Número de Emendas Legislativas aos PLs do Executivo que Disciplinam as Finanças Estaduais (PPA, LDO e Orçamento) – Por Origem da Emenda (RS, Legislaturas 1992-2006)

PROJETO DE LEI	ORIGEM	Emendas por Legislaturas				TOTAL
		1992-94	1995-98	1999-02	2003-06	
PPA (Plano Pluri Anual)	COMISSÃO		3	11	18	32
	COLETIVA		118	41	36	195
	DEPUTADO		145	179	171	495
	TOTAL		266	231	225	722
LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias)	COMISSÃO	6	19	61	65	151
	COLETIVA	11	123	75	90	299
	DEPUTADO	418	519	745	269	1.951
	EXTERNA				12	12
TOTAL	435	661	881	436	2.413	
LOA (Orçamento)	COMISSÃO	32	47	841	178	1.098
	COLETIVA	30	144	43	20	237
	DEPUTADO	908	2.501	2.375	1.895	7.679
	EXTERNA				62	62
TOTAL	970	2.692	3.259	2.155	9.076	
TOTAL (PPA, LDO, ORÇAMENTO)	1.405	3.619	4.371	2.816	12.211	

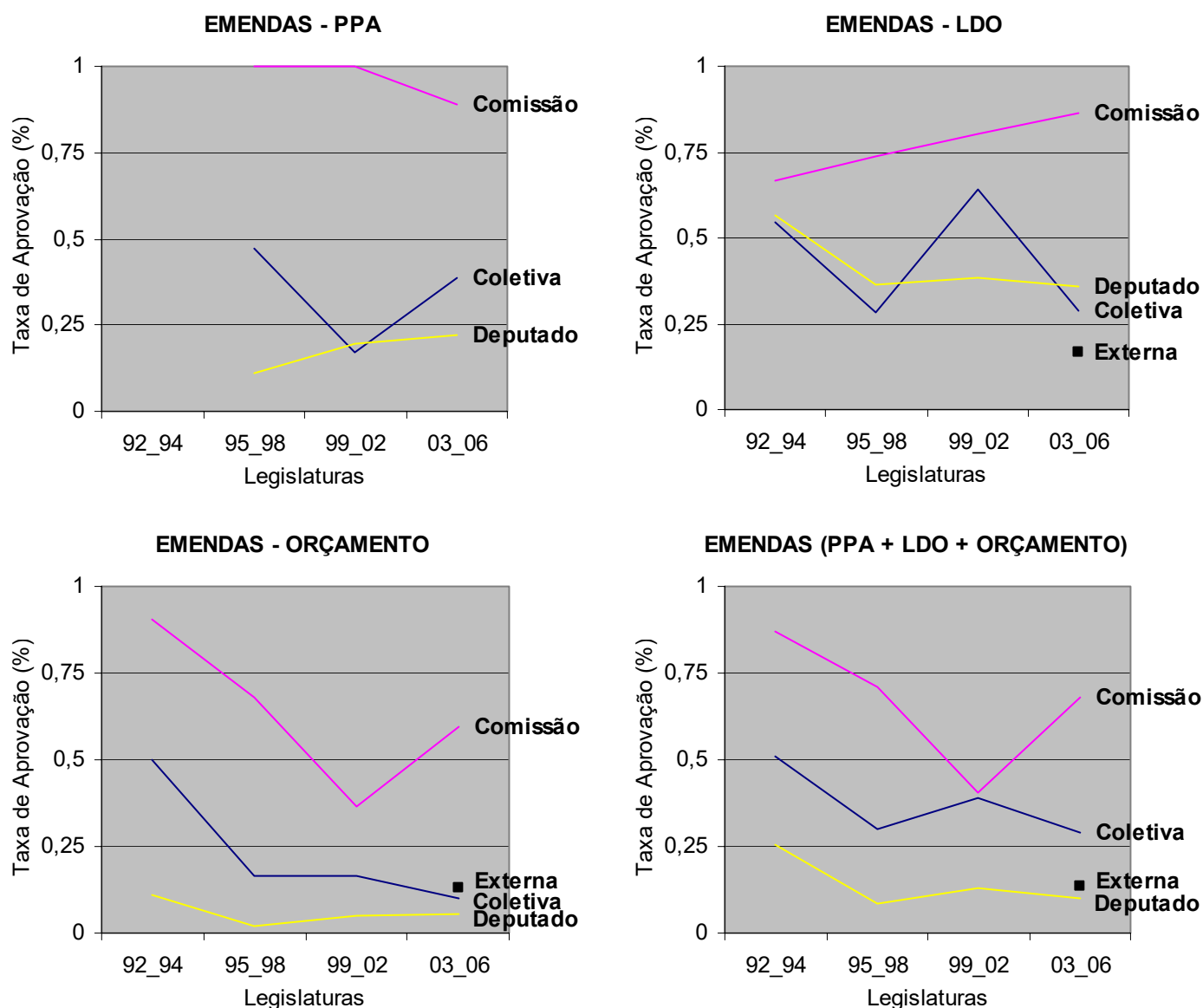
Fonte (dados brutos): Assembléia Legislativa RS. Banco de Dados de Processo Legislativo (<http://proweb.procergs.com.br>).

Porém, um exame mais detalhado da tramitação permite perceber outros aspectos da intervenção do legislativo sobre a gestão orçamentária do RS. Na alteração do PPA, a maior parte das emendas aprovadas resulta de proposições apresentadas por comissões permanentes do legislativo ou coletivamente pelos deputados (bancadas partidárias, por exemplo). Os deputados individuais possuem taxas de aprovação bem mais baixas – ver **Gráfico 6**. Esse quadro se repete nas emendas às LDOs. Entretanto, como os deputados individualmente apresentam muito mais emendas a este PL, são responsáveis por centenas de modificações, anualmente, na proposta de LDO enviada pelo executivo à assembléia. Porém, nas LOAs, onde seria esperado a maior aprovação de emendas pelos deputados estaduais (individualmente, devido ao volume de

²⁵ O texto das emendas varia conforme seu escopo. Entretanto, como exemplos típicos de emendas aprovadas: ao PPA (“Altera o texto da Ação 585 - Atenção Integral à Criança e ao Adolescente, do Programa 263 (...) do Órgão 187 - Secretaria Estadual da Saúde (...) prioridade de governo, desenvolvida em conjunto com os municípios, incluem-se ações e serviços de proteção a saúde, diagnóstico e tratamento de doenças, em especial as de maior prevalência...”); à LDO (“é alterada a redação da alínea ‘g’ (...), que passa a ter a seguinte redação: (...) estimulando a instalação de um hospital público em cada unidade geográfica de Conselho Regional de Desenvolvimento”).

proposições apresentadas e o interesse eleitoral em ser percebido com um *policy broker*), é onde se verifica a menor taxa de aprovação.

Gráfico 6 – Taxa de Aprovação das Emendas aos PLs do Executivo que Disciplinam as Finanças Estaduais (PPA, LDO e Orçamento) – Por Origem da Emenda (RS, Legislaturas 1992-2006)



Fonte (dados brutos): Assembléia Legislativa RS. Banco de Dados de Processo Legislativo (<http://proweb.procergs.com.br>).

As alterações ao orçamento anual (LOA) resultam, tanto numérica quanto proporcionalmente, de proposições apresentadas pelas comissões permanentes da Assembléia Legislativa. Isto revela uma forma preferencial na negociação interna das modificações no ordenamento dos gastos orçamentários do RS baseada nas instituições (comissões legislativas e partidos políticos) e no jogo entre governo e oposição, e não na negociação pessoal entre os parlamentares. Não pretendo afirmar que não exista *logroll* na interação entre os deputados na alocação de recursos públicos a suas bases. Mas que, mesmo existindo, está é uma prática ordenada pelas bancadas e comissões parlamentares. Além disso, mesmo quando as comissões perdem capacidade de

aprovação de emendas ao orçamento, como no governo Dutra (PT, 1999-02), devido à maior polarização entre os dois blocos partidário-ideológicos, as iniciativas individuais dos deputados não substituíram esses espaços de negociação coletiva institucionalizado na aprovação de alterações ao orçamento proposto pelo governador.

Tabela 12 – Valor MÉDIO (R\$) das Emendas Legislativas aos PLs do Executivo que Disciplinam as Finanças Estaduais (Projetos de Lei do Orçamento) – Por Origem/Resultado da Emenda (RS, Legislaturas 1994-2006)

RESULTADO DA EMENDA	ORIGEM	Emendas por Legislaturas				TOTAL
		1994	1995-98	1999-02	2003-06	
APROVADA	COMISSÃO	3.796.657	13.819.557	3.063.209	2.839.717	3.663.441
	COLETIVA	200.000	1.558.143	406.000	275.000	1.117.909
	DEPUTADO	1.649.963	560.286	290.366	150.886	477.842
	EXTERNA				247.269	247.269
	TOTAL	1.876.390	4.737.638	2.385.831	1.279.865	2.314.878
INCLUÍDA EM ANEXO	COMISSÃO		931.429	177.193	409.281	271.914
	COLETIVA		237.243	3.740.000	175.000	632.455
	DEPUTADO	300.908	134.047	365.660	221.091	198.527
	EXTERNA				425.000	425.000
	TOTAL	300.908	139.217	358.825	256.655	209.445
PREJUDICADA/ REJEITADA/ RETIRADA	COMISSÃO	500.000	2.888.753	584.792	1.017.200	633.507
	COLETIVA	250.000	4.640.574	2.233.917	21.330.857	6.314.900
	DEPUTADO	2.815.099	1.006.423	434.758	393.303	515.936
	EXTERNA				17.898.954	17.898.954
	TOTAL	2.679.538	1.420.307	485.912	1.049.204	840.999
TOTAL (PPA, LDO, ORÇAMENTO)		919.120	567.946	668.988	972.578	724.169

Fonte (dados brutos): Assembléia Legislativa RS. Banco de Dados de Processo Legislativo (<http://proweb.procergs.com.br>).

Outro aspecto que reforça essa percepção sobre a tramitação orçamentária no RS são os valores médios e totais das emendas (apresentadas e aprovadas, rejeitadas ou incluídas em anexo) ao orçamento – ver **Tabelas 12 e 13**. Os deputados estaduais, individualmente e em média, apresentam emendas com valores inferiores a R\$ 500 mil.²⁶ Além disso, nominalmente, o total de emendas individuais aprovadas representou, por legislatura, menos de 0,05% do orçamento do estado por quadriênio.

Por outro lado, as comissões parlamentares são responsáveis pela aprovação de emendas com valores médios significativamente superiores às alterações apresentadas pelos deputados individualmente. Além disso, mesmo com a variação relevante entre as três últimas legislaturas, o montante aprovado pelas comissões oscilou entre 0,5% e 2% da despesa estadual total orçada para o quadriênio. Um valor importante, dado que as emendas expressam gastos com investimentos (obras, financiamentos, etc.) e transferências voluntárias a municípios e entidades sem fins lucrativos. Diante de um orçamento comprometido em mais de 80% com despesas

²⁶ Os valores orçamentários expressos nessa seção não foram atualizados monetariamente e expressam os valores nominais (em R\$) das despesas, receitas e emendas em cada ano. Por isso foram excluídos os valores referentes à 1992 e 1993, antes da adoção do real (R\$) como moeda.

obrigatórias (despesas de pessoal, ativo e inativo; transferências constitucionais aos municípios; e amortização/pagamento de juros de dívidas), o valor alterado significa até 20% dos recursos de custeio e investimento do estado.

Tabela 13 – Valor TOTAL (R\$) das Emendas Legislativas aos PLs do Executivo que Disciplinam as Finanças Estaduais (Projetos de Lei do Orçamento) – Por Origem/Resultado da Emenda (RS, Legislaturas 1994-2006)

RESULTADO DA EMENDA	ORIGEM	Emendas por Legislaturas				TOTAL
		1994	1995-98	1999-02	2003-06	
APROVADA	COMISSÃO	18.983.287	290.210.691	793.371.250	201.619.930	1.304.185.158
	COLETIVA	200.000	21.814.000	2.030.000	550.000	24.594.000
	DEPUTADO	57.748.697	19.610.000	22.938.900	13.428.890	113.726.487
	EXTERNA				1.978.150	1.978.150
	TOTAL	76.931.984	331.634.691	818.340.150	217.576.970	1.444.483.795
INCLUÍDA EM ANEXO	COMISSÃO		6.520.000	20.200.000	18.417.650	45.137.650
	COLETIVA		8.778.000	18.700.000	350.000	27.828.000
	DEPUTADO	49.950.700	237.798.689	203.306.701	43.776.100	534.832.190
	EXTERNA				850.000	850.000
	TOTAL	49.950.700	253.096.689	242.206.701	63.393.750	608.647.840
PREJUDICADA/ REJEITADA/ RETIRADA	COMISSÃO	500.000	23.110.023	238.010.415	5.086.000	266.706.438
	COLETIVA	250.000	283.074.984	55.847.918	298.632.000	637.804.902
	DEPUTADO	95.713.369	506.230.882	713.437.717	614.733.305	1.930.115.273
	EXTERNA				787.553.979	787.553.979
	TOTAL	96.463.369	812.415.889	1.007.296.050	1.706.005.284	3.622.180.592
TOTAL (PPA, LDO, ORÇAMENTO)		919.120	223.346.053	1.397.147.269	2.067.842.901	1.986.976.004

Fonte (dados brutos): Assembléia Legislativa RS. Banco de Dados de Processo Legislativo (<http://proweb.procergs.com.br>).

Portanto, a intervenção do legislativo do RS na gestão orçamentária estadual não é meramente distributivista, incorporando mecanismos institucionais. Há uma alteração significativa das propostas orçamentárias enviadas pelo executivo. Contudo, devido às prerrogativas institucionais do executivo, essa alteração não implica na execução real das despesas, dado que o executivo controla o ritmo e o volume do dispêndio e do contingenciamento dos recursos aprovados. Entretanto, indica que, politicamente, o legislativo procura alterar as diretrizes dos gastos públicos. Além de sinalizar ao eleitorado, no caso da oposição ao governo, dentro da polarização política estadual, sobre outras formas de executar as políticas estaduais. Isto é percebido pelo crescimento dos valores emendados e aprovados no governo Dutra (PT, 1999-02). Um executivo com apoio minoritário sofreu uma oposição muito mais incisiva, inclusive na definição da gestão orçamentária.

Esse aspecto da dinâmica da aprovação e alteração (emendas) de leis sobre o orçamento também pode ser percebida na imposição de vetos parciais pelo governador e no acolhimento ou rejeição desses vetos pelo legislativo – ver **Tabela 14**. Governadores com apoio minoritário (Collares, PDT, 1991-94; Dutra, PT, 1999-02) vetam mais e tem quase todos seus vetos parciais rejeitados pela maioria oposicionista do legislativo

estadual. Pelo contrário, executivos apoiados pela maioria dos parlamentares (Britto, PMDB, 1995-98; Rigotto, PMDB, 2002-06) vetam menos e tem seus vetos parciais quase sempre mantidos.

Tabela 14 – Ocorrência de Vetos Parcial aos PLs (PPA, LDO e LOA) e de Rejeição aos Vetos pela Assembléia Legislativa (RS, Legislaturas 1992-2006)

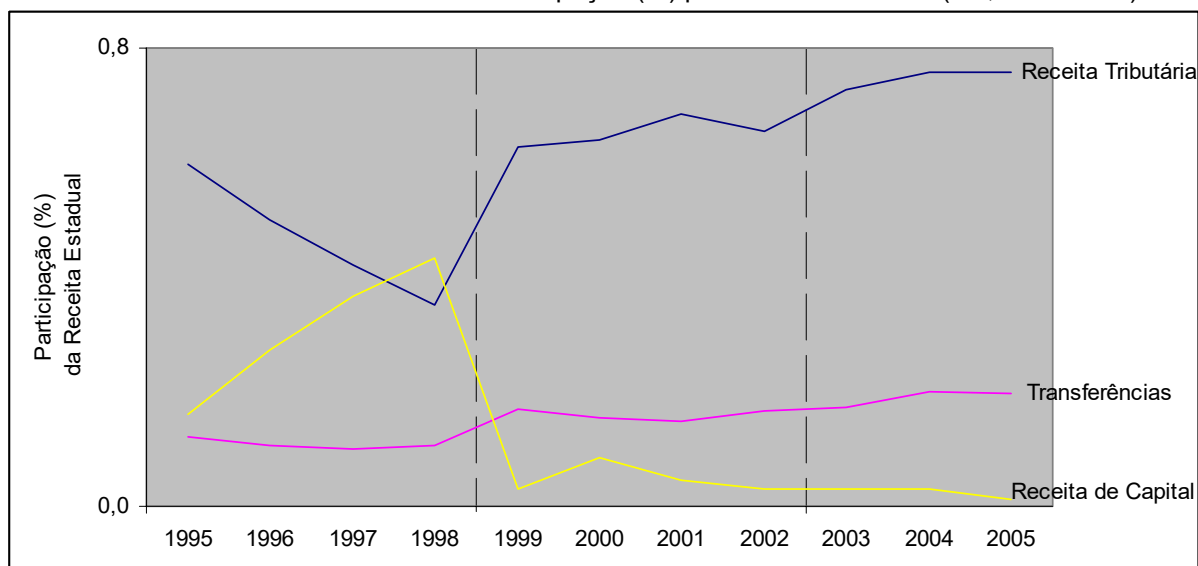
PPA				LDO				LOA			
PL	ANO	VETO	REJEITADO	PL	ANO	VETO	REJEITADO	PL	ANO	VETO	REJEITADO
				199	1992	SIM	SIM	305	1992	SIM	SIM
				127	1993	SIM	SIM	273	1993	SIM	SIM
				173	1994	-	-	297	1994	SIM	SIM
98	1995	SIM	-	154	1995	SIM	SIM	435	1995	SIM	-
				190	1996	-	-	283	1996	SIM	-
				133	1997	SIM	-	220	1997	-	-
				130	1998	-	-	230	1998	-	-
62	1999	SIM	-	106	1999	SIM	SIM	223	1999	SIM	SIM
				115	2000	SIM	SIM	224	2000	SIM	SIM
				120	2001	SIM	SIM	238	2001	-	-
				154	2002	SIM	SIM	246	2002	-	-
205	2003	-	-	206	2003	SIM	-	333	2003	-	-
				142	2004	-	-	237	2004	-	-
				122	2005	SIM	-	221	2005	-	-
				237	2006	-	-	439	2006	-	-

Fonte (dados brutos): Assembléia Legislativa RS. Banco de Dados de Processo Legislativo (<http://proweb.procergs.com.br>).

Portanto, não parece haver uma submissão do parlamento ao executivo como regra. Mas a expressão de uma polarização entre blocos partidário-ideológicos. Por um lado, a prerrogativa do executivo para ordenar a execução orçamentária, inclusive das emendas do legislativo, não foi capaz de atrair o bloco majoritário (centro-direita) nos governos de centro-esquerda. Por outro, a proximidade desse bloco com os governos de centro-direita facilitaram a negociação entre os legisladores e os ordenadores de despesas (secretários e governador), aproximando as preferências desses atores na aprovação das leis, das diretrizes das políticas públicas e na execução do orçamento e das emendas parlamentares.

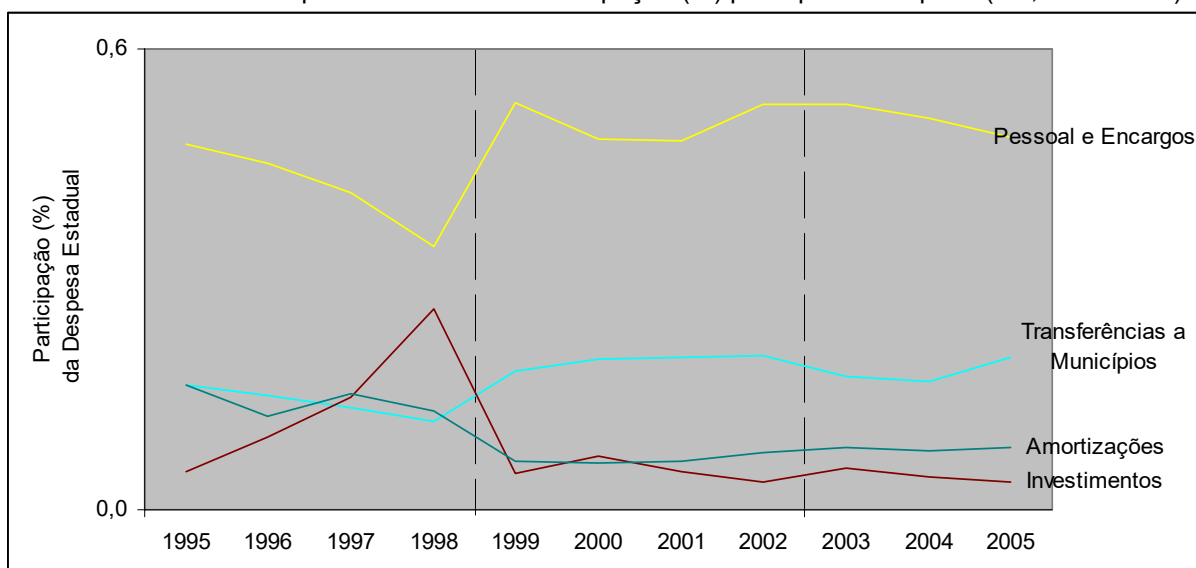
Entretanto, mesmo que o poder legislativo possa modificar algumas diretrizes orçamentárias (e as outras instituições de controle, como o MP e o TCE, monitorem e cerceiem a ação dos administradores públicos), devido às prerrogativas institucionais atribuídas ao executivo na execução do orçamento, tanto os governos minoritários quanto os apoiados por coalizões majoritárias conseguiram aprovar uma agenda com mudanças significativas nas políticas públicas estaduais.

Gráfico 7 – Receitas Estaduais – Participação (%) por Fonte de Receita (RS, 1995-2005)



Fonte (dados brutos): Secretaria do Tesouro Nacional – Ministério da Fazenda (www.stn.fazenda.gov.br).

Gráfico 8 – Despesas Estaduais – Participação (%) por Tipo de Despesa (RS, 1995-2005)



Fonte (dados brutos): Secretaria do Tesouro Nacional – Ministério da Fazenda (www.stn.fazenda.gov.br).

O governador Britto (PMDB, 1995-98), alterou sensivelmente a gestão financeira do RS com uma recomposição de receitas e despesas estaduais. Durante seu mandato, a principal política foi o ajuste do estado: pela venda de ativos (empresas públicas estaduais e participações acionárias, como empresas de telefonia e eletricidade, bancos públicos, ampliando as receitas de capital); pela diminuição do efetivo do funcionalismo público (congelamento dos concursos públicos); pelo incremento nos financiamentos a projetos da iniciativa privada (indústria automobilística, concessão de rodovias e outros serviços públicos, etc., retratado no incremento na conta de investimentos do estado); pela amortização e refinanciamento da dívida pública estadual – ver **Gráficos 7 e 8**.

Os incentivos federais à diminuição do estado (privatização e enxugamento da máquina pública) e a mais robusta coalizão de centro-direita possibilitaram ao governo de Britto executar sua agenda de políticas públicas orientadas ao mercado. Entretanto, a tradição estatista de políticos e organizações partidárias do RS, construída desde o castilhismo no início da república, passando pelo Estado Novo de Getúlio Vargas e o desenvolvimentismo estatal do PTB de Vargas, Leonel Brizola e Jango Goulart, impediram a continuidade desta agenda governamental no estado. Os governos seguintes, por orientações partidário-ideológicas, ausência de patrimônio público alienável ou de crédito federal, somente viabilizaram suas políticas pelo incremento constante da arrecadação de receita estadual via receitas tributárias próprias e transferências constitucionais.

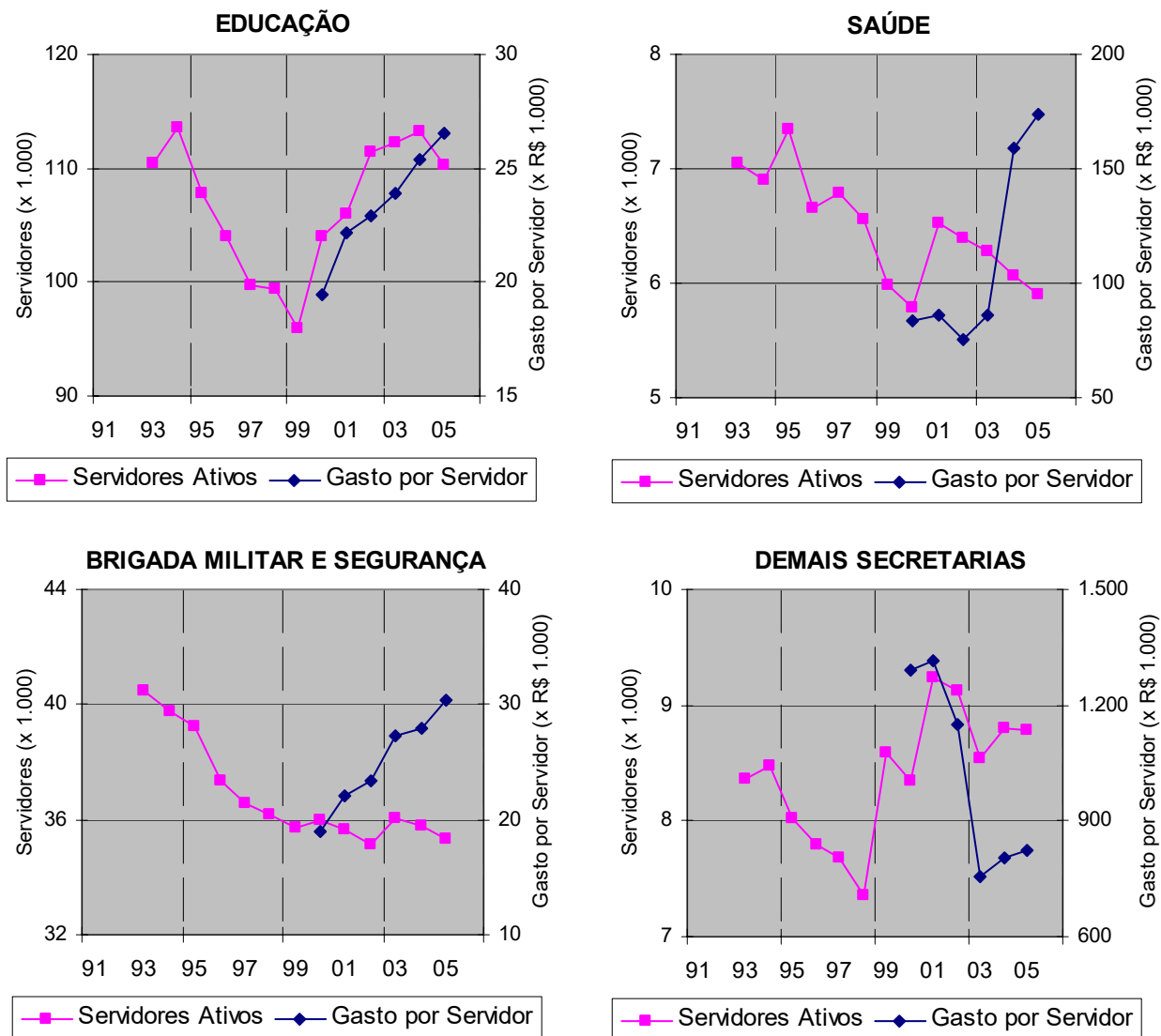
O governador Dutra (PT, 1999-02), seja por falta de sustentação parlamentar para alterações incisivas na legislação de políticas públicas estaduais, seja pela relação dos setores do funcionalismo público com o PT (apoio eleitoral e presença orgânica das lideranças sindicais nos quadros partidários), orientou suas políticas para a recuperação da máquina pública, sobretudo nas áreas sociais – ver **Gráfico 9**. Sem recursos financeiros significativos para investimentos (obras e equipamentos), devido às privatizações e à renegociação da dívida pública estadual no governo anterior, o governo do PT priorizou os gastos públicos na contratação de pessoal por concursos públicos.

Nos quatro anos, dezenas de milhares de servidores foram incorporados ao serviço ativo da administração direta. – cerca de trinta mil funcionários públicos. A principal área do estado, com efetivo mais numeroso, a receber novos ingressos foi a Secretaria de Educação. Entretanto, de forma geral, a política de recomposição do estado exectada pelo governador praticamente recuperou o número de servidores públicos ativos na maior parte das áreas de governo. Além disso, implicou, somente pela conta de encargos e pessoal, num incremento dos gastos das secretarias responsáveis pelas políticas sociais do estado.

O último governador do período, Rigotto (PMDB, 2003-06) pressionado pelo legado financeiro dos governos anteriores, como o crescimento dos gastos com o serviço da dívida pública e o incremento nas despesas com o funcionalismo público, acrescido de déficits crescentes no balanço orçamentário estadual, executou uma agenda de ajustes. Novamente, como no governo anterior do PMDB, houve uma paralisação na contratação de pessoal. Contudo, como os efeitos do envelhecimento e inatividade dos servidores públicos persistem, além de alguma recuperação monetária em seus vencimentos, os gastos com pessoal, mesmo que declinantes na relação com as despesas totais,

continuam crescentes nas despesas financeiras do estado. A reorientação das políticas públicas nesse governo, comparado ao anterior, deu-se no crescimento dos gastos correntes, sobretudo na área de saúde. Contudo, este incremento representou um incremento nos custeio e não na ação direta do estado via aumento de pessoal.

Gráfico 9 – Nro. de Matrículas (Servidores Ativos, N, 1993-2005) e Gastos por Servidor Ativo (Orçamento das Secretarias, em R\$, 2000-2005) da Administração Direta - Poder Executivo^(*) (RS)



Fonte (dados brutos): Secretaria da Fazenda RS. Contadoria e Auditoria-Geral do Estado. Boletim Informativo de Pessoal (1999, 2002, 2005).

(*) Os dados processados do número de matrículas de servidores do Poder Executivo exclui os servidores do Ministério Público e Procuradoria-Geral do Estado, órgão ligados ao Poder Executivo.

Em geral, a agenda política estadual no RS não parece ser orientada por critérios particularistas. A estratégia eleitoral concentra-se na polarização entre os blocos político-ideológicos no parlamento e no governo estadual faz oscilar a direção da política: ora mais centrada no ajuste do estado e numa orientação do desenvolvimento pelo mercado, ora num reforço do estado e da máquina pública e num desenvolvimento com viés estatista. Entretanto, a última grande intervenção do estado no RS deu-se durante o

governo de Britto, através de uma explícita política de utilização do patrimônio estatal como fonte de financiamento de projetos privados de investimento e ajuste das contas públicas pela amortização e refinanciamento da dívida estatal. Esta agenda governamental foi incapaz de atingir seus principais objetivos: incrementar o desenvolvimento econômico, equilibrar o orçamento público e lograr sucesso eleitoral. Os governos seguintes, sem instrumentos efetivos, a não ser o crescimento na arrecadação tributária, reduziram sensivelmente os investimentos estatais e orientaram suas políticas públicas para as áreas sociais: primeiro, com um perfil mais estatista, pelo reforço da máquina pública; depois, pelo incremento do custeio das políticas sociais e da segurança pública. Entretanto, nenhuma das duas estratégias foi recompensada pelos eleitores estaduais. O alto grau de competitividade do sistema político aliada à atrofia das finanças públicas impediu a continuidade dos governos no passado recente no RS. Além disso, os organismos de controle, mesmo diante do enxugamento do estado, ampliaram sua capacidade de constranger os governos estaduais caso esses optassem por políticas particularistas como estratégia eleitoral.

5. Referências

- ABRUCIO, F. *Os barões da federação*. São Paulo: Hucitec/DCP-USP, 1998.
- AMORIM Neto, O. e SANTOS, F. "O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros". *Dados*, 46, 2003, pp. 661-699.
- ANDRADE, R. C. (org.), *Processo de governo no município e no Estado*. São Paulo: Edusp, 1998.
- AVELINO, G. F. "Clientelismo e política no Brasil – revisitando velhos problemas". *Novos Estudos Cebrap*, 38, 1994.
- BRAGA, S. S. *O impacto da Internet no funcionamento dos parlamentos brasileiros: um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos no Brasil*. Belo Horizonte-BH: XII SBS, 2005.
- CRAWFORD, S. e OSTROM, E.. "A grammar of institutions". *American Political Science Review*, 89, 1995, pp. 582-600.
- DUCHACEK, I. D. "State constitutional law in comparative perspective". *Annals AAPSS*, 496, 1988, pp.128-139.
- ELSTER, J. *Peças e engrenagens das Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- FIGUEIREDO, A. C. e LIMONGI, F. "O processo legislativo e a produção legal no congresso pós-constituente". *Novos Estudos*, 38, 1994, pp. 24-37.
- _____. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1999.
- GROHMANN, L. G. M. *Relações Executivo-Legislativo sob polarização política: o caso do RS*. Niterói-RJ: 3ª ABCP, 2002.
- _____. *O veto presidencial no Brasil: 1946-1964 e 1990-2000*. Rio de Janeiro-RJ, Tese de Doutorado (Doutorado em Ciência Política) – IUPERJ, 2003.
- HALL, P. e TAYLOR, R. "La Science Politique et les trois néo-institutionnalismes". *Revue Française Science Politique*, 47, 1997, pp. 469-496.
- LEVI, M. "Uma lógica da mudança institucional". *Dados*, 34, 1991, pp. 79-99.
- LIMONGI, F. "O novo institucionalismo e os estudos legislativos". *BIB*, 37, 1994.
- LOWNDES, V. "Varieties of new institutionalism: a critical appraisal". *Public Administration*, 74, 1996, pp. 181-197.

- MARQUES, E. C. "Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos". *BIB*, 43, 1997.
- ORLOFF, A. S. *A comparative analysis of Britain, Canada, and the United States, 1880-1940*. Wisconsin: The University of Wisconsin Press, 1993.
- PEREIRA, C. e MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do poder executivo: o sistema de comissões no legislativo brasileiro. *RBCS*. São Paulo, v. 15, n. 43, junho de 2000, p. 45-68.
- PESAVENTO, S. J. *História da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul: a trajetória do parlamento gaúcho*. Porto Alegre-RS: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1992.
- RICCI, P. "A medida das leis: o uso de noções genéricas à mensuração do imponderável". *BIB*, 54, 2002, pp. 101-123.
- _____. "O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?". *Dados*, 46, 2003, pp. 699-734.
- SANTOS, F. "Microfundamentos do clientelismo político no Brasil: 1959-1963". *Dados*, 38, 1995, pp. 459-496.
- _____.(org.). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2001.
- _____. *O poder legislativo no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro/Belo Horizonte: IUPERJ/Editora da UFMG, 2003.
- SANTOS, M. H. C. "Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituinte". *Dados*, 40, 1997, pp. 335-376.
- SANTOS, W. G.. *O cálculo do conflito*. Rio de Janeiro/Belo Horizonte: IUPERJ/Editora da UFMG, 2003.
- SHUGART, M. e CAREY, J. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press, 1992.
- STEIN, E. *et al.* (cord.). *The politics of policies – economic and social progress in Latin America*. IADB-Inter-American Development Bank, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, 2006.
- THELEN, K. e STEINMO, S. "Historical institutionalism in comparative politics", *In.*: S. STEINMO , S. *et al.* (eds.), *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge University Press. 1992.
- TOMIO, F. R. L. *Instituições, processo decisório e relações executivo-legislativo nos estados: estudo comparativo sobre o processo de criação de municípios após a Constituição de 1988*. Campinas-SP, Tese de Doutorado (Doutorado em Ciências Sociais) – IFCH/UNICAMP, 2002a.
- _____. "A criação de municípios após a constituição de 1988". *RBCS*, v. 17, n. 48, 2002b.
- _____. *Institutions and Executive/legislative interaction in brazilian state legislatures*. Belo Horizonte-MG: International Conference on State Legislatures, 2003.
- _____. *Medidas Provisórias no Processo Decisório Estadual*. Rio de Janeiro-RJ: 4º ABCP, 2004.
- _____. *Iniciativas, cenários e decisões legislativas estaduais: um estudo comparativo*. Belo Horizonte-MG: 5º ABCP, 2006a.
- _____. *Medidas provisórias, iniciativas e decisões legislativas no processo decisório estadual catarinense*. *In.*: CARREIRÃO, Y e BORBA, J. *Os partidos na política catarinense – eleições, processo legislativo, políticas públicas*. Florianópolis-SC: Insular, 2006b.
- TOMIO, F. R. L. T e CANTO, E. R. *O processo decisório de criação de municípios no RS entre 1946 e 1964*. Campinas-SP: XI SBS, 2003.
- TSEBELIS, G. "Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism". *British Journal of Political Science*, 25, 1997, pp. 289-325.