



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Júlio Canello

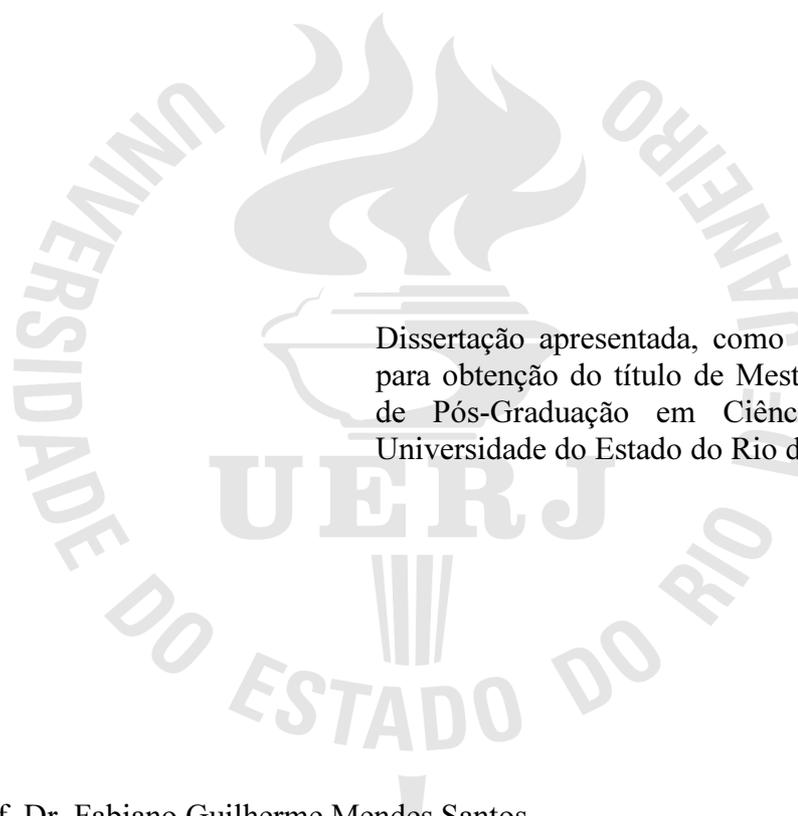
**Cartéis partidários e informação assimétrica em legislativos estaduais: os
procedimentos de urgência no caso do Rio Grande do Sul (1999-2006)**

Rio de Janeiro

2010

Júlio Canello

Cartéis partidários e informação assimétrica em legislativos estaduais: os procedimentos de urgência no caso do Rio Grande do Sul (1999-2006)



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

Orientador: Prof. Dr. Fabiano Guilherme Mendes Santos

Rio de Janeiro

2010

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/ BIBLIOTECA IESP

C221 Canello, Júlio.
Cartéis partidários e informação assimétrica em legislativos estaduais : os procedimentos de urgências no caso do Rio Grande do Sul (1999-2006)/Júlio Canello. – 2010.
124f.

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

1. Legislativos Estaduais - Teses. 2. Procedimentos de urgência – Teses. 3. Ciência política – Teses. I. Santos, Fabiano. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 378(043.2)

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

Assinatura

Data

Júlio Canello

Cartéis partidários e informação assimétrica em legislativos estaduais: os procedimentos de urgência no caso do Rio Grande do Sul (1999-2006)

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

Aprovada em 20 de dezembro de 2010.

Banca Examinadora:

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

Prof^a. Dra. Argelina Cheibub Figueiredo
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof. Dr. Octavio Amorim Neto
Fundação Getúlio Vargas - FGV

Rio de Janeiro

2010

AGRADECIMENTOS

A conclusão deste trabalho não seria possível sem o apoio e a colaboração de várias pessoas. Seres humanos, amigos e profissionais que de forma ou outra tornaram possível e satisfatória a realização da pesquisa e do curso de Mestrado. Além disso, essa tarefa não teria se realizado sem o fomento provido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, que viabilizou minha permanência no Rio de Janeiro através de bolsa de estudos.

Agradeço ao meu orientador, Fabiano Santos, por ter indicado com clareza, objetividade e precisão as questões que o trabalho deveria centralmente focar, apontando os ajustes necessários ao longo de sua confecção, introduzindo-me decisivamente no corpo das teorias informacionais. A ele, meus agradecimentos não se limitam à orientação, mas alcançam as oportunidades na sala de aula, com quem aprendi os fundamentos da escolha racional, refleti sobre os dilemas da democracia e observei questões decisivas do sistema político brasileiro. Ainda, agradeço aos demais membros da banca examinadora Argelina Cheibub Figueiredo e Octavio Amorim Neto por aceitarem o convite e contribuir para o aprimoramento das reflexões propostas nesta dissertação.

Sou grato, também, a todos os professores, colegas e amigos que contribuíram de alguma maneira para minha formação acadêmica; seja na classe ou fora dela; seja quanto a temas acadêmicos ou simplesmente humanos. Especialmente, às lições de Fabiano Santos, Argelina Figueiredo, César Zucco Jr., Nelson do Valle, Carlos Antônio Costa Ribeiro, Thamy Pogrebinski, César Guimarães e Wanderley Guilherme dos Santos; à amizade solícita dos colegas Marcelo Vieira, Guilherme Reis, Gilliard Tenório e Carlos Pinho, bem como ao auxílio “técnico-administrativo” de Simone, Lia e Carol. Sou grato ainda às amigas que fiz no Rio para além dessa Instituição, especialmente a Fernanda, Cíntia, Mônica e Carlos.

Sou grato imensamente também aos meus pais, Luiz Roberto e Vera, que empreenderam inúmeros esforços em meu apoio e incentivaram essa caminhada, bem como a minha irmã, Roberta, sempre acolhedora.

Por fim, agradeço à minha esposa Daiana, a quem devo mais do que possa medir, pelo afeto, compreensão e auxílio, absolutamente indispensáveis à realização satisfatória da inquietante busca.

Information is the resolution of uncertainty.

Claude Shannon, A Mathematical Theory of Information.

Uma das piores coisas que pode existir nesta Casa – e aqui sou veterano – são esses projetos de lei enviados de afogadilho, que são incluídos na ordem do dia sem passarem previamente pela Comissão de Constituição e Justiça.

Dep. Jair Soares, ex-Governador, em plenário.

Não venho aqui para discordar do acordo de líderes. Sou um homem de partido, de bancada. Votarei conforme a orientação do meu líder de bancada, pois sou um homem disciplinado.

Dep. Wilson Covatti, em plenário.

RESUMO

CANELLO, Júlio. *Cartéis partidários e informação assimétrica em legislativos estaduais: os procedimentos de urgência no caso do Rio Grande do Sul (1999-2006)*. 2010. 130f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

O presente trabalho examina as razões dos procedimentos de urgência nos projetos do Executivo junto à Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul entre 1999-2006. Para tal, o texto discute os fundamentos e algumas implicações de teorias sobre a organização legislativa, especialmente as vertentes partidária e informacional, situando, primeiramente, o debate sobre a política regional gaúcha e as relações Executivo-Legislativo no âmbito subnacional brasileiro. O objetivo do estudo é analisar a *rationale* dos procedimentos de urgência utilizados pelo Governador, unilateralmente, e pelo próprio Legislativo, através de seu Colégio de Líderes, para acelerar a tramitação dos projetos do Executivo, retirando a matéria das Comissões permanentes antes da aprovação de parecer. Empiricamente, a pesquisa investiga se a presença de cartéis legislativos e a distância das preferências do Governo em relação às do mediano do Plenário da Assembléia têm efeitos sobre as chances de utilização de tais procedimentos. Assim, avalia a possibilidade de conjugação da teoria partidária com problemas informacionais para a análise do processo decisório legislativo no âmbito subnacional. O exame conclui que tanto a urgência governamental quanto o acordo de lideranças possuem padrões distintos apresentando resultados diversos que dependem do tamanho das forças políticas e da distribuição de preferências, figurando as instituições como fatores intervenientes, de modo que tais procedimentos obedecem a uma lógica partidária, mas colocada diante de problemas informacionais.

Palavras-chave: Legislativos estaduais. Procedimentos de urgência. Cartéis partidários. Problemas informacionais. Rio Grande do Sul.

ABSTRACT

This paper examines the reasons of the urgency procedures in the Executive bill's at the state legislature of Rio Grande do Sul from 1999-2006. To this end, the text discusses the fundamentals and some implications of theories on legislative organization, especially partisan and informational aspects, placing first the debate on regional politics and Executive-Legislative relationship at subnational scope. The goal is to analyze the *rationale* of the urgency procedures used by the Governor unilaterally and by the Legislature, through partisan leaders, to accelerate the conduct of executive bills, removing them from committees before approving reports. Empirically, the research investigates whether the presence of legislative cartels and Government distance of preferences in relation to the median of the floor Assembly have effects on the odds of using such procedures. Thus, it evaluates the possibility of combining partisan theory with informational problems for the analysis of legislative decision-making at subnational levels. It concludes that both the gubernatorial urgency procedure and the leaders's agreement have distinct patterns showing different results depending on the size of political forces and the distribution of preferences, with the institutions figuring as intervenient factors, so that such procedures follow a partisan logic, but placed in front of informational problems.

Keywords: State legislatures. Urgency procedures. Legislative cartels. Informational problems. Rio Grande do Sul.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Poder de Pauta dos poderes no Rio Grande do Sul, conforme a Constituição Estadual e o Regimento Interno da Assembléia Legislativa.....	67
Quadro 2 – Poder de Decisão do Legislativo e Executivo no Rio Grande do Sul, conforme a Constituição Estadual e o Regimento Interno da Assembléia Legislativa.....	76
Quadro 3 – Estrutura simplificada do jogo de procedimento legislativo.....	78
Quadro 4 – Partidos e Coligações concorrentes ao Governo do Estado. Eleições 1998 – 2002.....	89
Gráfico 1 – % de votações nominais consensuais ALERGS. 1999-2006.....	94
Gráfico 2 – % de vetos aceitos e derrubados em plenário. ALERGS. 1999-2006.....	97

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Percentual de votação dos principais partidos na eleição para Governador do Estado. 1º turno. 1990-2010.....	32
Tabela 2 –	Número de deputados eleitos para a Assembléia Legislativa por partido. 1990-2010.....	32
Tabela 3 –	Distribuição dos assentos parlamentares da coalizão parlamentar de governo, % e absoluto, por partido. ALERGS. 1998/2002.....	90
Tabela 4 –	Unidade partidária em geral no Plenário, por partido, médias por governo. ALERGS. 1999-2006	93
Tabela 5 –	Quantidade de PECs, PL/PLCs e Vetos apreciados em plenário. ALERGS. 1999-2006	94
Tabela 6 –	Quantidade de PLs e PLCs apreciados em plenário por poder de origem. ALERGS. 1999-2006	95
Tabela 7 –	Quantidade de Vetos Totais apreciados em plenário por poder de origem e situação. ALERGS. 1999-2006.....	95
Tabela 8 –	Quantidade de Vetos Parciais apreciados em plenário por poder de origem e por situação. ALERGS. 1999-2006.....	96
Tabela 9 –	PLs e PLCs apresentados pelo Executivo, por área temática. ALERGS. 1999-2006.....	98
Tabela 10 –	PLs e PLCs apresentados pelo Executivo, conforme envio e parecer de comissão. ALERGS. 1999-2006.....	99

Tabela 11 –	PLs e PLCs apresentados pelo Executivo, conforme mecanismo de entrada em votação. ALERGS. 1999-2006.....	100
Tabela 12 –	PLs e PLCs apresentados pelo Executivo, conforme existência de alterações contrárias ao Governo. ALERGS. 1999-2006.....	102
Tabela 13 –	PLs e PLCs apresentados pelo Executivo, conforme mecanismo de entrada em votação e envio e parecer à comissão. ALERGS. 1999-2006..	103
Tabela 14 –	PLs e PLCs apresentados pelo Executivo, conforme envio e parecer à comissão e existência de alterações contrárias ao governo. ALERGS. 1999-2006.....	104
Tabela 15 –	PLs e PLCs apresentados pelo Executivo, conforme requerimento de urgência apresentado pelo governador e forma de entrada em votação. ALERGS. 1999-2006.....	105
Tabela 16 –	Modelo de Regressão Logística para H1. ALERGS. 1999-2006.....	106
Tabela 17 –	Modelo de Regressão Logística para H2. ALERGS. 1999-2006.....	107

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	13
1	RIO GRANDE DO SUL: HISTÓRIA POLÍTICA, SISTEMA PARTIDÁRIO REGIONAL E RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO.....	20
1.1	Rudimentos históricos da política regional gaúcha.....	21
1.2	A controvérsia sobre o sistema partidário e a polarização.....	22
1.3	As relações Executivo-Legislativo no Rio Grande do Sul e o debate sobre os legislativos estaduais.....	34
2	O PROBLEMA TEÓRICO: ENTRE O CARTEL LEGISLATIVO E A ASSIMETRIA DE INFORMAÇÕES	42
2.1	Teorias de organização do legislativo e o presidencialismo de coalizão brasileiro.....	42
2.2	Procedimentos de urgência, cartéis legislativos e o problema informacional.....	46
2.3	Um esboço de modelo e hipóteses deduzidas.....	63
3	AS RAZÕES DA URGÊNCIA NO CASO GAÚCHO.....	72
3.1	Aspectos do processo legislativo estadual no Rio Grande do Sul.....	73
3.2	Metodologia de pesquisa.....	83
3.3	Análise e discussão dos resultados.....	88
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	111
	REFERÊNCIAS.....	114
	APENDICE.....	120

INTRODUÇÃO

Entender o sistema político brasileiro não é tarefa simples. Uma importante gama de fatores institucionais e societários compõe um intrincado mecanismo de interação e produção de resultados políticos. Uma única de suas peças pode ser um enigma sofisticado, um quebra cabeças de árdua solução. De qualquer maneira, uma abordagem possível é a análise do processo decisório conjugada ao exame das instituições. Nesse âmbito, a dinâmica do Legislativo, juntamente com a relação entre os poderes, é temática destacada na Ciência Política nacional. Mas, sendo a organização institucional brasileira segmentada em níveis de poder, federação que é, as instituições e processos decisórios regionais também são engrenagens desse mecanismo, tal como os legislativos estaduais. Este trabalho dedica atenção a esta pequena peça, examinando a lógica dos procedimentos de urgência quanto aos projetos do Governo no processo legislativo estadual, com foco nas relações Executivo-Legislativo em um Estado da federação, o Rio Grande do Sul.

Com a profusão das perspectivas neoinstitucionalistas na Ciência Política, a maior parte dos estudos sobre a organização do processo decisório nos legislativos e, até certo ponto, sobre as relações entre Executivo e Legislativo tem se pautado por três modelos ou vertentes analíticas oriundas da análise do Congresso Americano: a distributivista, a informacional e a partidária¹. A depender das questões em apreciação, da arena decisória específica ou de particularidades em termos de desenho institucional (seja quanto a fatores extra-legislativos ou relativamente aos procedimentos internos) os modelos propostos para analisar o comportamento parlamentar, a organização do Legislativo e a atuação do Governo nesse momento do processo decisório pinçam elementos das três matrizes teóricas. Esse também é o caso dos estudos sobre o Congresso brasileiro, na medida em que refletem desdobramentos de *insights* e adaptações de modelos provenientes da literatura norte-americana.

Desde que os legislativos brasileiros voltaram a ser importantes objetos de análise, vários estudos buscaram modelar processos ou verificar hipóteses sustentadas em proposições distributivistas, com especial ênfase nos supostos efeitos de instituições extra-legislativas no comportamento parlamentar. Dessa matriz provém a tese, já quase vulgarizada, de que a combinação entre sistema eleitoral de lista aberta com sistema multipartidário e federalismo

¹ Embora com menor repercussão, também é possível incluir perspectivas teóricas com algumas particularidades e outras ênfases, como os modelos de delegação e os de escolha seqüencial baseada na teoria dos jogos.

resultaria na atuação não cooperativa dos representantes, em indisciplina nas votações, na proposição de políticas paroquiais e no aumento ineficiente do gasto público. O próximo passo seria a crise de governabilidade.

Porém, com base em argumentos da matriz partidária e na observação de resultados concretos do processo legislativo na Câmara dos Deputados, outras análises passaram a destacar o papel dos partidos políticos no interior do Congresso. Ao privilegiar o Presidente e as lideranças partidárias, a alocação de poderes de agenda permitiria coordenação na ação dos parlamentares, não só garantido governabilidade, mas também previsibilidade em votações, proposições de políticas universalistas e mesmo certa racionalização do orçamento. Ao contrário de um congresso atomizado, temos uma organização legislativa que funciona em linhas partidárias. Junto a isso, o fenômeno do presidencialismo de coalizão torna possível e sustentável a governabilidade no Brasil. Passo seguinte foi dado ao caracterizar ainda mais fortemente os aspectos ligados ao modelo partidário através de proposições que indicariam a possível existência de cartéis legislativos capazes de controlar a agenda decisória, bloqueando propostas adversas e evitando ou minimizando ao máximo suas derrotas. Assim, havendo coalizão majoritária que ocupe os postos com recursos suficientes para o controle da agenda, na qual as maiorias dos partidos membros raramente tenham sua posição de veto derrotada, o governo poderia garantir plenas chances de sucesso junto ao Congresso.

Recentemente, aspectos relativos à vertente informacional também aparecem nos estudos sobre o legislativo brasileiro. São hipóteses que não se resumem a investigar as possibilidades de ganhos de informação através da estruturação de um sistema de comissões parlamentares. A própria *rationale* do processo legislativo, da aprovação de projetos e, especialmente, da utilização e aceitação de procedimentos específicos por parte do Governo e dos parlamentares passa a figurar como objeto de análise e verificação de hipóteses. De qualquer maneira, embora ainda existam variantes e controvérsias sobre a força de modelos distributivistas ou partidários em diferentes arenas e momentos, o exame de hipóteses deduzidas de questões informacionais pode agregar maior capacidade às explicações correntes sobre o processo decisório no legislativo.

Nesse sentido, a proposta teórica deste trabalho é investigar a plausibilidade de ajustar a modelos inicialmente orientados pela dimensão partidária aspectos relativos a problemas informacionais, especialmente a assimetria de informações entre os atores envolvidos no jogo parlamentar. Ou, por um caminho inverso, mas chegando ao mesmo resultado, deduzir explicações a partir de premissas e postulados informacionais, avaliando a interveniência dos partidos políticos parlamentares no processo legislativo. Claramente: os modelos

distributivista ou partidário são suficientes para explicar o processo legislativo em cenários como os legislativos estaduais brasileiros? É possível melhorar o entendimento da *rationale* da tramitação de proposições e da aprovação de leis através de modelos informacionais? Essa vertente é essencialmente conflitante com a partidária ou é possível conjugar alguns elementos de ambas em um novo corpo teórico? Uma vez que a teoria informacional tem como um de seus fundamentos o postulado da maioria, donde se deduz que o mediano em última instância determina os resultados do processo legislativo, em que medida o componente proporcional da organização legislativa é mecanismo importante para a produção de efeitos sistemáticos?

Embora o debate entre as três correntes seja verificado em trabalhos sobre o Congresso Nacional, pouco tem sido feito a respeito dos legislativos estaduais. No Brasil, os estudos legislativos estaduais certamente são mais incipientes que aqueles relativos ao plano nacional. Por exemplo, as pesquisas subnacionais usualmente não têm o mesmo tipo de correspondência às três vertentes teóricas. Todavia, desde a tese do ultrapresidencialismo estadual, passando-se por análises mais detidas dos processos decisórios ou por estudos comparativos, o Governo ou, em menor destaque, os partidos aparecem como condutores e definidores do processo legislativo. As questões distributivistas são usualmente mais presentes quando o orçamento é objeto de atenção, mas, no que tange à proposição e aprovação de leis, o papel do Governador (em boa parte das vezes com ampla base legislativa) possui maior relevo.

Nesse âmbito, a dimensão partidária parece ganhar ainda mais força em cenários onde há alternância de poder e oposições atuantes, como é o caso do Rio Grande do Sul. Porém, questões como a incerteza quanto aos resultados das políticas e a assimetria de informações entre o Executivo e parlamentares normalmente não são problematizadas. Ou seja, além dos trabalhos relativos aos legislativos estaduais ainda serem poucos, não examinam a plausibilidade de hipóteses informacionais em seus esquemas analíticos. Esta dissertação pretende problematizar também esses aspectos e oferecer um primeiro passo para superar essa lacuna.

Assim, observando-se as particularidades relativas ao processo legislativo estadual no Rio Grande do Sul, o objetivo deste estudo é examinar a *rationale* envolvida na tramitação de proposições legislativas do Executivo quanto ao uso de procedimentos de urgência que retiram os projetos das comissões permanentes antes da aprovação de seus pareceres e os levam diretamente à votação em plenário. Tendo como subsídio elementos das teorias partidária e informacional sobre a organização do legislativo, verifica-se a existência ou não

de cartéis partidários nas diferentes legislaturas e coalizões de governo, bem como se observam os efeitos da assimetria de informações entre Executivo, Comissões e Plenário e do grau de distância entre as preferências do Governo em relação ao plenário para investigar as razões dos procedimentos de urgência (do Governador e do Legislativo) nos projetos do Executivo junto à Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul entre 1999-2006.

Desse modo, a análise empírica que segue à discussão teórica é mobilizada pelas seguintes questões: quando os procedimentos de urgência são utilizados nos projetos do Executivo? Que impactos tais mecanismos têm no sucesso legislativo do Governo? São recursos decisivos para a vitória do Governo? Quando tais procedimentos não auxiliam o Governador? Quais as diferenças entre os procedimentos de urgência utilizados pelo Governador e pelo próprio Legislativo? Em resumo, quais são as razões, interações e consequências dos procedimentos de urgência nos projetos do Executivo?

De um modo geral, além de discutir o funcionamento do legislativo e esboçar um modelo para analisar a *rationale* dos procedimentos de urgência, esta pesquisa discute aspectos do sistema partidário, processo legislativo e relações Executivo-Legislativo no Estado do Rio Grande do Sul relativamente aos governos recentes. Trata-se de pontos cujo conhecimento prévio auxilia o entendimento das especificidades do caso gaúcho, situando os limites e potenciais de utilização do modelo esboçado também para outros Estados.

A hipótese central do trabalho sugere que os procedimentos de urgência nos projetos do Governo obedecem a uma lógica partidária, mas colocada diante de problemas informacionais. Assim, tanto a urgência governamental (procedimento unilateral do Executivo) quanto o acordo de lideranças (procedimento do Legislativo) possuem padrões distintos e apresentam resultados diversos que dependem de fatores político-conjunturais², mais precisamente do tamanho das forças políticas no parlamento e da distribuição de suas preferências, com atenção para a posição do Governador e do mediano do plenário. Por ser um mecanismo unilateral fortemente ligado ao controle de pauta, a urgência governamental tem mais chances de ocorrer quando a coalizão é minoritária e quanto maior for a distância entre o partido mediano da coalizão e o partido mediano do plenário. Já o acordo de lideranças, por ser instrumento do próprio Legislativo, tem mais chances de ocorrer quando há cartel legislativo e quanto menor for o viés do partido mediano da coalizão de Governo em

² A variação dos resultados como função de fatores político-conjunturais significa que aspectos constantes, tais como “cultura política”, têm diminuta capacidade explicativa relativamente ao problema posto. O mesmo poderia ser dito das instituições, praticamente constantes no período examinado. Todavia, estas ocupam centralidade como fatores intervenientes que permitem o entendimento dos resultados do processo decisório e que revelam o modo da conexão entre resultados e fatores político-conjunturais.

relação ao partido mediano do plenário. A sugestão de que os diferentes procedimentos de urgência obedecem a *rationales* distintas, mas sustentadas por fundamentos teóricos comuns, ou seja, conjugadas em um mesmo modelo explicativo, é a contribuição principal desse trabalho para a análise do processo decisório legislativo brasileiro. Além disso, mais do que propor um acréscimo teórico singelo, o estudo avança na agenda de pesquisa sobre os legislativos estaduais e introduz o problema informacional também na esfera subnacional.

A agenda de pesquisa sobre as instituições políticas subnacionais é bastante promissora. Embora tenha ocorrido um significativo avanço nessa área nos últimos dez ou quinze anos, ainda há muito que fazer. Os legislativos estaduais brasileiros têm sido alvos de vários trabalhos, tanto estudos de caso, quanto análises comparadas. Porém, boa parte das discussões prende-se a avaliar desempenho de governos (o que é importante) ou a repisar teses “não teóricas”, “generalizações empíricas”, abstraídas de casuísmos de um ou outro Estado ou Governo. As lógicas por trás dos artifícios procedimentais postos à disposição do Executivo ou do Legislativo ainda carecem de atenção. E quando tal preocupação é enfrentada com bases teóricas mais diferenciadas, a escassez de trabalhos é maior ainda.

O que se tem feito em relação ao Congresso Nacional também pode ser realizado quanto às Assembleias Legislativas. É necessário iluminar a pesquisa subnacional com considerações teóricas que ultrapassem a “generalização empírica”. Tal expediente contribui para um entendimento mais amplo das instituições políticas no Brasil, permitindo visualizar as diferenças regionais e as lógicas subjacentes à atuação político-legislativa. Ao deslocar a pesquisa da Câmara dos Deputados para um legislativo estadual, o trabalho escolhe o Rio Grande do Sul. Um Estado cuja literatura acadêmica aponta para a existência de “peculiaridades”, como, por exemplo, a discussão acerca da polarização política e do sistema partidário, a existência de alternância no poder, oposições atuantes e algumas características da “cultura política”. No que tange ao funcionamento de seu legislativo e às relações Executivo-Legislativo, as pesquisas têm sido crescentes, mas ainda não exploram a lógica por trás dos procedimentos, nem estruturam seus argumentos através de deduções teóricas.

Boa parte dos estudos publicados sobre o RS vincula-se a argumentos distributivistas, quando muito. Porém, em trabalho anterior, este autor já indicou a insuficiência desse modelo para explicar a totalidade do comportamento parlamentar, especialmente a atuação em plenário. Inferiu-se, para o período de 2003-2006, que a indisciplina partidária nas votações nominais não esteve associada a indicadores da arena eleitoral ou da carreira política individual de cada deputado (que supostamente trariam incentivos para atuação particularista), mas sim ao alinhamento do partido entre governo e oposição e a sua posição num *continuum*

esquerda-direita, corroborando a idéia de que aquela dinâmica legislativa estadual organiza-se em linhas partidárias. Constatções como essas indicam a importância de verificar a plausibilidade de hipóteses deduzidas a partir de outras teorias. Por conseguinte, este trabalho ajuda no desenvolvimento das pesquisas sobre os sistemas políticos subnacionais e as relações entre Executivo e Legislativo, especialmente por examinar a lógica subjacente à utilização de procedimentos de urgência e seus efeitos no sucesso legislativo do governador, a luz de elementos teóricos da vertente partidária e informacional.

O período escolhido corresponde aos anos de 1999 a 2006. Tratam-se das 50^a e 51^a Legislaturas e dos Governos de Olívio Dutra (PT) e Germano Rigotto (PMDB). O Governo mais recente, de Yeda Crusius (PSDB – 2007/2010), não foi incluído na análise por ainda estar em curso no decorrer da pesquisa. Trata-se de momento em que a democracia pós-88 encontra-se mais institucionalizada relativamente a governos anteriores. Há contrastes entre os dois períodos que enriquecem a análise. Primeiramente, um governo minoritário e de esquerda que enfrenta a crescente oposição de uma maioria legislativa. Em seguida, uma gestão de centro-direita com ampla maioria na Assembléia. Diferentes formatos de coalizões de governo e agendas políticas que permitem comparação e um exame mais completo das hipóteses. Por fim, a escassez de estudos sobre o período e a facilidade no acesso aos dados também contribuíram para o recorte temporal.

O texto divide-se em três capítulos. No primeiro – “Rio Grande do Sul: história política, sistema partidário regional e relações Executivo-Legislativo” –, são apresentados alguns elementos pertencentes ao debate em torno da política subnacional no Rio Grande do Sul. Trata-se de questões prévias que auxiliam a compreensão do caso, indicando as potencialidades e limites da análise, perpassando aspectos ditos “particulares” da cultura política gaúcha no seio de sua história, a controvérsia quanto ao sistema partidário e a polarização, bem como a produção acadêmica principal sobre relações Executivo-Legislativo no RS e no interior da agenda sobre os legislativos estaduais brasileiros. No segundo capítulo – “o problema teórico: entre o cartel legislativo e a assimetria de informações” – são discutidos alguns dos aspectos teóricos relativos ao tema, deduzidos das teorias de organização do legislativo, cuja aplicação no Brasil relaciona-se ao presidencialismo de coalizão, com ênfase no fenômeno dos cartéis legislativos a nos problemas informacionais. É nesse momento que os elementos teóricos são informados, esboçando-se um modelo analítico relativo ao uso de procedimentos de urgência nos projetos do Executivo estadual, donde são deduzidas algumas hipóteses, destacando aspectos que ilustram a *rationale* dos procedimentos de urgência num legislativo partidariamente organizado e que se defronta com problemas

informativos. Por fim, no último capítulo – “as razões da urgência no caso gaúcho” – faz-se a análise empírica propriamente dita. Num primeiro momento, apresenta-se o caso a ser analisado, discutindo-se, especificamente, o funcionamento da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. Logo após, esclarece-se a abordagem metodológica. E, finalmente, faz-se a análise dos resultados obtidos.

1 RIO GRANDE DO SUL: HISTÓRIA POLÍTICA, SISTEMA PARTIDÁRIO REGIONAL E RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO

O primeiro capítulo desta dissertação dedica-se a apresentar alguns elementos centrais e relevantes em torno do caso escolhido, ou seja, os tópicos mais destacados sobre a política no Rio Grande do Sul, incluindo estudos sobre seu legislativo estadual e a relação entre poderes. Embora ainda não se discuta a controvérsia teórica, nem seja o momento da verificação empírica do modelo analítico esboçado, trata-se de etapa inicial que não só aponta para as especificidades do caso, mas, exatamente por isso, possibilita identificar como a análise da dinâmica legislativa gaúcha enriquece o debate e quais os limites desse estudo de caso para o desenvolvimento da teoria. Do mesmo modo, conhecendo o patamar das pesquisas sobre o cenário gaúcho, pode-se localizar a contribuição específica desse trabalho, seja para o entendimento do funcionamento dos legislativos estaduais em geral, ou, especialmente, em relação às instituições políticas do Estado analisado.

Fala-se muito sobre certa distinção sul-riograndense quanto a seus processos políticos. Um Estado altamente “politizado”, com história e tradição marcantes e que até hoje apresentaria a marca de certa polarização. Um tanto de mito, outro tanto de realidade. O fato é que há características destacadas, que serão objeto de consideração nas seções seguintes, capazes de situar o caso como um exemplo extremo na dinâmica legislativa estadual, caracterizando fenômenos eventualmente ofuscados em outros cenários. Necessário, portanto, entender qual a relevância das “distinções” locais para o fenômeno sob análise, bem como situar o cenário observado frente à produção acadêmica corrente sobre legislativos estaduais.

Diante disso, o capítulo divide-se em três seções. Primeiramente, são abordados alguns aspectos elementares da política regional gaúcha, com um relato de sua trajetória histórica e do papel da Assembléia, junto a alguns comentários relativos à “cultura política”, tema que ambigualmente tem reunido argumentos diversos (do tradicionalismo autoritário à politização democrática e participação). A segunda seção dedica-se à controvérsia existente em torno do sistema partidário regional, cujas análises pendem entre uma trajetória histórica de “bipartidarismo de fato” e a consolidação do multipartidarismo no atual período democrático, tratando rapidamente, também, sobre a questão da polarização. Ao final, reportam-se os principais trabalhos já realizados que tratam sobre as relações entre Executivo e Legislativo no Rio Grande do Sul, conjugando o tema no interior do desenvolvimento das pesquisas sobre os legislativos estaduais brasileiros.

1.1. Rudimentos históricos da política regional gaúcha

As teses acerca da “excepcionalidade” gaúcha em regra destacam a influência da história local e o peso de certas tradições na cultura política. Esta é muitas vezes associada a elementos próprios da geografia (como o fato de ter sido uma fronteira “quente”), à primeira matriz econômica do Estado, em torno da pecuária extensiva, ou mesmo a suas origens étnicas. A figura do “gaúcho” carrega até hoje seu peso simbólico, atualizado pelos movimentos tradicionalistas de resgate cultural vigentes, mas também apresenta implicações na esfera política. O isolamento inicial da região e sua beligerância originária nos confrontos fronteiriços com espanhóis, uruguaios e argentinos, assim como nas revoltas intestinas, especialmente a Revolução Farroupilha, ou mesmo na predominância de suas tropas na Guerra do Paraguai, contribuíram para o que Love (1975) denominou “mito da inclinação gaúcha para a vida militar”. A militarização da vida social teria implicações políticas evidentes. Um certo tipo de caudilhismo seria frequentemente posto ao lado da exaltação do “espírito de partido” ou da “bipolarização política”, alimentando tanto o imaginário de uma sociedade democrática e de homens livres e guerreiros, quanto a prática do autoritarismo dos estancieiros e chefes locais. Desde o Império, o ambiente político estadual já estaria associado a essas representações. Uma vez constituído o “mito”, ainda é difícil desfazê-lo.

Em certo sentido, a vida política sul-riograndense deve muito a sua Assembléia estadual. Esta Casa de representação esteve presente desde os primórdios da história política do Estado, mesmo enquanto província. Instalada em abril de 1835, como Assembléia Provincial do Rio Grande do Sul, foi um dos palcos de debates e disputas que antecederam e acompanharam a Revolução Farroupilha (1835-45), longo evento separatista, tendo funcionado até mesmo com a Capital Porto Alegre sitiada pelas tropas imperiais. Ainda nessa época, acolheu alinhamentos políticos particulares, como a “Liga” e a “Contra-Liga”, unindo Liberais e Conservadores ou manifestando hostilidades enquanto um Gabinete de Conciliação sustentava-se no plano nacional. Por ela também passou o liberalismo radical de Gaspar Silveira Martins, que desde então se alternava no poder com períodos de predomínio conservador, até o ocaso da monarquia³.

³ Para uma história resumida da atuação da Assembléia Provincial durante o Império, ver Franco (2004).

Embora o ingresso do contingente imigrante europeu (especialmente italianos e alemães) tenha iniciado uma alteração nas bases econômicas da região, diversificando as atividades produtivas, a estrutura política manteve-se praticamente inalterada, nas mãos das mesmas elites durante toda a República Velha. Os novos grupos econômicos estavam inicialmente alijados do processo político e, mesmo quando foram incluídos, limitavam-se a estabelecer a ligação entre a massa de pequenos proprietários e a oligarquia pecuarista. Enquanto o poder da estância começa a reduzir seu peso econômico, ele permanece monopolizando o acesso aos recursos políticos. Nos termos de Baquero e Prá (2007), sedimentou-se um “modelo conservador-autoritário”, baseado nos dogmas do positivismo comteano, pelas mãos do Partido Republicano Riograndense (PRR), que por mais de uma vez disputou o poder violentamente com outras elites tradicionais, remanescentes do liberalismo radical do Império. Ou seja, o domínio republicano de Júlio de Castilhos e Borges de Medeiros não foi acompanhado por tranquilidade, mas por oposições que desaguaram em amplos confrontos civis. Primeiro, a Revolução Federalista (1893-95), tendo Silveira Martins como opositor ao regime castilhista, ainda nos primórdios da República. Mais tarde, a Revolução de 1923, tendo Assis Brasil na proa opositora ao mando borgista, figura que em 1928 também viria a organizar o Partido Libertador.

Apesar de nessa época a Assembléia perder muitas de suas funções, passando a ser praticamente um órgão homologatório do orçamento, submetido ao poderio do Presidente do Estado, há marcas importantes no cenário político do Rio Grande do Sul que o distinguia da maioria dos outros Estados. Um sistema federal relativamente descentralizado propiciou a implantação localizada de um modelo republicano nacionalmente derrotado. Inspirada pelo positivismo, a primeira Constituição estadual institui um Legislativo unicameral restrito a questões orçamentárias e um Executivo com poderes de legislar por decreto, permitindo ampla reeleição ao Presidente do Estado, que simbolizaria o ditador republicano de Comte (Trindade, 2005). Mesmo diante de uma forte hegemonia política e um sistema regional centralizador com lastro em uma rede de apoios municipais, movimentos de oposição sempre existiram, diferentemente de quase todos os outros estados, até com violência e mortandade.

Ou seja, de um ponto de vista histórico, há certa razão em algumas teses sobre a “excepcionalidade” gaúcha. Já na Primeira República o sistema político subnacional apresentava características importantes. A organização constitucional seguia outras orientações filosóficas. Forças políticas opositoras imergiam para as disputas regionais. E mesmo seu tipo de “coronel” era específico (ao menos aquele do PRR); não se tratava somente de um grande proprietário rural, mas de um “coronel burocrata”, distinto pelo seu

papel dentro da estrutura partidária e por sua lealdade, como indica Love (1975). Trata-se de diferenças significativas em relação à organização política de outros estados da federação, nos quais, por exemplo, eventuais oposições eram praticamente irrelevantes ou organizavam-se através de movimentos não-partidários, permanecendo os partidos republicanos estaduais como únicos, com predominância praticamente incontestada. Porém, ao contrário de algumas representações míticas, essa “politização” do cenário gaúcho não representava anseios ou inspirações democráticas, mas o domínio oligárquico e o autoritarismo.

Foi nesse ambiente político que a “Geração de 1907” atuou. Seu maior líder, Getúlio Vargas, também transitou pela Assembléia como líder do governo antes de assumir a Presidência do Estado na sucessão à Borges de Medeiros e passar ao mais alto posto da nação com a Revolução de 1930. Esta mesma Casa, sob a direção de líderes dessa geração, no esgotamento do modelo borgista, foi palco da reconciliação do Estado e do apoio à Aliança Liberal. A influência desse contexto político, das posições ideológicas então vigentes e de componentes da cultura gaúcha na atuação nacional de Vargas e na condução que ele conferiu ao Estado brasileiro ainda é motivo de controvérsia.

Com o fim da República Velha, também encerram as atividades da então Assembléia dos Representantes, até ressurgir como “Legislativa” após suas tarefas constituintes em 1935. Nesse ínterim, as forças políticas regionais rearticulam-se em torno de novas agremiações, como o Partido Republicano Liberal (situação) e a Frente Única Gaúcha (oposição), sem ignorar a representação classista instituída pela nova Carta. Destaca-se, também, o papel do interventor Flores da Cunha, tanto na sustentação regional do Governo Provisório, no enfrentamento ao movimento de 32, na instituição do “modus vivendi” que garantiu o convívio pacífico das forças políticas e mesmo na resistência do curto período constitucional que antecedeu ao Estado Novo. Apesar do Legislativo participar desses processos, a ditadura varguista fecha novamente suas portas, até a redemocratização no pós-guerra.

A retomada dos trabalhos se dá em 1947, momento em que a organização partidária no Estado foi reconstituída, já em linhas mais nacionais, essencialmente dividida em dois blocos sob a liderança do Partido Social Democrático (PSD) e do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). O cenário regional ainda contou com a presença de outras agremiações: a União Democrática Nacional (UDN), com menor relevância que em outros estados, o Partido de Representação Popular (PRP), o Partido Democrata Cristão (PDC) e o Partido Libertador (PL) que pretendia carregar a tradição do homônimo pretérito e possuía uma importância mais regionalizada. As primeiras controvérsias acerca do multipartidarismo ou do bipartidarismo de fato residem no sistema partidário dessa época.

Essa época foi marcada por alterações na matriz produtiva, com a coexistência do minifúndio e do latifúndio, certa diversificação dos produtos agrícolas e, a partir da década de 1960, a expansão da lavoura empresarial, especialmente da soja (Baquero e Prá, 2007). Politicamente, foi um momento de ampliação do debate através da Assembléia, marcando a polarização do período, sendo palco, por exemplo, de Fernando Ferrari e berço de lideranças como Leonel Brizola, Pedro Simon, Paulo Brossard e Sereno Chaise, estes que atravessaram a ditadura militar e atuaram no regime democrático atual. Ainda se destacaram as discussões acaloradas em torno das “encampações” de empresas privadas pelo Poder Público, repercussões de episódios nacionais, como a morte de Vargas, e a Campanha da Legalidade em 1960/61, liderada por Brizola, enquanto ocupava o Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

Com o Regime Militar, o corpo parlamentar estadual sofre seus primeiros revezes através das cassações, gerando um clima de pouco interesse na apresentação de projetos e ocupação da tribuna. Em seguida, com o realinhamento partidário imposto pelo regime autoritário, o parlamento permanece sob certa tutela, escolhendo indiretamente o Governador e tendo outros deputados cassados até o advento do malfadado AI-5. Durante a década de 1970, nas eleições indiretas de 70 e 74, o MDB não comparece à escolha estadual. O “pacote de abril” impede o crescimento ainda maior do partido opositor, que permanece na resistência ao regime, vindo a ganhar fôlego decisivo com a abertura “lenta e gradual” e, especialmente, com a anistia.

Junto à flexibilização do regime ocorre a reorganização partidária. O legislativo estadual gaúcho passa a ter suas forças divididas entre os antigos emedebistas agora no PMDB, PDT, PT e PP e os arenistas no então PDS. Em 1982, Jair Soares (PDS) elege-se governador e, em 1986, é a vez de Pedro Simon (PMDB), marcando, com a alternância de poder, o retorno inarredável da democracia. Note-se, ainda, que, ao longo da década de 80, ocorre o primeiro crescimento do Partido dos Trabalhadores, efervescido pelos movimentos sociais no campo, pelo sindicalismo docente estadual, pelas organizações estudantis, pelas Diretas Já e por sua articulação na região metropolitana, dando início a sua representação na Assembléia Legislativa em 1987 e vindo a conquistar a Prefeitura da Capital em 1989, por lá permanecendo até a década de 2000.

De qualquer maneira, é o advento das Constituições Federal e Estadual que marca o início da Nova República, juntamente com as primeiras eleições diretas à Presidência após o regime militar. Ao longo da década de 1990, as forças partidárias diversificam-se no interior da Assembléia, com o crescimento do PT ocupando o espaço à esquerda do PDT, o ingresso

de outros partidos, tais quais PSB, PFL/DEM, PSDB, PPS, PC do B, PL, todos com bancadas menores, bem como o crescimento do PTB, que passaria a ocupar a posição de mediano do plenário desse legislativo estadual. No âmbito do Executivo, o novo período é marcado pela alternância de poder, mantida até hoje. Mesmo com a mudança de regras para o pleito de 1998, nenhum governador alcançou a reeleição e somente em 2010 um candidato obteve a vitória eleitoral em primeiro turno.

Em termos de agenda, o governo de Alceu Collares (PDT, 1991-1994) - minoritário num ambiente de competição partidária, mas que teria utilizado sua posição institucional e pressão sobre as bases dos deputados (Abrúcio, 1998) para aprovar seus projetos legislativos - foi marcado pela moratória de 91, pela extinção da Secretaria de Justiça e Segurança e pelas controvérsias na área de educação, com a tentativa de implantação dos CIEPs, a discórdia em torno do “calendário rotativo” e longas greves do magistério. Ainda durante sua gestão, em 1994, ocorreu um dos maiores motins do sistema prisional gaúcho, momento em que a Assembléia Legislativa, através da Comissão de Direitos Humanos, teve participação direta nas negociações. Já no governo de Antônio Brito (PMDB, 1995-1998), que formou uma ampla coalizão majoritária com escassas derrotas, a agenda esteve centrada no tema das privatizações, da modernização do Estado e dos incentivos fiscais. A venda de ações da Companhia Riograndense de Telecomunicações (CRT) e da Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE) pertencentes ao governo, bem como outros programas polêmicos, tal qual o Plano de Demissão Voluntária (PDV), marcam os debates e confrontos no plenário da Assembléia e no noticiário político.

Entre 1999 e 2002 foi a vez de Olívio Dutra (PT) governar o Estado. Novo governo minoritário que viu sua base política ser reduzida pela migração partidária de deputado do PSB e pela saída do PDT de sua coalizão de governo em função da disputa eleitoral para a Prefeitura de Porto Alegre, o que resultou em derrotas significativas para a condução de seus projetos legislativos. A agenda foi marcada por questões que normalmente eram acompanhadas de acirradas divergências. Desde as negociações da dívida com a União, os incentivos fiscais a montadoras de automóveis, a instituição do Orçamento Participativo no plano estadual, os projetos de alteração da chamada “matriz tributária”, a criação da Universidade Estadual e a polêmica em torno da CPI da Segurança Pública, fortemente alimentada pela imprensa local. De 2003 a 2006, o governo sul-riograndense esteve nas mãos de Germano Rigotto (PMDB), que chegou ao segundo turno rompendo a suposta polarização eleitoral entre os dois últimos governadores. Em sua gestão, compôs um governo de coalizão majoritária, tendo poucas dificuldades na aprovação de suas proposições. Sua agenda inicia

com preocupações em torno das finanças públicas. Perpassou uma reforma no sistema de previdência estadual, com a divisão do Instituto de Previdência do Estado (IPE) em um setor de Saúde e outro Previdenciário. Sua agenda também esteve direcionada aos incentivos para a iniciativa privada, com a anistia de tributos, a instituição do Fundo Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul (FUNDOPEM), do Programa de Harmonização do Desenvolvimento Industrial do RS (INTEGRAR) e do RS Competitivo, bem como promovendo alterações na legislação tributária, como o Simples Gaúcho e o ICMS eletrônico. Por outro lado, boa parte das divergências e polêmicas, ressaltadas pela oposição atuante, esteve em torno do tratamento dado ao funcionalismo público (especialmente policiais e professores, que ensejaram movimentos grevistas), de CPIs, como a dos Pedágios e dos Combustíveis, ambas envolvendo membros do governo, e dos aumentos de impostos, então chamados de “tarifaços”.

Estes dois últimos governos correspondem exatamente ao período que será objeto de análise no capítulo final desta dissertação. Na ocasião, o desempenho legislativo dos governos será mais bem examinado, com atenção para o uso de procedimentos de urgência pelo Governador e pelo próprio legislativo, resgatando aspectos contextuais de cada gestão, especialmente em termos de distribuição das forças partidárias.

Relatada um pouco da trajetória histórica da política regional gaúcha e do papel ocupado pela sua Assembléia Legislativa, cabe comentar algumas assertivas sobre a cultura política local e a suposta “excepcionalidade” sul-riograndense. Baquero e Prá (2007) salientam que a historiografia tradicional em torno da figura do gaúcho e da “politização” da região ensejou certa visão ideal de uma sociedade democrática, desde o nascimento do Estado. Tais autores contestam essa tese, enfatizando a presença histórica de elementos autoritários e conservadores, porém se mantendo a inferência quanto à dicotomia da vida político-partidária, aspectos esses todos ligados a uma matriz histórica de beligerância e mandonismo. A pesquisa deles segue enfrentando o tema da cultura política ao examinar as orientações da sociedade sul-riograndense contemporânea com base em um conjunto de pesquisas *survey*. Trata-se de temática bastante em voga na produção acadêmica de Ciência Política proveniente do Rio Grande do Sul. Assim, a partir de informações atitudinais, analisam aspectos como: confiança, desempenho governamental, orientação do trabalho dos governantes, eficácia política, expectativa de tratamento por parte do governo e opinião acerca da democracia. As informações mais recentes indicariam uma orientação negativa em relação à política. A análise longitudinal apontaria um recente aumento da descrença e mesmo uma queda na participação. Baquero e Prá (2007) concluem pela persistência de valores e

práticas que não favorecem a construção de uma cultura política participativa e democrática.

Por um lado, o trabalho em questão pretendeu desfazer o mito de uma “democracia farrapa originária”, indicando que a matriz histórica carrega autoritarismo. Porém, disso se infere uma influência praticamente aprisionadora de uma cultura política que não explica a dinâmica regional ou os fenômenos existentes. Trata-se de utilizar uma constante (a cultura) para entender a variação dos resultados, o que possui escasso valor explicativo. Por outro lado, a pesquisa atitudinal também contribui para a desconstrução de outro mito recente, o da excepcional politização e participação do gaúcho contemporâneo. Em suma, apesar da trajetória histórica do Rio Grande do Sul apresentar importantes particularidades, como as oposições atuantes, o contexto atual de atitudes políticas do eleitorado parece não caracterizar nada de tão extraordinário. Vejamos se a suposta “excepcionalidade” reside no âmbito das elites políticas e na organização do sistema partidário regional.

1.2. A controvérsia sobre o sistema partidário e a polarização

Entender a dimensão da suposta especialidade do caso gaúcho é tarefa que antecede à análise da questão central propriamente posta nesta dissertação. Considerações desta espécie podem delimitar o escopo de aplicabilidade do modelo analítico proposto, bem como projetar as possibilidades de futuras comparações. Os pontos da seção anterior, resumindo a trajetória histórico-política do RS e comentando rapidamente um trabalho sobre sua cultura política, não permitiram visualizar uma notável “politização” no âmbito das atitudes do eleitorado, mas tão somente algumas possíveis peculiaridades na dinâmica das elites políticas regionais. Desse modo, é importante observar algumas questões relativas aos sistemas partidários, seja no período entre 1946-64, seja após a redemocratização. Destaca-se a tese do dualismo e polarização, inicialmente sedimentada na tradição do Rio Grande e no que seriam elementos de sua cultura política. Aqui também reside a controvérsia sobre o grau de pluralização das forças partidárias. As questões são: haveria uma marca bipartidária forte na política gaúcha, tornando-a bastante específica? Ou existiria uma diversificação de forças, inclusive com alguma acentuação no atual período democrático? Tal discussão ganha relevo quando a consideramos como medida de aproximação e comparação a outras realidades estaduais.

Como nos estudos considerados na seção anterior, boa parte da historiografia enfatiza a existência de um agrupamento governista e de um contraponto oposicionista em

praticamente toda a história política do RS. E mais: tal característica também representaria uma bipolarização. Tivemos imperiais contra farrapos, republicanos contra federalistas, petebistas contra antipetebistas, MDB versus ARENA, e, mais recentemente, petistas contra antipetistas. Como destacado por Grohmann (2006) e outros, este seria um traço regional, com correntes políticas que atualizam relações de oposição binária. Em que pese o conceito e desdobramentos dessa polarização não tenham sido esclarecidos em bons termos, análises sobre o contexto político e resultados eleitorais muitas vezes indicaram a contraposição entre dois blocos, com grupos intermediários raros ou pouco relevantes.

Porém, mesmo no passado remoto é possível detectar episódios de realinhamentos e distensões. No Império, tempos depois do movimento farroupilha promover longo evento separatista, liberais e conservadores uniram-se em torno da “Liga”. Mesmo durante a República velha, marcada por confrontos entre republicanos e federalistas, o período que sucedeu a pacificação de Pedras Altas (1923) levou a certo realinhamento de oposicionistas e dissidentes através do Partido Libertador e, especialmente, possibilitou a pacificação do Estado e o apoio à Aliança Liberal e à ascensão de Vargas. Em que pese a disputa entre Frente Única e PRL, até nos anos 1930 foi possível conciliar interesses por algum tempo com o “modus vivendi” assegurado por Flores da Cunha. Desse modo, embora o relato histórico ressalte a existência de oposições atuantes e muitos momentos acirrados na política regional, há elementos sugerindo que a polarização não foi constante, nem a radicalização uma necessidade. A sugestão sempre foi de que tal dinâmica bipolar permeava a vida social, mas a evidência disponível geralmente se limitava ao âmbito das elites políticas.

Com o início de um novo momento eleitoral um pouco mais amplo, é no pós-guerra que as possibilidades de correspondência entre encontros partidários ou parlamentares com divisão do eleitorado tornam-se mais claras. E aqui se iniciam as principais divergências analíticas. De um lado a tese do bipartidarismo de fato no período 1946-64 (Trindade, 1975); do outro, o reconhecimento do multipartidarismo na mesma época e sua renovação com o término do regime militar (Tavares, 1997). Como lembrado por Pereira (2004), não se trata apenas de simples observação, mas de um problema interpretativo, consistente em como combinar a polarização ideológica com a existência de vários partidos, controvérsia ainda não resolvida por completo até os dias atuais.

O texto de Trindade (1975) situa-se na primeira geração de estudos eleitorais sobre o Rio Grande do Sul. Tendo como objetivo detectar padrões de comportamento no eleitorado gaúcho e o desenvolvimento do sistema partidário, dedica-se a examinar tanto a fase multipartidária que teve início com o fim do Estado Novo, nos pleitos de 1950 a 1962, quanto

a fase bipartidária de 1966 a 1974. O ponto central da análise é a estabilidade e polarização.

Trindade (1975) inicia pela fase multipartidária. De plano, uma característica crucial do sistema regional naquele período, que contrasta com outros estados, teria sido o crescimento do PTB não repetindo a aliança nacional com PSD para as disputas locais, bem como o pequeno tamanho da UDN. Para a análise, o autor categoriza as forças políticas: “partidos populistas” reúnem o PTB e o Movimento Trabalhista Renovador (MTR); “conservadores-liberais”, o PL, PSD e UDN; e “terceira-força”, o PDC e PRP. Cinco padrões de comportamento eleitoral são detectados. Primeiro, a relativa estabilidade no Estado em seu conjunto, que seria fruto da fidelidade dos eleitores, especialmente ao PTB (nascido das bases varguistas) e ao PL (cuja trajetória remonta às forças federalistas da primeira república). O padrão seguinte seria a “tendência à polarização das preferências eleitorais num sistema bipartidário de fato” (Trindade, 1975, p.155). Aqui, haveria a disputa marcante entre o populismo e os conservadores-liberais, caracterizando a dicotomia PTB x anti-PTB. Essa conclusão enfatiza as coligações na esfera municipal. Por conseguinte, o terceiro padrão corresponde à dominação eleitoral do trabalhismo, que figurou como primeira ou segunda força política, também nas disputas locais. O declínio dos “conservadores-liberais” ao longo do período é mais um padrão detectado por Trindade (1975), melhor percebido em torno do PSD e menos importante para o PL, eleitoralmente circunscrito a alguns municípios da fronteira. Finalmente, resultando de combinação das conclusões anteriores, o último padrão corresponde à “inviabilidade de formação de uma terceira força eleitoral capaz de significar uma nova alternativa ao eleitorado” (Trindade, 1975, p.155).

O autor também indica a disposição geográfica das forças políticas naquele período, comentando associações econômicas e societárias de cada local. O trabalhismo predominou na área metropolitana de Porto Alegre, em pólos regionais ou sub-regionais (áreas de maior urbanização) e parte da zona sul do Estado (vínculos familiares e patronais de Vargas). Os partidos conservadores-liberais tiveram maior presença na zona norte do Estado, particularmente na região nordeste e na serra do sudeste, áreas de predomínio da pequena e média propriedade rural. Já o PL ocupou a região de sua tradição histórica, ligada à pecuária e ao grande latifúndio. Por fim, a terceira força (PDC e PRP) concentrou-se no norte do Estado, em regiões ligadas à imigração italiana e alemã.

Com a instituição da ARENA e MDB, a fase seguinte teria se adequado à polarização das preferências anteriormente existentes num sistema bipartidário de fato. A expectativa era de que o MDB acolhesse o eleitorado dos partidos populistas e a ARENA, os conservadores liberais. Porém, a análise das eleições estaduais não revelou exatamente essa correspondência,

chegando até a inverter a dominação eleitoral de alguns municípios entre 1968 e 72. Essa reordenação teria levado a um predomínio do partido do regime, inclusive em localidades antes “petebistas”. Por fim, Trindade (1975) explora a anatomia do voto em Porto Alegre, indicando a vantagem emedebista em bairros populares e o melhor desempenho arenista nos locais de classe média e alta, observando, também, que não teria ocorrido diminuição do voto conservador-liberal no período.

A tese do “bipartidarismo de fato” é desafiada por Tavares (1997). Ultrapassando o foco municipal e dedicando atenção às eleições majoritárias para o Governo do Estado, Presidência e Senado, este autor concorda com a estabilidade, mas indica que o padrão foi de “competição pluripartidária e multipolar com perfeita alternância, na vitória nas urnas, entre partidos ou blocos opostos” (Tavares, 1997, p. 167) relativamente ao período 45-66. E na representação para Assembléia e Câmara Federal teria se consolidado “um sistema pluripartidário que as eleições proporcionais viabilizavam quer no terreno eleitoral, quer no terreno parlamentar” (Tavares, 1997, p. 167). Por conseguinte, a análise do autor também indica que a noção de existência de dois blocos polares estáveis não resistiria aos dados do período, haja vista, por exemplo, a dinâmica de coligações dos membros da “terceira força”, ora com “populistas”, ora com “conservadores-liberais”. A prova do sistema plural não residiria apenas na existência de forças políticas outras, mas na possibilidade de que mais de dois partidos conquistassem eleitoralmente o governo. Em seu estudo, apenas a eleição de 1958 poderia ser identificada como amplamente bipolarizada, não as demais.

Na sequência, ao entrar no exame do período pós-82, Tavares (1997) apresenta algumas inferências baseadas em um índice de *coerência partidária sistêmica*, obtido através do somatório das diferenças entre a magnitude relativa de votos obtidos por cada partido para a Assembléia e Câmara. “Coerência” esta que, apesar de crescente ao longo do tempo, seria escassa exceção, tanto nacionalmente quanto no subsistema estadual. De qualquer maneira, tal indicador apontaria diferenças importantes na identificação partidária, o que pode ser interpretado como uma das características particulares do RS. O autor também observa a fragmentação do sistema de partidos (eleitoral e parlamentar) através de diversos índices, bem como o avanço partidário nas eleições, indicando que a pluralização do sistema até 1995 esteve ligada ao crescimento de partidos médios e não a uma elevação no número de partidos, com destaque para a ampliação das votações e bancadas do PT. Além disso, apresenta algumas medidas de volatilidade partidária eleitoral (decrecentes no tempo) e

intraparlamentar⁴, por ele consideradas baixas. Assim, o que caracterizaria o sistema partidário gaúcho não seria um “bipartidarismo de fato”, mas um senso de lealdade e coesão partidárias. De qualquer maneira, tais constatações não afastariam problemas ligados ao individualismo dos políticos e à combinação de elementos institucionais extra-legislativos (separação de poderes, representação proporcional e pluripartidarismo), o que criaria obstáculos à formação de maiorias estáveis. Assim, ao refletir os exemplos dos governos Collares (PDT, 1991-1994) e Britto (PMDB, 1995-1998), este último então em curso, Tavares (1997) opina que o formato institucional fragiliza o caráter partidário do governo, restando duas opções governativas: as minorias passíveis de confronto ou as coalizões multipartidárias de fraca identidade.

Por sua vez, Grohmann (2006) retoma a discussão acerca da polarização política no Rio Grande do Sul. Porém, desta vez a análise não recai em resultados eleitorais ou somente na composição das casas legislativas. O foco é a Assembléia estadual e as relações com o Executivo. O período contrastado vai de 1995 a 2001, alcançando os governos Britto (PMDB) e Olívio (PT). Após discorrer sobre polarização, paralisia decisória, bem como ressaltar que os dados observados são insuficientes para qualquer afirmação sobre o eleitorado ou a sociedade gaúcha, o autor analisa comparativamente os resultados do processo legislativo e aponta para um incremento no nível de polarização do processo decisório entre os dois momentos, com maior conflitividade e menor predomínio e sucesso do Executivo na gestão petista. Note-se, ainda, que tal investigação já representa uma transição do objeto de análise, deixando o foco isolado no sistema partidário com a predominância dos dados eleitorais para um exame mais detido das relações entre Executivo e Legislativo e do processo decisório.

Não é a proposta deste trabalho resolver a controvérsia entre “bipartidarismo de fato” e multipartidarismo no Rio Grande do Sul. Da mesma forma, não pretende assentar se a “tradição” ou “cultura política” regional gerou um sentimento maior de lealdade partidária do que em outros estados ou não. Nem mesmo se propõe a considerar a medida da polarização do sistema político estadual, seja no parlamento ou no eleitorado. Porém, a intenção de trazer essa discussão é descrever melhor o cenário que será examinado, possibilitando um ajuste mais cauteloso do modelo analítico proposto para o exame de aspecto do processo decisório legislativo. Isso permite amenizar o eventual sobredimensionamento de algum fator, bem como vislumbrar as possibilidades futuras de análise comparada.

Mesmo que este trabalho não proponha resolver as questões e controvérsias

⁴ Tais indicadores são assumidos como *proxies*. A interpretação dos resultados para indicar realinhamentos partidários também é feita com a devida reserva por Tavares (1997).

apresentadas nesta seção, cabe reportar alguns dados elementares sobre a evolução do sistema partidário estadual nas disputas para o Governo do Estado e Assembléia Legislativa, atualizando séries históricas. Assim, a primeira tabela reporta a evolução no percentual de votação para os principais partidos em pleitos majoritários estaduais de 1º turno. A segunda, indica o número de deputados estaduais eleitos por partido nas eleições entre 1990 e 2010.

Tabela 1. Percentual de votação dos principais partidos na eleição para Governador do Estado. 1º turno. 1990-2010.

	1990	1994	1998	2002	2006	2010
PT	10,2%	34,7%	45,9%	37,3%	27,4%	54,9%
PMDB	20,5%	49,2%	46,4%	41,2%	27,1%	24,7%
PSDB					32,9%	18,4%
PDT	33,2%	5,6%	6,2%		3,7%	
PPS				12,3%		
PDS/PPB/PP		8,8%		6,2%	6,7%	

Fonte dos dados brutos: TRE – RS.

Tabela 2. Número de deputados eleitos para a Assembléia Legislativa por partido. 1990-2010.

	1990	1994	1998	2002	2006	2010
PT	5	6	12	13	10	14
PMDB	12	10	10	9	9	8
PSDB	0	1	2	3	5	5
PDT	13	9	7	7	7	7
PPS	0	0	0	3	4	2
PDS/PPB/PP	13	13	11	10	9	7
PTB	8	10	10	6	5	6
PFL/DEM	2	1	2	1	3	1
PSB	1	3	1	2	2	3
PC do B	1	1	0	1	1	1
PL/PRB	0	1	0	0	0	1

Fonte dos dados brutos: TRE – RS.

Preliminarmente, nota-se certa diversificação das forças partidárias, mesmo nas eleições para Governador. Com exceção dos pleitos de 1994 e 1998, um terceiro candidato sempre conseguiu ultrapassar a faixa de 10 pontos percentuais de votos totais, sendo que em 1994 esse patamar foi dividido entre as candidaturas do PDT e PPB. Do mesmo modo, nenhum governador foi reeleito ou conseguiu eleger seu sucessor, indicando-se alternância de poder. Com base na fragmentação das votações nas próprias eleições majoritárias, há como criar dúvidas quanto ao grau de polarização do cenário gaúcho depois de encerrada a gestão petista, especialmente ao se considerar que nos pleitos de 2002 e 2006 o segundo turno não foi disputado pelos dois candidatos da “polarização” esperada, mas incluiu um terceiro

competidor que acabou vencendo as eleições. Além disso, em 2010 um candidato consegue o feito inédito de vencer ainda em primeiro turno, o que poderia representar tanto uma divisão do “polo” adversário, quanto um deslocamento das preferências do próprio eleitorado. A evolução da distribuição de assentos na Assembléia Legislativa oferece indicativos semelhantes. Diminuição do PMDB e PDS/PPB/PP, decréscimo e estagnação do PDT, crescimento do PT (exceto 2006), oscilação do PTB e existência de bancadas menores, com especial atenção para o PSDB, sugerem, ao mesmo tempo, o crescimento da esquerda e maior pluralização no campo da direita. Embora ainda seja possível falar em um polo “petista” ou de esquerda, o polo “antipetista” vigente entre 1998-2002 desalinhou-se no período seguinte. Resta ver o que acontecerá agora, com o PT ocupando novamente o Palácio Piratini, desta vez optando por um governo de coalizão, com o PDT e o PTB fazendo parte de seu secretariado, além dos partidos de sua coligação eleitoral.

De qualquer maneira, estas considerações são meramente preliminares e ilustrativas, buscando auxiliar a compreensão do cenário. Em que pese a controvérsia entre multipartidarismo e bipartidarismo de fato ao longo da trajetória política do Estado, assim como a ênfase no tópico da polarização, os registros eleitorais e desempenhos governativos estaduais na última década têm indicado o aumento de certa diversificação das forças político-partidárias. Ou seja, se de um lado o caso gaúcho não exemplifica um espaço de dominância de uma força majoritária, também não tem representado tão densamente uma arena de disputas somente dicotomizadas. Dessa literatura resta ainda a sugestão de que a “excepcionalidade” gaúcha residiria em um sentimento de lealdade e coesão partidárias diferenciado de outros estados. Trata-se de julgamento assentado quase exclusivamente na “tradição”; de assertiva para a qual nenhum dos trabalhos citados oferece prova sistemática, assim como o presente exame não se propõe a refutar ou confirmar.

Apenas uma análise comparada poderia oferecer indicações mais seguras sobre a diferença das características particulares do sistema partidário regional sul-riograndense relativamente a outros estados. Mesmo assim, as diferenças existentes não devem ser suficientes para anular totalmente qualquer possibilidade de extrapolação de modelos analíticos aplicados ao RS, apesar de poderem exigir a realização de ajustes em futuros estudos comparativos.

1.3. As relações Executivo-Legislativo no Rio Grande do Sul e o debate sobre os legislativos estaduais

Para além da dimensão histórica e dos embates eleitorais, o aspecto preliminar mais esclarecedor para o desenvolvimento deste trabalho é averiguar o patamar dos estudos sobre as relações Executivo-Legislativo no Rio Grande do Sul. Isso permite situar a análise desta dissertação no interior da agenda de pesquisas sobre o subsistema político sul-riograndense e seu processo decisório legislativo. Tal relato não se limita a resumir os aspectos principais de esforços anteriores, mas pretende desenhar a trajetória geral dos debates sobre os estudos legislativos estaduais no Brasil, considerando as principais teses quanto a tais cenários, ainda que de maneira sumária.

A obra organizada por Lima Jr. (1997), da qual faz parte o texto de Tavares (1997), além de examinar o sistema partidário brasileiro sob o foco subnacional, teve desdobramentos. A partir dela, o processo decisório legislativo e as relações com o Executivo também passaram a ser investigadas sob o ponto de vista regional. Assim como o sistema de partidos de cada Estado apresentava diferenciações, não se tratando uma realidade nacional única, mas de verdadeiros “subsistemas”, a sugestão era de que as relações entre Executivo e Legislativo também pudessem ter características próprias, não necessariamente idênticas ao cenário nacional. Por conseguinte, inaugurando-se esse foco de análise, as questões cruciais passaram a ser: haveria algum padrão dominante no processo decisório legislativo estadual? Que fatores indicariam a possível predominância de algum padrão ou sinalizariam o sentido de diferenciações? São dúvidas que até hoje orientam crescente agenda de pesquisa.

Talvez as primeiras publicações que se enquadrem nessas perspectivas sejam o livro de Abrucio (1998a) e a coletânea organizada por Andrade (1998). O conjunto de artigos capitaneado pelo segundo autor também contém texto do primeiro, reiterando um dos argumentos contidos em seu livro “Os barões da federação: os governadores e a redemocratização do Brasil”. Trata-se da tese que intitula seu artigo: o ultrapresidencialismo estadual.

A proposta dessa coletânea foi apresentar um resumo de pesquisas realizadas pelos autores quanto ao processo decisório no legislativo, com ênfase para o município e Estado de São Paulo. O trabalho é a primeira importante referência para o debate acadêmico sobre a relação entre poderes no âmbito subnacional brasileiro, trazendo, inclusive, categorias analíticas, conceitos e teses explicativas que seriam objeto de discussão posterior.

Possivelmente, o artigo que alcançou maior repercussão foi o de Abrucio (1998b), quanto ao ultrapresidencialismo estadual, assumido, então, como um fenômeno político-institucional característico dos estados brasileiros no pós-88.

Segundo seu argumento, o sistema de governo vigente nos estados poderia ser chamado de ultrapresidencialista em função de duas características fundamentais: o domínio do processo de governo pelo Executivo (com Assembléias legislativas frágeis e controle de órgãos de fiscalização, como Tribunais de Contas Estaduais) e a concentração de poderes nas mãos do governador. Sem equipotência entre poderes, mas hipertrofia do Executivo, o presidencialismo, no âmbito estadual, seria “pouco democrático e quase nada republicano” (Abrucio, 1998a, p.111). O controle da Assembléia se daria não por simples maiorias parlamentares, mas por elas serem inorgânicas, incapazes de formular alternativas políticas ou contrariar o Governo. Tal domínio ainda estaria calcado em um “pacto homologatório” interligando a cooptação dos deputados através de recursos clientelísticos e a ausência de participação e responsabilização dos parlamentares quanto às políticas do Executivo. A regra do comportamento legislativo seria o “governismo”⁵, incentivado pela combinação de partidos fracos com centralização de recursos políticos em torno do governo. Além disso, o autor aponta quais seriam as origens (Abrucio, 1998a) ou razões estruturais (Abrucio, 1998b) do fenômeno, passando por poderes financeiros e administrativos do Governador (onde se inclui a questão federal, a repartição de recursos, disposição de cargos e as empresas e bancos estatais), pelas influências de um sistema eleitoral proporcional de lista aberta, por ausência de contrapesos regionais, pela fragilidade institucional das Assembléias, baixa visibilidade política e pela neutralização dos órgãos fiscalizadores.

Tanto em seu livro quanto no artigo, Abrucio (1998a e b) indica que sua tese decorre da análise de 15 estados durante o quadriênio 1991-1994. Ou seja, trata-se do período imediatamente seguinte às novas constituições federal e estaduais, onde se inaugurava uma institucionalidade em um cenário que ainda finalizava o rearranjo das forças políticas após o término de um regime ditatorial. No livro, o autor dedica maior atenção ao caso paulista, que parece ser a verdadeira referência da hipótese do ultrapresidencialismo. Em que pese ele também tenha considerado os demais estados como exemplos do mesmo fenômeno, fica patente, em sua própria análise, que há maiores ou menores aproximações. O Rio de Janeiro e o Rio Grande do Sul já sinalizavam os maiores desvios, especialmente por não seguirem uma regra clara de situacionismo na Assembléia.

⁵ Que difere do “situacionismo” com sutilezas importantes.

Cabe observar que o cenário sul-riograndense é apontado como o mais extremo. O período discutido pelo autor corresponde ao Governo Collares (PDT), claramente minoritário, que não buscou a estratégia de formar coalizões estáveis para a sustentação do governo, inserido num espaço de competição partidária pretensamente diferenciada e de “manutenção de identidades coletivas menos propensas às práticas fisiológicas” (Abrucio, 1998b, p.94). Embora tenha sido o Estado com maiores derrotas parlamentares entre aqueles examinados, ainda assim o autor indica que o governo perdeu poucas votações na Assembléia. A resposta oferecida para esse relativo sucesso seria a adoção de uma estratégia de conquista do apoio parlamentar caso a caso através de pressão na base dos deputados. Ou seja, a articulação do Governador com os Prefeitos e líderes locais teria sido a peça para obtenção de apoios *ad hoc*.

Todavia, Abrucio (1998a e b) não apresenta nenhuma medida consistente de sucesso parlamentar do governo, bem como nenhum indicativo mensurável da pressão nas bases e apoio *ad hoc*. As razões dessa explicação advêm, essencialmente, de relatos jornalísticos ou declarações e, como era de se esperar, acabam por explicar a exceção nos termos da regra, ou seja, mesmo em um Estado no qual o autor sugere existir competição e identidade partidária, um governo minoritário seria bem sucedido ao partir para pressões locais e eventuais recursos fisiológicos. Outras circunstâncias são ignoradas da análise, como, por exemplo, o fato do Governo conseguir dividir sua oposição no espectro ideológico, parte à direita, parte à esquerda, esporadicamente manobrando com essa segmentação.

Um importante marco seguinte na trajetória dos estudos legislativos estaduais é a publicação de outra coletânea de artigos organizada por Santos (2001). Tal obra apresenta seis estudos de caso relativo a Assembléias legislativas e relações com Executivo (MG, ES, RS, RJ, CE e SP), bem como uma análise comparada de aspectos institucionais e organizativos com foco em questões de delegação. Um dos objetivos do livro era verificar a plausibilidade da hipótese do ultrapresidencialismo estadual para além do período comentado por Abrucio (1998), apoiando-se no tipo de análise que estava em curso relativamente à Câmara dos Deputados e examinando mais cuidadosamente algumas realidades estaduais, tanto no que se refere aos formatos institucionais, quanto em relação ao desempenho de legislativos e governos no período 1995-1998. Além disso, o esforço coletivo discute a variação no processo decisório legislativo, verificando até que ponto os casos subnacionais se assemelham à realidade nacional em termos de alocação de poderes de agenda, centralização decisória e capacidade governativa, tal qual sugerem Figueiredo e Limongi (1999).

Como diz seu nome, a obra aponta diversidade e convergências. A hipótese do ultrapresidencialismo parece se ajustar mais fortemente ao caso paulista, mas não tem plena

correspondência em outros estados. Há fatores tanto institucionais quanto político-conjunturais que diversificam os padrões de relacionamento entre os poderes, seja fortalecendo o Legislativo ou fragilizando o domínio do Executivo. Além de situações de concentração de poder no governador e dispersão na Assembléia (hipótese do ultrapresidencialismo), também foram verificados casos de concentração de poder na Assembléia, mas dividido entre Executivo e Legislativo; dispersão interna e separação de poder; e partidos e governadores fortes. Ao final, a coletânea assume seu caráter exploratório e inclusive sugere uma agenda de pesquisa para os estudos legislativos estaduais.

No que tange ao Rio Grande do Sul, o artigo de Grohmann (2001) representa o primeiro esforço específico em analisar as relações Executivo-Legislativo no período pós-88, com atenção para o recorte temporal do livro, correspondente à gestão de Antônio Britto (PMDB) no Palácio Piratini. O texto observa tanto os aspectos institucionais e o funcionamento do processo decisório legislativo no Estado, através das disposições da Constituição Estadual e Regimento Interno da ALERGS, quanto a produção legislativa do Executivo e Legislativo juntamente com o comportamento dos partidos políticos. O tópico relativo à organização interna do Legislativo e do processo decisório será objeto de tratamento posterior nesta dissertação, uma vez que se mostra essencial para entender a *rationale* da utilização dos procedimentos de urgência em projetos do Governo. Mesmo assim, cabe apontar algumas características marcantes detectadas pelo autor: a centralização de poderes em torno das lideranças partidárias através da Mesa Diretora e do Colégio de Líderes, que teria reforço, ainda, em certa sedimentação político-ideológica das forças políticas; a alocação de forte poder de pauta no Executivo, especialmente por meio da iniciativa privativa e de procedimentos de urgência, e do poder de decisão no Legislativo. Desse modo, o arcabouço institucional ofereceria um formato de balanço de poderes, que dependeria da formação de maiorias legislativas governamentais e do grau de coesão e disciplina das bancadas. Ou seja, o sucesso do Executivo estaria associado tanto à institucionalidade do processo decisório (que atua como fator interveniente), quanto à composição político-partidária da Assembléia.

Do ponto de vista dos resultados analisados, o Executivo predominou no processo legislativo entre 1995-1998, obtendo melhores resultados do que no período anterior. Note-se que a avaliação do sucesso governamental não é feita apenas com base na aprovação de projetos, mas, sobretudo, observando-se a dinâmica dos vetos. As bancadas parlamentares também apresentaram altos níveis de disciplina e coesão. Britto contou com um apoio majoritário no Legislativo, suportado por uma ampla coalizão multipartidária. Apesar das circunstâncias positivas ao governo de então, a inferência fundamental do texto é a existência

de um ambiente institucional de balanço de poder em que tanto o sucesso quanto o fracasso governamental são possíveis em função de fatores político-conjunturais. Não se trata de um caso de ultrapresidencialismo absoluto, nem de um arranjo de poderes fadado ao fracasso necessário por conta do desenho institucional, mas de um cenário competitivo com múltiplas possibilidades. Ao fim, cabe notar que a análise de Grohmann (2001) também acaba passando rapidamente por questões que serão discutidas adiante, como o uso de procedimentos de urgência e o trabalho da Comissão de Constituição e Justiça.

Depois dessas publicações, o debate sobre os legislativos estaduais segue sendo travado principalmente através de trabalhos apresentados em eventos acadêmicos e artigos publicados em revistas científicas. Grupos de Trabalhos, Mesas Redondas e sessões de pôsteres em encontros como os da ANPOCS e ABCP têm crescentemente acolhido estudos de casos e tentativas de análise comparada sobre as realidades estaduais e questões tópicas. De forma secundária, ao menos quanto ao Rio Grande do Sul, parte dos esforços de pesquisa também se dá na forma de trabalhos finais de curso, seja monografias de graduação, dissertações de mestrado ou mesmo em capítulos de teses doutorais.

Em artigo que repõe resultados apresentados em encontro acadêmico de área, Grohmann (2006) atualiza a discussão acerca das relações Executivo-Legislativo no Rio Grande do Sul, enfocando o período de 1999-2001, relativo ao governo de Olívio Dutra (PT). Como explicitado na seção prévia, a ênfase da análise se dá em torno da polarização político-partidária, agora dentro do ambiente legislativo. O autor conclui que, embora não se possa falar em paralisia decisória, houve o incremento da polarização e conflito entre as forças políticas no período, reproduzindo o caráter bipolarizado tradicional da política gaúcha. Tal inferência decorre da constatação de uma diminuição no número de projetos do Executivo examinados em plenário, aumento no número de vetos e na quantidade de derrubada dos mesmos ao se comparar o Governo Dutra (PT, 1999-2002) com o período Britto (PMDB, 1995-1998). Embora a análise não alcance o último ano e meio da gestão petista, levantamentos posteriores apenas confirmam a hipótese apresentada. O perfil da agenda proposta e a falta de apoio parlamentar seriam os principais determinantes do desempenho obtido. Paralelamente, a maioria oposicionista na Assembléia assume e desenvolve a polarização política com o Governo, o que acaba transbordando ao eleitorado, com debate alimentado pelos meios de comunicação. Mais uma vez afasta-se a aplicabilidade da hipótese do ultrapresidencialismo ao caso gaúcho, reiterando-se o papel interveniente do desenho institucional e o peso dos fatores político-conjunturais na determinação dos resultados.

Embora nenhuma publicação importante tenha sido realizada quanto aos dois últimos

governos (Rigotto-PMDB-2003/2006, Crusius-PSDB-2007/2010), o levantamento dos resultados do processo legislativo estadual continuou a ser realizado no âmbito de projetos de pesquisa junto à Universidade Federal de Santa Maria até 2006. Assim, as análises sobre as relações Executivo-Legislativo durante a gestão de Rigotto contaram com divulgação através de trabalhos apresentados em seminários de iniciação científica. Outras questões tópicas do processo decisório legislativo no Rio Grande do Sul também foram objeto de pesquisa no âmbito de trabalhos de formação acadêmica (monografias de graduação, dissertações de mestrado e teses de doutorado)⁶.

Canello (2007 e 2009) analisa a indisciplina partidária na ALERGS entre 2003 e 2006, verificando o impacto de indicadores da carreira política e de incentivos ligados à autonomia dos deputados em relação a seus partidos no comportamento parlamentar em plenário. Os resultados apontaram a insuficiência desses fatores como preditores da indisciplina existente. Mais do que os incentivos da arena eleitoral, foram variáveis ligadas à dimensão partidária e ao alinhamento ao Governo que tiveram maior potencial explicativo. A conclusão foi de que, ao menos na ação do plenário, o legislativo estadual aproxima-se a um modelo de funcionamento partidário, na linha das sugestões de Figueiredo e Limongi (1999).

Ao investigar e verificar hipóteses distributivistas, Saugo (2007) examinou a conexão eleitoral nesse estado. A proposta de sua dissertação era correlacionar a geografia do voto e o desempenho eleitoral com o comportamento parlamentar na produção legislativa e nas emendas ao orçamento. Observando o período entre 1995 e 2006 e utilizando um índice de conexão, a autora aponta para estratégias multifacetadas em termos de conexão eleitoral dos deputados com seus eleitores através do trabalho parlamentar, compreendendo incentivos tanto para o comportamento universalista quanto particularista. A proposição de emendas ao orçamento não resultou em mecanismo eficiente para a conquista de votos. De qualquer maneira, verificou-se correspondência entre base de votos concentrada e filiação a partidos de centro e direita, nos quais também se concentrou a proposição de leis. A inferência da pesquisa é mais uma que se coaduna à sugestão da existência de lógicas partidárias fortes no RS, com poucos efeitos distributivistas na arena legislativa.

Também abrangendo o Rio Grande do Sul, outro trabalho relevante é a tese de doutoramento de Pereira (2004). Sua pesquisa investiga o processo de negociação de apoios entre Governo e Legislativos estaduais no período pós-88. Com base em elementos da teoria da delegação, a tese discorre sobre a possibilidade de concessão de cargos de primeiro escalão

⁶ Também existem outros artigos significativos, como é o caso, por exemplo, de Carmona (2008), que discute a composição do secretariado e manutenção de coalizões majoritárias durante o Governo Britto.

como moeda de troca de apoio político, concluindo que os governadores arcam com custos diversos para impor sua agenda legislativa, haja vista a pluralidade de realidades e dinâmicas estaduais próprias. De início, o autor faz uma análise comparada de 13 unidades federativas, observando a organização e composição política dos secretariados e Assembléias. Em seguida, examina especificamente os casos do Espírito Santo e Rio Grande do Sul (1995-2002), que representam dois exemplos opostos quanto à forma de negociação entre Executivo e Legislativo. No cenário capixaba, os acordos ocorreriam “por baixo dos panos”; no RS, dar-se-ia o contrário. Quanto a esse Estado, suas conclusões corroboram teses sobre a “excepcionalidade” gaúcha, filiando-se a argumentos acerca da estruturação partidária da política regional, inclusive quanto à polarização das forças. Ao observar dois governos de perfis contrastantes (Britto-PMDB e Dutra-PT), Pereira sinaliza que as diferenças no resultado legislativo foram devidas à composição da coalizão de apoio (onde a formação do secretariado é fundamental) e à própria agenda política de cada governo. Em que pese o caso gaúcho ser apontado como exemplo de acordos e negociações travadas “por cima dos panos”, o autor ressalva que isso não corresponde a dizer que, em termos de políticas públicas, as matérias lá aprovadas sejam melhores ou piores do que em outros lugares.

Mais recentemente, alguns esforços de análise comparada resultaram em trabalhos apresentados nos encontros da ABCP e ANPOCS. Em especial, as discussões travadas através de Tomio (2006 e 2009) e Tomio; Ricci (2010). No primeiro texto, Tomio (2006) apresenta resultados de seis estados, relativos ao período 1999-2002, considerando a organização do processo decisório legislativo estadual. Em suas considerações finais, o autor observa características específicas do âmbito subnacional, salientando a existência de estratégias múltiplas, com pelo menos três cenários distintos: um dominado pelo Executivo/Governo, com papel reativo do Legislativo; outro compartilhado entre os poderes, cujos papéis de cada ator dependem do formato das coalizões de governo; um último de extensa produção de leis de baixo efeito (como as honoríficas) marcado por maior autonomia dos legisladores. Já no segundo texto, Tomio (2009) confere atenção ao poder de decreto nos estados. A inferência fundamental é de que as Medidas Provisórias na esfera estadual não têm o mesmo peso que no âmbito federal, sendo que a capacidade de controle da agenda e sucesso legislativo pelo Executivo depende de outros fatores. Por fim, Tomio e Ricci (2010) recolocam a análise iniciada por Tomio (2006) agora ampliando a série temporal para incluir resultados entre 2002-2006. As conclusões são praticamente as mesmas, com ênfase na limitação das competências legislativas de todos os estados segundo a ordem constitucional vigente. Assim, o arcabouço institucional privilegiaria a atuação legislativa do Executivo, haja vista,

sobretudo, as matérias de competência privativa, deixando um lugar menor aos deputados. Todavia, essas restrições não anulariam a dimensão partidária.

Por fim, destaca-se um último empreendimento de pesquisa na área dos legislativos estaduais, levado a cabo através do Centro de Estudos Legislativos da UFMG, que já resultou em artigo publicado em revista científica. Com base em *survey* realizado em doze estados brasileiros com deputados da legislatura 2007-2010, junto a indicadores dos sistemas partidários regionais computados a partir de dados das eleições de 2006, Castro; Anastasia e Nunes (2009) discutem os efeitos da competição partidária, filiação, posicionamento ideológico dos partidos, apoiadores consistentes e bases eleitorais sobre o comportamento legislativo dos deputados (particularista *versus* universalista). A pesquisa constata a existência de uma diversidade de padrões de competição eleitoral e legislativo. Suas conclusões não apontaram efeitos relevantes da competição política. Nos testes realizados, os indicadores de maior peso foram o posicionamento ideológico do partido (mais particularismo à direita) e o tipo de apoiadores consistentes e base eleitoral do parlamentar. Para eles, o Rio Grande do Sul é identificado como o cenário de maior competição partidária.

Em resumo, esta seção apresentou um pouco do desenvolvimento dos estudos legislativos estaduais no Brasil, com atenção para o Rio Grande do Sul, buscando situá-lo no interior de uma agenda de pesquisa ainda em fase inicial. Tais análises sobre o Estado descortinam aspectos importantes da política local, explicitando um ambiente de confronto e articulação política que ultrapassa o momento eleitoral. Em conjunto com as seções anteriores, pode-se afirmar que o cenário gaúcho apresenta características marcantes, especialmente sua organização partidária, oposições atuantes e recorrência de polarizações. Mas não se trata de uma “excepcionalidade” que impede qualquer tentativa de comparação. Embora esse trabalho sugira um esquema explicativo para este cenário, o exercício analítico a ele não se reduz. Por fim, na literatura mencionada, o formato institucional tem importância, sendo ao menos interveniente. Ocorre que a operação de seus mecanismos no RS ainda não foi totalmente examinada. Como são produzidos os resultados do processo legislativo? O restante do texto pretende contribuir para parte de uma resposta, examinando um aspecto institucional intralegislativo: a *rationale* dos procedimentos de urgência nos projetos do Executivo junto à Assembléia.

2 O PROBLEMA TEÓRICO: ENTRE O CARTEL LEGISLATIVO E A ASSIMETRIA DE INFORMAÇÕES

Não há análise razoável, nem pesquisa satisfatória sem teoria. Para conseguir investigar as razões do uso de procedimentos de urgência nos projetos do Executivo gaúcho junto à Assembléia Legislativa com alguma pretensão de sucesso, não basta colher, manusear e apresentar dados. Havendo a tentativa de entender um aspecto da rationale do processo decisório legislativo brasileiro no âmbito estadual, o exame teórico aparece como ponto indispensável. Desse modo, uma vez desbravado um pouco do debate acerca da política gaúcha, com atenção para as relações entre Executivo e Legislativo, cabe discorrer sobre os elementos teóricos que sustentam e orientam a análise empírica realizada ao final desta dissertação. Tais esforços levam à apresentação de postulados, premissas e elementos que, combinadamente, organizam o modelo analítico esboçado para a investigação empírica.

Assim, o capítulo divide-se em três seções. A primeira rememora os modelos clássicos de organização do legislativo e identifica algumas aplicações ao caso brasileiro. Em seguida, a atenção recai especificamente nos procedimentos de urgência, observando-se alguns aspectos de teorias informacionais, bem como da teoria dos cartéis legislativos. Por fim, faz-se um esboço de modelo analítico utilizado como referência à discussão empírica, deduzindo hipóteses passíveis de aferição.

2.1. Teorias de organização do legislativo e o presidencialismo de coalizão brasileiro

Entender o funcionamento dos sistemas políticos contemporâneos, especialmente os democráticos ou exclusivamente o brasileiro, é tarefa imensa. Um recorte possível é o exame de processos decisórios, mas, mesmo aqui, a gama de objetos é vasta. Em se tratando de Estados representativos, com eleições periódicas e institucionalidade desenvolvida a partir da organização de funções legislativas e executivas distintas, o processo decisório no âmbito legislativo é decisivo. Por um lado, ao investigá-lo como integrante de um sistema político, perquirem-se como as preferências dos atores políticos transformam-se em resultados. Por outro, ao se constatar a existência de procedimentos ou mecanismos específicos e diversos de

debate e tomada de decisão, desvenda-se a necessidade de apreender a *rationale* de tais dinâmicas. E, aqui, mesmo uma única peça de amplo mecanismo, tal qual um aspecto procedimental do processo legislativo, carrega seus enigmas.

A organização do processo decisório legislativo recebeu os tratamentos teóricos mais robustos na literatura sobre o Congresso norteamericano. No início da década de 90 eram publicados textos discutindo e comparando diversas matrizes de explicações sobre a organização legislativa do Congresso americano. Pelo menos três perspectivas diferenciadas tornavam-se fortes competidoras no mundo acadêmico: a distributivista, a partidária e a informacional. Shepsle e Weingast (1995) e Limongi (1994) elaboram boas revisões de literatura apresentando as vertentes teóricas predominantes. Enquanto o último divulga no Brasil o patamar do debate teórico no início da década de 90, os primeiros categorizam as teorias segundo gerações, apontando aquilo que percebem como limitações das perspectivas informacional e partidária, colocando desafios. Rebatendo ou minimizando o problema das maiorias cíclicas⁷ e investigando aspectos da estrutura e processo legislativo é que as principais vertentes teóricas surgem e se desenvolvem.

A perspectiva distributivista⁸ corresponde aos modelos de primeira e segunda geração, bem como a desdobramentos posteriores, que não só enfatizam o problema da alocação de benefícios através de políticas distributivas, mas também apreendem a organização legislativa como o conjunto de instituições que permite a congressistas maximizadores de utilidade eleitoralmente motivada capturar “ganhos de troca” num processo alocativo de recursos escassos. Em tal vertente, o interesse sobressalente é o individual, que figura como elemento organizador das instituições legislativas, tal como sugerido por Mayhew (1974).

A segunda vertente teórica é a informacional. Nascendo como uma dissidência da perspectiva distributivista, seus modelos deslocam as preocupações em torno da obtenção de ganhos de troca e dedicam sua atenção aos benefícios coletivos da *expertise* política e ao uso estratégico da informação por indivíduos e comissões. Sua origem remonta à introdução da incerteza ou, no âmbito da teoria dos jogos, da informação incompleta. Jogos de sinalização, como o apresentado por Crawford e Sobel (1982) ou aplicado por Austen-Smith e Riker (1987), alimentam a cisão informacional firmada em artigos como Gilligan e Krehbiel (1989) e consolidada na obra de Krehbiel (1991). Seu diferencial básico em relação ao distributivismo decorre da consideração de dois postulados iniciais: a incerteza quanto aos

⁷ Ver Arrow (1963), Black (1958) e Riker (1982).

⁸ Dentro dessa vertente há uma pluralidade de modelos e análises. Krehbiel (1991) a divide em três abordagens, o que é repetido, em alguma medida, por Limongi (1994).

resultados das políticas e a decisão majoritária. Nessa vertente, prevalece o interesse do plenário.

Em resposta à restrição aos partidos nos legislativos, sobrevém a última vertente analítica de maior repercussão para os estudos legislativos contemporâneos, a partidária, formulada especialmente por Cox e McCubbins (1993 e 2005). Diferencia-se das anteriores principalmente ao não admitir a centralidade das comissões no processo legislativo. Aqui, os partidos assumem o centro do palco. O próprio sistema de comissões curva-se à direção do partido majoritário, que possui acesso a posições privilegiadas propiciando-lhe o controle da agenda legislativa. A idéia de partido como cartel legislativo é central no desenvolvimento do argumento. Evidentemente, aqui, predomina o interesse partidário.

Embora tais modelos tenham nascido no estudo do Congresso norteamericano, suas influências chegaram ao Brasil. Seja por intermédio de análises realizadas por brasilianistas ou acadêmicos brasileiros, tais modelos são relevantes. Para o caso brasileiro, por exemplo, Amorim Neto e Santos (2003) apontam que mais importante do que saber qual modelo é melhor ou qual é o agente efetivo na Câmara dos Deputados, cabe desvendar qual agente é prevaemente em que momento do processo decisório ou qual modelo explica melhor que etapa do processo legislativo. Aqui, das várias diferenças entre os sistemas políticos, cabe destacar o multipartidarismo e a fragilidade do sistema de comissões no Brasil, o que afeta, em alguma medida, todas as perspectivas teóricas dos estudos legislativos recentes nos EUA. Há, porém, um ingrediente adicional que parece reabilitar adaptações dessas teorias: o presidencialismo de coalizão.

A Nova República do pós-88 descortinava dilemas institucionais a serem resolvidos. O diagnóstico recorrente era preocupante. Além disso, numa perspectiva mais ampla, a necessidade de um arranjo institucional que agregasse e gerenciasse eficientemente as pressões econômicas, sociais e políticas advindas de um processo de desenvolvimento assincrônico e de forte heterogeneidade social era (e continua sendo) uma preocupação. Diante disso, Abranches (1988) examina os elementos político-sociais e constitucionais do dilema, observando o padrão de relação entre Executivo e Legislativo e efetuando uma análise comparada com outras realidades nacionais, mas com olhos voltados a questões sócio-políticas de outra ordem. Como o sistema político brasileiro daria conta da realidade econômico-social heterogênea contemporânea? Nessa seara, o caso brasileiro guarda uma especificidade: o presidencialismo de coalizão. A idéia básica é de que os cargos ministeriais são distribuídos conforme a necessidade de formação da coalizão para governar, sobretudo em torno de critérios partidários e regionais. Mas não é só: a montagem de coalizões encontraria

desafios na instabilidade e alto risco do jogo político decorrente da heterogeneidade social e do “excesso de demandas”. A sugestão de Abranches (1988) não é de que todo o governo seria de coalizão, mas, ao contrário, que sem seu suporte a governabilidade não estaria assegurada.

Por conseguinte, em contraposição às posições mais “pessimistas” sobre sistema político brasileiro⁹, Figueiredo e Limongi (1999) adotam uma postura que se aproxima da perspectiva partidária sobre a organização legislativa. A centralidade de poderes no processo decisório do Legislativo junto ao Colégio de Líderes e as competências assumidas pelo Executivo favorecem os partidos parlamentares. O resultado dessa formatação institucional endógena seria induzir estratégias cooperativas por parte do Legislativo ao Executivo, estando o Congresso Nacional longe de constituir um obstáculo à ação governativa do Presidente. Desenvolvendo esse argumento em alguns outros aspectos e inclusive comparando os períodos democráticos 46-64 e pós-88, Santos (2003) corrobora o que se pode chamar de “hipótese de funcionamento estável” do presidencialismo de coalizão brasileiro atual.

A controvérsia entre as visões positivas e negativas sobre o funcionamento do sistema político brasileiro e do congresso nacional ainda não se esgotou. Numa tentativa algo conciliatória, Pereira e Mueller (2003) analisam o comportamento parlamentar dos deputados na câmara verificando os incentivos provenientes do sistema eleitoral e da organização legislativa. Entendem que há resultados diferentes na arena eleitoral e na arena parlamentar. Dessa forma, as regras eleitorais favoreceriam o comportamento individual em sua arena específica, enquanto as regras do processo decisório, sobretudo a concentração e centralização de poderes, promoveriam a obtenção de disciplina e o comportamento partidário no interior do legislativo, especialmente nas votações em plenário. No debate entre “pessimistas” e “otimistas” há uma controvérsia teórica de fundo: certa disputa privilegiando ou uma perspectiva mais distributivista ou uma mais partidária. Essa divergência associa-se às distintas considerações sobre a natureza e a influência efetiva dos incentivos provenientes do sistema eleitoral na arena legislativa.

De modo simplificado, é possível segmentar as decisões legislativas em duas principais atividades: a elaboração do orçamento e a produção de leis. Por sua vez, cada uma delas é examinada segundo suas particularidades e também orientada por modelos teóricos. Quanto à questão orçamentária, o mecanismo das emendas parlamentares é central, incluindo sua execução pelo Executivo e a conseqüente relação com o apoio dos congressistas ao

⁹ Tais como Mainwaring (1993 e 2001) e Ames (2003).

governo. Aqui, há fortes controvérsias entre prevalência distributivista ou organização em linhas partidárias. No que tange à produção legislativa, interessam tanto o conteúdo das leis aprovadas quanto à dinâmica das votações em plenário, a formação e desempenho de coalizões, o papel das comissões parlamentares, bem como os mecanismos legislativos que interferem no andamento e resultados do processo legislativo.

Assim como ocorre nos pontos sobre o orçamento, tanto produção legislativa quanto o desempenho de coalizões e as votações em plenário guardam uma controvérsia crucial entre análises que enfatizam os incentivos da arena eleitoral com hipóteses distributivistas e outras que ressaltam o impacto do desenho institucional interno ao legislativo, de modo a destacar aspectos mais alinhados à vertente partidária. Até então, as preocupações propriamente informacionais estão virtualmente ausentes. Onde elas começam a aparecer? Primeiramente, nos estudos sobre as comissões parlamentares. Em seguida, em análises que buscam entender o funcionamento de certos procedimentos legislativos, como as medidas provisórias e os requerimentos de urgência. É nesse último ponto que se encontra o alvo da investigação realizada adiante.

2.2. Procedimentos de urgência, cartéis legislativos e problemas informacionais

Nesta seção, a discussão teórica alcança a lógica dos procedimentos de urgência. Busca-se apreender que fundamentos orientam sua utilização no interior do processo decisório legislativo com foco em elementos provenientes das perspectivas partidária e informacional. Parte-se da observação de uma arena decisória em que os atores organizam-se razoavelmente em torno de partidos políticos, cujas lideranças obtêm alguns privilégios institucionais no acesso a recursos e poderes de agenda. Ainda, não se trata de um ambiente de ação isolada do Legislativo, mas de um cenário no qual o Executivo é ator importante, com presença assimétrica em função de acesso a informações e recursos de poder exclusivos. Ao final, não apenas questões partidárias estão em jogo, mas há também um problema de informação que emerge da incerteza quanto às consequências das políticas.

Com base na teoria dos cartéis legislativos e com o suporte de algumas abordagens que discutem problemas de informação é possível encontrar um volume considerável de sugestões para elaborar o esboço de um modelo analítico que examine o uso de procedimentos de urgência em projetos do Executivo no caso da Assembléia Legislativa do

Rio Grande do Sul. A literatura de entrada compreende os textos de Almeida e Santos (2009), Pereira e Mueller (2000) e Figueiredo e Limongi (1999) quanto aos requerimentos de urgência na Câmara dos Deputados, bem como Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) quanto aos cartéis legislativos no caso brasileiro¹⁰. Por conseguinte, a elaboração teórica segue com a contribuição de alguns modelos formais, jogos de informação incompleta e de sinalização provenientes da literatura informacional mais específica, cujos conceitos fundamentais estão resumidos em Krehbiel (1991).

Pode-se afirmar que a adoção de modelos sustentados unicamente em lógicas distributivas ou partidárias não dá conta de todas as facetas do processo decisório legislativo, seja no Brasil ou alhures¹¹. Nesse sentido, cabe avaliar a plausibilidade de deduzir explicações a partir de premissas e postulados informacionais, avaliando a interveniência dos partidos políticos parlamentares no processo legislativo. É possível melhorar o entendimento da *rationale* da tramitação de proposições e da aprovação de leis através de elementos informacionais? Essa vertente é essencialmente conflitante com a partidária ou cabe alguma conjugação?¹² Uma vez que a teoria informacional funda-se no postulado da maioria, em que medida o componente proporcional da organização legislativa é mecanismo importante para a produção de efeitos sistemáticos? Em que medida o legislativo organiza-se em linhas partidárias e como ele enfrenta problemas de informação mesmo nessas condições? A quem efetivamente servem os procedimentos de urgência? À coalizão majoritária ou ao mediano do plenário?

Firmadas essas questões, o ponto de partida para dedicar atenção aos aspectos procedimentais reside em considerar de que maneira as regras que comandam o processo legislativo afetam tanto a dinâmica decisória quanto os resultados da legislação. Cox (2000) aparece como primeiro guia ao discutir tais efeitos explicitamente. Em seu artigo “*On the effects of legislative rules*”, o autor discute, primeiramente, se regras procedimentais têm efeitos no processo legislativo e nos resultados, dado que poderiam ser alteradas, bem como quais são esses efeitos. Segundo ele, o custo usualmente diferenciado para alteração dessas regras seria elemento suficiente para acreditar que elas tenham efeitos causais. Por conseguinte, esses poderiam ser próximos, intermediários ou finais. A primeira categoria volta-se à distribuição de recursos e poderes de agenda, gerando efeitos no *menu* de escolhas (que projetos serão considerados no plenário? Que emendas serão admitidas?). A segunda,

¹⁰ O argumento sobre os cartéis legislativos também aparece, de certo modo, em Amorim Neto (2006).

¹¹ Isso não significa que uma lógica puramente informacional resolva o problema. Ao contrário, a suspeita é pela necessidade de modelos híbridos.

¹² O que difere de conciliação.

refere-se ao comportamento dos atores no voto (como serão tomadas as decisões?). A última, diz respeito ao impacto nas políticas escolhidas (que projetos passarão?).

O *menu* de escolhas legislativas é afetado pela alocação dos poderes de agenda. Aqui, importam as capacidades de controlar a pauta, trazendo projetos à votação em plenário ou impedindo sua apreciação, bem como o poder de evitar a realização de emendas e alterações nas propostas. É a alocação desses poderes que implica a produção de agendas distintas daquelas que seriam construídas por maiorias do plenário. No argumento do autor, quando tais poderes residem nas mãos de lideranças partidárias, é o próprio partido que se favorece ao invés da posição mediana do plenário (*floor agenda model* x *party/cartel agenda model*). Em seguida, a distribuição de recursos procedimentais pode afetar o comportamento no voto permitindo monitoramento aos *agenda setters*, bem como provendo-os com a possibilidade de realizar pagamentos paralelos. Além disso, no que tange aos resultados das escolhas, as regras podem ajudar as maiorias partidárias ou coalizões tanto no exercício de disciplina em votações e na restrição a modificações das propostas, quanto na simplificação de negociações, criando vantagens de barganha¹³.

Em todas essas fases há um elemento importante: as restrições de tempo. Como o autor indica ao concluir, “In a world in which time is short, the power to delay or expedite can be crucial, even if decisions to decelerate or accelerate a particular bill can be appealed to the plenary” (Cox, 2000, p.187). Desse modo, aspectos procedimentais que interferem no tempo de tramitação de projetos, também contando como um recurso de poder de agenda, tais quais os procedimentos de urgência, têm efeitos sobre o processo decisório legislativo.

Fica clara a filiação do argumento de Cox (2000) a uma perspectiva partidária na medida que a preocupação fundamental está em torno de como a alocação dos poderes de agenda privilegia o controle do processo e dos resultados pela coalizão ou partido majoritário. Independentemente disso, seu exame destaca a importância das regras procedimentais na produção de efeitos causais. Esses mesmos aspectos também podem ser observados sob perspectivas distributivistas ou informacionais. De tal modo, as regras de procedimentos também poderiam ter funções de assegurar ganhos de troca distributivos ou favorecer a aquisição e publicização de informações que reduzam a incerteza em torno das políticas, dentre as quais se incluem solicitações de urgência.

Os procedimentos de urgência têm sido alvo de investigação no caso brasileiro. Pelo menos três importantes trabalhos examinaram, em maior ou menor medida, o papel dos

¹³ Os trabalhos mais recentes de Krehbiel (2006) tentam elaborar um contra-argumento, enfatizando a prevalência do plenário, com foco em fragilidades das taxas de “atropelamento” (*roll rates*).

requerimentos de urgência na Câmara dos Deputados. Salvo melhor juízo, não há preocupação sistemática quanto a esse ponto em torno dos legislativos estaduais. Excetuam-se raros estudos de caso ou análises comparadas que se resumem a informações descritivas ou a comentários sumários sobre tais requerimentos como pertencentes a um conjunto de poderes de pauta. A presente dissertação coloca-se como um esforço de avançar na discussão sobre o impacto dos procedimentos também no âmbito subnacional. Porém, para fazê-lo, cabe observar o que já se realizou em termos nacionais.

Figueiredo e Limongi (1999) examinam os requerimentos de urgência e urgência urgentíssima no bojo dos poderes de agenda (pauta) possuídos pelo Presidente e pelas lideranças partidárias. Nesse âmbito, a predominância do Executivo no processo legislativo combinada ao uso sistemático de tais procedimentos indicaria que seu emprego serve à maioria presidencial para o controle do processo decisório. A partir de dados relativos ao período 1989-94, os autores indicam que a maioria dos projetos transformados em lei tramitou sob regime de urgência (55%), tanto governamental quanto legislativa. Em complemento, as comissões aprovaram terminativamente¹⁴ apenas 16% das leis. Portanto, a inferência é que tal procedimento enfraquece as comissões, retirando o momento prévio ao plenário de debate e tomada de decisão por subgrupos de parlamentares. Por conseguinte, a agenda do Executivo não somente é aprovada como também tem rápida tramitação, favorecida pela urgência, sendo mais eficaz nos projetos deste poder do que nos do Legislativo, uma vez que a Câmara dos Deputados utiliza esse procedimento com mais frequência em proposições que não tem origem parlamentar, sobretudo em matérias de cunho administrativo. Note-se que essa área temática compreende, especialmente, legislação de iniciativa privativa do Executivo, regulando a organização e funcionamento da administração federal. Ou seja, trata-se de um recurso procedimental utilizado pelo Colégio de Líderes para controlar a agenda e “resolver em primeiro lugar a pauta consensual” (Figueiredo e Limongi, 1999, p.66). Essas características do uso do procedimento, junto a outras questões em torno do funcionamento da Câmara representariam a existência de uma “organização ineficiente” que favorece o Executivo, tendo o Legislativo um comportamento mais cooperativo do que conflituoso.

Por sua vez, Pereira e Mueller (2000) discutem o sistema de comissões na Câmara dos Deputados dentro do que chamam de “teoria da preponderância executiva”. Ao perquirir sobre o que as comissões podem fazer pelo Executivo, os autores avaliam, especificamente, uma abordagem distributivista e outra informacional. Para além de resgatar a combinação de

¹⁴ Sem apreciação posterior do plenário.

elementos institucionais já assinalada por boa parte da literatura como favorável à predominância executiva (poderes pró-ativos e reativos do Presidente; centralização interna do Legislativo), um dos pontos centrais do texto é entender como as comissões operam em interação com o uso de procedimentos de urgência pelo Presidente e pelo plenário. A fragilidade institucional dessa instância interna do Legislativo não teria relação apenas com a baixa atratividade da carreira legislativa e com o pouco uso de seu poder terminativo, mas, especialmente, com a retirada dos projetos antes da apreciação de pareceres por força de requerimentos de urgência.

Em seguida, Pereira e Mueller (2000) adaptam uma abordagem distributiva para examinar a preponderância do Executivo. Porém, os resultados não são completamente satisfatórios, mostrando-se incompletos. Primeiro, as proposições de autoseleção ou de domínio em suas jurisdições parecem não se confirmar no caso brasileiro. Por outro lado, além do *gatekeeping power* não ser suficiente para justificar poder às comissões, como Shepsle e Weingast (1987) já indicaram para o Congresso americano, nosso sistema de comissões não teria mecanismos de veto *ex post*. Somente no caso de suas preferências serem próximas ao Executivo - ou seja, em comissões leais - ocorria algo como um veto *ex post*, mas pelas próprias mãos do Governo, com a ameaça do veto presidencial. Isso indicaria que os resultados dependem das preferências relativas dos atores. Mas, além disso, o papel das comissões é redimensionado em função dos procedimentos de urgência.

O esforço restante em elaborar um modelo informacional para o funcionamento desse sistema no interior do processo legislativo brasileiro considera, especialmente, os mecanismos de retiradas dos projetos das mãos das comissões. Se não é certo em que medida tais instâncias fornecem ganhos distributivos, sua principal motivação seria fornecer ganhos de informação, reduzindo a incerteza em torno das consequências dos projetos. Como os atores têm preferências sobre políticas e são avessos ao risco, a redução de incerteza representa um ganho. Porém, a obtenção de informações envolve custos de especialização, de modo que o plenário ofereceria incentivos às comissões para arcar com tais custos (poder de veto e alteração de propostas, por exemplo). Além disso, ainda existe um custo de espera, proveniente do tempo de exame do projeto na comissão. A possibilidade do Executivo ou do plenário dispensar a apreciação da comissão e levar as matérias diretamente à votação acrescenta um importante ingrediente. Com base nisso, arma-se a interação estratégica.

Quando a urgência é utilizada? Quando Executivo e/ou Plenário preferem uma decisão menos informada hoje ao invés de outra mais bem informada amanhã (Almeida e Santos, 2009), ou seja, quando a soma dos custos de espera e perdas distributivas supera os ganhos

informativos obtidos através da comissão. No modelo apresentado pelos autores, há três jogadores: Plenário, Executivo e Comissões. Primeiro, Executivo ou plenário escolhem se apresentarão urgência. Em seguida, a comissão sinaliza ao plenário, que, ao final, aprecia o projeto. De modo simplificado, quando há urgência - e conseqüentemente a comissão não examina a matéria - o plenário decide com a informação que já possuía. Apenas quando há exame é que a comissão envia estrategicamente uma mensagem ao plenário¹⁵. O fato é que tanto plenário quanto Executivo sabem que o sinal será emitido estrategicamente e, portanto, a sinalização busca maximizar a utilidade da própria comissão. Disso se abstrai a primeira variável destacada: a distância entre as preferências dos atores. Nesse modelo, quanto mais coincidentes elas forem, mais informativa será a comissão, que nesse caso teria mais incentivos para revelar informação. Tem-se a hipótese de que a probabilidade de um pedido de urgência será maior quanto mais extrema for a preferência mediana da comissão (Pereira e Mueller, 2000, p.56), pois o plenário ou Executivo sabem que nem toda informação será revelada. Acrescentam-se, ainda, os custos de espera, que podem acelerar a opção pela urgência. Ao final, como se trata de uma preocupação informacional, a própria existência de incerteza também afeta o exame da comissão e a utilização da urgência.

Os testes econométricos indicaram associação entre a probabilidade de urgência e um indicador para a distância de preferências, bem como maiores chances para projetos do Executivo, o que foi interpretado pelos autores como uma confirmação da hipótese relativa aos custos de espera. Em que pese a análise empírica ser lacunosa, as hipóteses sugeridas e a abordagem informacional para o problema reforçam o argumento de que os procedimentos de urgência contribuem para a dominância da agenda do Executivo, destacando que seu uso está positivamente associado à distância de preferências entre comissão e plenário.

Paralelamente às especificidades da urgência, recuando-se um nível na definição do objeto, a discussão sobre os poderes de agenda no legislativo brasileiro também se desenvolve em uma perspectiva partidária. Aqui, cabe destacar o texto de Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003), que introduz de maneira específica o conceito de cartel de agenda legislativo, verificando sua ocorrência no âmbito nacional entre 1989-98. A relação entre essa categoria e o uso de procedimentos é definicional: trata-se do controle da agenda decisória, o que perpassa a aquisição de direitos específicos e o acesso a mecanismos que possibilitem ao

¹⁵ Em outros termos: com a urgência os sinais emitidos não são considerados informativos.

grupo de atores formador do cartel controlar o que será objeto de decisão e, em alguma medida, quais serão os resultados¹⁶.

Assim como um recurso econômico é exclusivo de um grupo de agentes no conceito de origem; os recursos legislativos, ou seja, as posições que determinam a agenda, também são alocados de forma monopolística a um grupo de atores políticos que forma o cartel legislativo. Por conseguinte, enquanto tal, o grupo adota um procedimento para decidir quais propostas serão aceitas, de modo que cada membro tem poder de veto sobre o encaminhamento das proposições. Operacionalmente, a ultrapassagem desse veto se daria pela derrota da posição opositora de uma maioria do partido membro, fenômeno também chamado de “atropelamento”. É essa capacidade de *vetar* propostas que lhe são contrárias o que caracteriza um grupo de atores políticos como sendo um cartel de agenda. Se ele existe, nunca ou raramente é atropelado. Caso não exista, o partido mediano é quem não sofre atropelamento, fenômeno cuja incidência cresce monotonicamente à esquerda e à direita. Com base nisso se pode dizer que nem todo governo majoritário corresponde a um cartel de agenda parlamentar. Maioria nominal, maioria real e cartel são coisas distintas. Combinam-se, pois, dois elementos: a ocupação dos postos com recursos de poder de agenda e a ação coordenada conforme os moldes enunciados.

Em seguida, ao definir o governo como o conjunto de todos partidos ocupantes de posição em ministério, Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) examinam o caso brasileiro. Três características são observadas: as taxas de atropelamento dos partidos membros, a forma de composição dos ministérios e o uso de MPs ou leis. O primeiro aspecto é a implicação mais forte da própria definição do cartel. O segundo é apresentado em função de sua associação com taxas mais baixas de atropelamento. Já o último parte do suposto de que o poder de decreto é instrumento de governos minoritários, ou seja, mecanismo existente para ultrapassar oposições legislativas de modo unilateral, e que, portanto, seria menos utilizado quando o governo contar com um cartel de agenda.

A hipótese é que o cartel legislativo estará presente quando o atropelamento dos partidos for baixo ou nulo, o ministério for partidariamente bem representado e o procedimento legislativo ordinário for mais adotado do que decretos com força de lei. Aqui, portanto, entram as Medidas Provisórias, como um indicador oposto à existência do cartel legislativo, situadas basicamente como recursos de ação unilateral. Apenas no primeiro governo FHC teria existido cartel. Em conclusão, os autores apontam que a política legislativa

¹⁶ A teoria do cartel legislativo já aparece em Cox e McCubbins (1991), sendo fortemente desenvolvida em Cox e McCubbins (2005), inclusive buscando refutar algumas objeções de Krehbiel (1991 e 2006).

brasileira não seria nem “atomística” nem consistentemente “parlamentar”, pois a formação de cartéis legislativos não é constante. O padrão de governança estaria relacionado à escolha inicial de estratégia feita pelo Presidente, o que também é reforçado em Amorim Neto (2006).

Apesar de não haver tratamento empírico específico ou elaboração de hipóteses claras quanto ao uso de procedimentos de urgência, tal aspecto não está completamente ausente da análise. Ao contrário, um dos mecanismos que permite ao Presidente e sua coalizão controlar a agenda é o requerimento de urgência e a urgência urgentíssima. A ênfase partidária também reside próxima a esse comentário: a fraqueza das comissões é superada por partidos políticos que são importantes na arena legislativa, especialmente em função dos recursos internos que favorecem suas lideranças. Junto a isso, o Presidente também conta com instrumentos para o controle da agenda (MPs, urgência, veto, iniciativa privativa, etc), além de ser o formador das coalizões. Assim, com base nas sugestões que apresentam, poder-se-ia pensar que os requerimentos de urgência obedecem a uma lógica semelhante àquela sugerida para as MPs, ou seja, que são mais dispensáveis na existência de cartel; se há cartel, menos urgência.

Todavia, Almeida e Santos (2009) não só afastam essa sugestão como indicam que a hipótese apresentada por Pereira e Mueller (2000) não é geral. Tais conclusões são obtidas a partir da análise do uso consensual e não consensual dos requerimentos de urgência pelo Legislativo nas matérias do Executivo, numa discussão que perpassa a teoria do cartel de agenda e utiliza uma *rational* informacional ao processo decisório legislativo. Ao contrário das expectativas correntes, tais procedimentos não representariam necessariamente a imposição da agenda do Executivo a um Legislativo com preferências opostas. Soma-se a isso o fato de que o padrão consensual das urgências legislativas não está exatamente associado a governos com coalizões extremamente grandes, destacando-se as ocorrências não consensuais justamente durante a existência de cartel. Ou seja, frente ao padrão predominantemente consensual observado, a urgência consensual figura no âmbito de uma agenda comum entre os poderes (ao menos não controversa) e incide em função da insuficiência de ganhos de informação no procedimento ordinário vis-a-vis os custos de espera. Sua forma não consensual, a qual traz um sinal também da importância partidária, está mais presente durante o período com cartel, mas também é marcada por problemas de informação. Assim, os autores utilizam um modelo informacional para explicar esses fenômenos, mas, diferente de Pereira e Mueller (2000), conferem menos restrições à capacidade das comissões proverem informação crível, bem como mais condições restritivas quanto à impaciência de alguma maioria na aprovação de projetos do Executivo.

Partindo de um jogo legislativo com procedimento não-restrito quanto a emendas e sem *expertise* de comissões, os autores acrescentam *insights* teóricos mais recentes relativos aos modelos *cheap talk* de jogos de sinalização¹⁷, seja para endogeneizar a aquisição de informação e incorporar múltiplos *advisors*. A característica básica é a incerteza sobre as consequências das políticas pelo decisor, havendo ganhos coletivos por meio de decisões mais bem informadas. A credibilidade da informação fornecida pelo *advisor* é peça-chave. Tal credibilidade é função da proximidade entre as preferências do decisor e *advisor*, de modo que o último pode estrategicamente omitir informações quanto maior for a distância, havendo sempre alguma perda informacional, salvo no caso de coincidência plena de preferências. Por sua vez, o conteúdo da informação pode ser verificável (*hard*) ou não verificável (*soft*). Ao tornar a obtenção de informações endógena, tem-se que o *advisor* também a produz por força dos incentivos oferecidos no jogo, o que inclui a necessidade de arcar com custos. Uma primeira implicação é que *advisors* com viés são mais propensos a incorrer nos custos de produzir informação verificável capaz de persuadir o decisor. A existência de mais um *advisor* contribui para mais produção de informação. Nessa circunstância de produção endógena de informações, o viés do *advisor* traduz um *trade-off* entre coleta e revelação de informação.

Embora não se trate de um construto formal, nem de proposições teoricamente inéditas, o modelo utilizado por Almeida e Santos (2009) segue indicando suas diferenças e semelhanças a abordagens informacionais anteriores. Também são considerados três atores: Plenário, Executivo e Comissão. É o plenário que decide a política, afetando todos os atores, sob regra que permite emendas e dentro de um espaço unidimensional. A incerteza do plenário quanto às consequências das políticas é o que permite ganhos de informação. Haja vista a fragilidade institucional das comissões e a experiência tecnocrática ou de governo do próprio Executivo, assume-se assimetria de informações, sendo Plenário e comissão pobremente informados e Executivo perfeitamente informado. A aquisição de informação é custosa. Envolve tanto custos de oportunidade quanto de aprendizagem. Embora não se possa eliminar a incerteza, o nível de esforço na produção de informação diminui os riscos da decisão. A aquisição de informação verificável (*hard*) é mais custosa, porém tem mais peso para o decisor, independente do viés do *advisor*, o que não ocorre quando ela não é verificável (*soft*). Desse modo, comissões com mais viés tem incentivos a empreender mais esforços na produção de informação do que comissões coincidentes ao decisor. Por conseguinte, o *trade-*

¹⁷ Quando o envio da mensagem não conta como uma jogada. A respeito, ver Crawford e Sobel (1982).

off entre produção e revelação nesse caso é resolvido pelo tipo de informação buscada, verificável. A estrutura do jogo começa com o Executivo enviando o projeto, que também é considerado como mensagem pelos demais atores. Comissão e plenário atualizam suas crenças. Comissão decide o esforço a empreender em produção de informação e o plenário infere o nível de esforço e de informação que pode ser revelada, escolhendo se apresenta urgência ou não. Se a comissão examina a matéria, produz informação e sinaliza ao plenário que então decide com possibilidade de emendas tendo novamente atualizado suas crenças. Do contrário, com urgência, passa-se diretamente a fase de decisão sem que o plenário atualize novamente suas crenças.

Tem-se que o Executivo é perfeitamente informado. Porém, somente revelará toda informação ao enviar o projeto quando sua preferência coincidir com a do plenário, de modo que a mensagem é menos informativa à medida que a distância relativa do Executivo aumenta. Conseqüentemente, na hipótese de coincidência, em que não há perda informacional, inexistente incentivo para que a comissão adquira informação. Crescendo tais perdas conforme a distância aumenta, o plenário tem incentivos para ouvir a mensagem da comissão. Os incentivos da comissão para produzir e revelar informação dependem de sua posição em relação ao Executivo e ao plenário. Se sua preferência for coincidente à do Executivo ou mais enviesada, sua mensagem não será mais crível ao plenário do que aquela inicial. Se a sua distância em relação ao plenário for menor do que o do Executivo, mas no mesmo sentido, a comissão somente tem incentivo para adquirir informação não verificável (*soft*). Contudo, quando sua distância estiver em posição contrária a do Executivo, há incentivo para obter ambos os tipos de informação, situação essa que apresenta os maiores níveis de ganhos informacionais para a decisão do plenário. Ou seja, se o Executivo não apresenta viés ou se a comissão tem o mesmo ou maior viés que o Executivo, a expectativa de ganhos informacionais pelo exame da comissão é insignificante. Desse modo, diferente do que Pereira e Mueller (2000) indicaram, segundo os autores, o valor informacional da comissão não se dá apenas em função de sua distância em relação ao plenário, mas depende essencialmente da distância das preferências do Executivo.

Ocorre que a insignificância de ganhos de informação somente poderia não ser razão suficiente para a dispensa do exame das comissões. Portanto, o elemento que passa a ser decisivo para a utilização de procedimentos de urgência é o custo de espera, ou impaciência política, que funciona como uma taxa de desconto nas utilidades esperadas dos atores.

Assume-se que é preferível colher os benefícios das políticas mais cedo do que mais tarde¹⁸. Os autores qualificam que a expectativa de impaciência no Brasil está associada à existência de acordo em torno das políticas que as maiorias desejam implementar, o que residiria nos momentos de existência de cartel legislativo e não simplesmente de governos majoritários. Conjugando esses apontamentos teóricos, tem-se que as chances de um requerimento de urgência ser aprovado dependem da existência de maiorias impacientes (crescente conforme a impaciência aumenta) e dos ganhos informacionais esperados pelo exame da comissão (menor à medida que tais ganhos superam os custos anteriores).

Com base nesse conjunto de questões teóricas, Almeida e Santos (2009) apresentam duas hipóteses. A primeira acaba acolhendo o argumento acerca dos custos de espera e impaciência dentro de uma perspectiva relativamente partidária, utilizando elementos da teoria dos cartéis legislativos. Assim, sugerem que requerimentos de urgência são usados em projetos do Executivo se e somente se a coalizão de governo é um cartel de agenda. A segunda envolve a dimensão dos ganhos informacionais no âmbito das implicações do viés dos atores. Desse modo, indicam que a frequência com que requerimentos de urgência são usados nos projetos do Executivo diminui conforme o viés do cartel relativamente ao mediano do plenário aumenta. Embora o exame empírico não seja capaz de testar plenamente ambas as hipóteses, suas idéias encontram fortes sinais de sustentação. Em função da incorporação dos cartéis legislativos na explicação, a ênfase se dá nos requerimentos de urgência não-consensuais. Estes, por sua vez, concentram-se exatamente no período em que a maioria governamental constituiu um cartel de agenda no Brasil, preenchendo tanto a condição de suficiência quanto de necessidade. Porém, a segunda hipótese não consegue ser adequadamente testada, tendo os autores apenas identificado um padrão que encontraria assento na *rationale* informacional apresentada. O uso do procedimento de urgência em um momento no qual o projeto já estava sendo examinado pela comissão, mas ainda não tinha sido objeto de parecer, seria um indicativo de que há preocupações informacionais e de que, quando o cartel e o mediano do plenário chegassem a um acordo sobre a matéria, a urgência aparece como modo de evitar alterações das propostas por oposições minoritárias¹⁹.

¹⁸ Trata-se de um suposto passível de discussão. Dependendo de jogos ocultos ou do formato dos ciclos eleitorais e da relação entre diversos pleitos é possível questionar se não há casos em que os atores maximizam suas utilidades esperadas promovendo debate e discussão ou retardando a aprovação de políticas para momentos exatos protelados no tempo.

¹⁹ O aspecto propriamente informacional da escolha do momento de aprovação da urgência nessas circunstâncias não fica claro. Por um lado, não há como assegurar que a simples tramitação da matéria sem a emissão de parecer ofereça qualquer ganho *de informação* ao plenário. Por outro, a não apresentação de urgência anteriormente pode simplesmente estar ligada a um momento de negociação que precisa ser superado em torno de questões distributivas.

Ao final, os autores anotam que a falta de incentivos institucionais à especialização no âmbito das comissões acabaria resultando em uma assimetria de informações que favorece a posição do Executivo. Também destacam que o instrumento procedimental examinado teria aspectos fortemente consensuais, colocando uma qualificação nas teorias partidárias ao observar que nem todo poder formal é um poder de agenda nas mãos de um cartel ou maioria legislativa.

Em suma, se por um lado o sistema de comissões é frágil e há uma predominância do Executivo, por outro ele cumpre um papel informacional crescente à medida que o viés do governo em relação ao mediano do Legislativo aumenta, figurando muito mais como “agente do plenário” e não como “agente do Executivo”. Mesmo com a assimetria de informações que existe favorecendo o Executivo, os modelos partidários e de cartel precisariam de qualificações, pois nem todo poder formal está totalmente à disposição de maiorias legislativas para imporem sua agenda contra minorias. Ao final, além de se tratar de um dos estudos mais recentes sobre questões procedimentais no legislativo brasileiro e de utilizar dados que vão de 1990 a 2006, o artigo de Almeida e Santos (2009) contribui especialmente por agregar uma abordagem informacional mais específica ao processo decisório legislativo, não só destacando a relação entre comissões e plenário, mas enfatizando como o Executivo, um ator assimetricamente informado, interfere no jogo legislativo, bem como ao tornar endógena a aquisição de informações. As sugestões teóricas aqui revisadas servem de suporte básico para a análise dos procedimentos de urgência no caso gaúcho.

De modo geral, a literatura informacional que discute e aplica jogos de sinalização e informação incompleta em processos decisórios – especialmente os legislativos - apresenta diversas sugestões, hipóteses e inferências que podem favorecer um melhor entendimento do fenômeno sob análise. Os termos básicos da teoria são resumidos por Krehbiel (1991) e aplicados por Pereira e Mueller (2000) e Almeida e Santos (2009) ao caso brasileiro. Incerteza sobre as consequências das políticas, ganhos informacionais e perdas distribucionais, assimetria de informação, incentivos à especialização e seus custos, viés em torno da preferência do decisor, custos de espera ou impaciência política, informação verificável e não-verificável, todos esses conceitos estão contidos nesse tipo de abordagem. Apesar de existir vasta literatura nessa perspectiva, cuja vista mesmo parcial foge ao alcance deste trabalho, cabe relatar as sugestões mais relevantes frente aos fins desta pesquisa.

O texto de Crawford e Sobel (1982) é referência importante para jogos de sinalização em geral, não apenas sobre decisões legislativas. Em que pese a robustez da formalização matemática, suas implicações são claras. Trata-se de um modelo que envolve comunicação e

decisão entre dois atores. O emissor (*sender*) encontra-se mais bem informado e envia uma mensagem que pode ser ruidosa (*noisy*) para um receptor (*receiver*) que decide, afetando o bem-estar de ambos. A situação estratégica torna ineficiente a comunicação, pois a possibilidade de manipulação de informação pelo emissor faz com que a mensagem tenha menos credibilidade ao receptor a medida em que suas preferências se diferenciam. Desse modo, a utilidade esperada do receptor cresce quando as preferências forem similares e a informação será revelada sem “ruídos” assim que elas coincidirem.

Por sua vez, preocupado com o âmbito político, Calvert (1985) explora como decisores racionais usam conselhos (*advice*) imperfeitos e conclui que, em certas circunstâncias, informação enviesada pode ser preferida à informação não enviesada. Um dos fatores decisivos seria a posição do decisor. Se ele estiver fortemente predisposto a uma das opções, poderá não obter benefícios com informação não enviesada, preferindo fontes com viés que componham uma estratégia de reforço de sua própria posição (*bolstering*). De um modo sequencial, um procedimento ótimo de obtenção de informação busca conselheiros enviesados em primeiro lugar, antes de outros. Tal argumento demonstra que mesmo a escolha por informantes com viés não foge a regra de racionalidade dos atores.

Com foco na decisão legislativa, Austen-Smith e Riker (1987) enfatizam a assimetria de informações e os incentivos à sua revelação ou omissão estratégica por parte dos legisladores. O modelo discute a decisão interna à comissão, com membros assimetricamente bem informados e que têm benefícios em função disso, manipulando o processo decisório de modo que, no equilíbrio, ao menos alguns legisladores têm incentivos para omitir informação. A implicação seria a “incoerência” da legislação, pois as decisões finais das comissões podem falhar ao refletir totalmente as preferências de seus membros. Tal artigo representa um primeiro importante esforço em introduzir as questões informacionais no campo específico do processo decisório legislativo. Esse caminho é seguido firmemente por Gilligan e Krehbiel que publicam diversos artigos expandido essa abordagem para além da decisão interna das comissões, com atenção para a relação entre comissões e plenário. Os principais resultados dessa produção são consolidados em Krehbiel (1991). De forma geral, Gilligan e Krehbiel enfatizam os aspectos positivos decorrentes do problema informacional enquanto Austen-Smith e Riker (1987) destacam suas ineficiências.

Os modelos informacionais seguem estruturas básicas similares. Como fatores externos, assumem a informação incompleta e algum tipo de concepção do processo eleitoral, que motiva o comportamento parlamentar e produz heterogeneidade de interesses ou preferências (o que é compartilhado pelos modelos distributivistas), bem como diversidade de

habilidades ou *expertise* de cada congressista. Quanto ao desenho organizacional, a diferença essencial está em considerar alguns aspectos institucionais como endógenos, produtos de escolhas explícitas, com atenção para a composição das comissões (dada pela legislatura e não por autoseleção), seus recursos (com incentivos à especialização) e os procedimentos legislativos adotados (que favorecem a revelação de informações). No processo decisório legislativo, com base em observações da comissão, o plenário (legislatura) faz inferências sobre as informações reveladas pela comissão, atualizando suas crenças quanto à relação entre políticas e resultados. No caso americano, a legislatura escolhe o tipo de resolução a ser adotado (aberta, fechada, etc) e, em todos os casos, decide com suas crenças atualizadas. Ao final, as políticas (b) são implementadas, a incerteza (β) opera e os resultados (y) são produzidos, distribuindo-se os *payoffs* e terminando o jogo.

Krehbiel (1991) apresenta uma *rationale* informacional para a organização do legislativo, resumindo as principais derivações formais dos jogos de sinalização no que chama de cinco “princípios” e indicando, também, quais suas implicações passíveis de verificação empírica. Primeiramente, quanto mais extremas forem as preferências de uma comissão especializada em relação às preferências de um não-especialista na legislatura, menos informativa será a comissão. A implicação para a organização legislativa indicaria, portanto, que as comissões não seriam compostas predominantemente por *outliers* e *high demanders*. Em seguida, especialistas de lados opostos do espectro político são coletivamente mais informativos do que aqueles do mesmo lado. Isso implicaria heterogeneidade na composição das comissões. Por conseguinte, *outliers* em termos de preferências seriam mais informativos do que não *outliers* se estiverem habilitados à especialização por menor custo, o que indica a possibilidade excepcional de existência de membros *outliers* dadas tais condições. Quanto aos procedimentos, a restrição de emendas traz incentivos para especialização das comissões, tornando-as mais informativas. Finalmente, a eficiência informacional carrega perdas distribucionais quando há comprometimento procedimental (resolução fechada, por exemplo), haja vista a possibilidade de enviesamento de comissões especializadas, o que implica a solução de um *trade-off*, de modo que a legislatura não adotará formas organizacionais que impeçam ganhos de troca.

Entre as implicações, não há ênfase em políticas distributivas, mas comissões heterogêneas, especializadas e com membros predominantemente não *outliers*. Admitindo-se o princípio majoritário, o plenário somente delegará suas funções quando existirem ganhos suficientes de especialização. Em suma, os legisladores têm preocupações tanto distributivistas quanto informacionais. Ao final, diante dos postulados iniciais e das deduções

dos modelos, tem-se a “hipótese do legislador mediano”, na qual as escolhas legislativas em domínios políticos salientes são sempre as escolhas do mediano.

Krishna e Morgan (2001) também partem de um modelo em que *experts* bem informados oferecem conselho (*advice*) para um decisor cuja ação afeta o bem estar de todos. Além de admitir *experts* enviesados, a proposta que apresentam não se restringe a somente um emissor (*sender*), mas permite a consulta de um segundo *expert*. Entre as conclusões, primeiramente, não haveria equilíbrio bayesiano perfeito em que ocorresse revelação total de informações. Além disso, o decisor sempre obtém benefícios ao consultar os dois *experts* quando seus vieses forem opostos; porém, quando forem enviesados na mesma direção, não é vantajoso consultar ambos. As proposições desse modelo foram acolhidas na análise do caso brasileiro feita por Almeida e Santos (2009).

Esse mesmo estudo sobre o caso brasileiro também adota algumas das sugestões apresentadas em Beniers e Swank (2004) e Dur e Swank (2005). A questão principal reside na consideração dos esforços empreendidos na aquisição de informação, ou seja, trata-se de endogeneizar esse aspecto. No primeiro artigo, os autores examinam como a composição das comissões afeta as decisões finais e qual é a composição ótima do ponto de vista do decisor. Quando o custo de obtenção de informação é baixo, as preferências da comissão devem ser alinhadas às do decisor. Quando alto, a comissão deve ser composta por membros com preferências polarizadas. Aspecto chave do argumento é a existência de informações verificáveis (*hard*) e não-verificáveis (*soft*), sendo a última somente provida por comissões moderadas e quando os custos de coleta de informação não forem altos. O segundo texto dá continuidade à discussão com foco no esforço que os agentes colocam na produção de informação e na manipulação que ocorre quando eles têm interesse nos resultados. Ao indicar que a eliminação da manipulação de informação requer o alinhamento das preferências do agente e do decisor, tem-se como implicação a escolha de conselheiros menos extremados do que o decisor.

Toda essa literatura é considerada informacional, pois toma como suposto básico a incerteza em torno dos resultados das decisões, sendo possível sua redução através de informações produzidas e reveladas por *experts* ou conselheiros. Elementos estratégicos envolvendo a manipulação e omissão de informações entre atores com preferências distintas são objeto de modelagem diferenciada em cada abordagem. Além disso, como as aplicações são voltadas para a realidade norteamericana, ao se tratar do processo decisório legislativo, as comissões aparecem como lugar de especialização, tornando-se assimetricamente bem informadas. Desse modo, a inclusão de suas sugestões teóricas abrange propriamente os

problemas de informação, mas não exaurem todas as questões envolvidas nas barganhas legislativas, especialmente quando se consideram outros atores que também podem fazer propostas e que possuem posição privilegiada, tal qual o Executivo no caso brasileiro.

Outra dimensão considerada nas análises sobre procedimentos de urgência no Brasil é aquela que diz respeito aos custos de espera, à impaciência política. Em geral, assume-se que há uma taxa de desconto na utilidade esperada de todos os atores pela passagem do tempo. Assim, é preferível a implantação da política hoje ao invés de amanhã. Tanto Pereira e Mueller (2000) quanto Almeida e Santos (2009) adotam esse suposto. Não se trata exatamente de um problema de informação, mas de uma questão de barganha que a ele se relaciona. Duas referências importantes desse pressuposto são Rubinstein (1982) e Baron e Ferejohn (1989). Embora seja possível reconhecer a existência de custos de espera como um suposto bastante plausível nos processos decisórios legislativos, Primo (2001) sugere que eles podem ter efeitos insignificantes para a solução de equilíbrio. Os resultados de seu modelo apontam que a impaciência e preferências de tempo podem não ser configurações chave da barganha política. Sua explicação apresenta um modelo com um proponente e número indefinido de propostas. O autor indica que a maioria dos trabalhos em ciência política e economia ignora pelo menos um desses aspectos. É ao tomar ambos em consideração que se torna possível extrair as implicações sugeridas. Assim, quando não há impaciência segundo uma perspectiva de horizonte infinito, o definidor da agenda perde poder.

Ao final, não somente o legislativo (plenário e comissões) faz parte desses processos decisórios e barganhas. No caso brasileiro, não há como deixar de incluir o Executivo nos modelos como ator importante. Ademais, tal como sugerem Almeida e Santos (2009), o Governo possui estrutura burocrática e experiência na implantação de políticas que presumidamente lhe assegura boa informação, figurando de maneira assimétrica nos jogos. Sem contar que nele residem alguns recursos procedimentais, como o veto, a iniciativa privativa em algumas áreas e a possibilidade de alterar o ritmo da tramitação com a apresentação de urgência. Com base nisso é possível redimensionar a relação entre Executivo, plenário e comissões, seja nos contornos das análises já mencionadas ou de outras formas. Por exemplo, Epstein e O'Halloran (2001) relacionam a força do sistema de comissões americano a características importantes daquele sistema político, como a separação de poderes. Em seu argumento, as comissões são parcialmente estabelecidas para vigiar as agências executivas, tendo preferências enviesadas contra aquelas do Executivo, servindo como *outliers* contrários. Tais conclusões também decorrem de preocupações de ordem informacional.

Como visto, a maior parte dos textos citados destaca a relevância de problemas de informação no processo decisório. Todavia, não se pode desprezar a interveniência dos partidos políticos quando se fala em legislativos, sobretudo ao se considerar as questões apresentadas pelas abordagens partidárias e pela teoria dos cartéis. Nesse âmbito, resgatando os comentários tecidos no primeiro capítulo, não há como ignorar o papel dos partidos no caso que será examinado a seguir, especialmente ao se ter em vista os recursos de poder alocados às lideranças, bem como a ênfase da literatura à estruturação do subsistema partidário gaúcho e ao sentimento de lealdade política. A questão posta é como conjugar em algum modelo analítico preocupações tanto de ordem partidária quanto informacional. Essa tarefa parece mais difícil ainda ao se considerar a controvérsia Krehbiel (1991 e 2006) x Cox e McCubbins (1993 e 2005).

Um caminho é retirar desdobramentos da proposta de Almeida e Santos (2009). Pensar o processo decisório e a relação com o Executivo apenas com foco na organização partidária do legislativo e deduzir implicações unívocas e inflexíveis disso, enfatizadas na existência de um cartel de agenda, pode não ser suficiente para explicar os fenômenos existentes nessa seara. É possível dar conta de circunstâncias, ações e procedimentos aparentemente desviantes em uma abordagem puramente partidária ao se propor que também num ambiente de cartel há questões de informação que são consideradas pelos atores.

Em que pese a discussão ainda existente sobre a força concreta dos partidos no legislativo nacional, há importante literatura apresentando como as lideranças partidárias assumem postos e poderes no processo decisório de modo a resolver problemas de ação coletiva e situações de barganha com o Presidente (Figueiredo e Limongi, 1999; Santos, 2003). No âmbito estadual, em algumas unidades da federação, o arcabouço institucional também oferece os mesmos indicativos, alocando recursos decisivos que não só transformam o conjunto das lideranças em *agenda setters* juntamente com o Governador, mas também criam condições de disciplinar suas bancadas. No caso gaúcho, haveria mais um acréscimo: a suposta tradição política e o sentimento de lealdade partidária.

Com o pesar da simplificação, é possível entender que, sob uma abordagem partidária rudimentar, havendo partidos legislativos organizados e atuantes, a variação no processo decisório e na relação com o Executivo seria explicada em função da composição de coalizões partidárias de governo, com resultados distintos de acordo com seu tamanho, disciplina e qualificação como cartel de agenda ou não. Ou seja, num presidencialismo de coalizão assentado em partidos, o exame do processo decisório legislativo é decorrência da análise dos

processos de formação e manutenção de coalizões. Isso por si só já corresponde a um conjunto grande de questões políticas e estratégicas passíveis de análise.

Porém, abordagens dessa estirpe tendem a ignorar ou obscurecer o papel da incerteza nos processos políticos, assumindo que as interações estratégicas ocorrem com informação completa e perfeita. Ao introduzir algum tipo de incompletude e/ou imperfeição de informações, os lances tornam-se mais complexos e a variabilidade de resultados pode se modificar. O crucial é que não há incompatibilidade intrínseca que não permita considerar a existência de incerteza quanto às consequências das políticas, assimetria de informações e sinalização estratégica mesmo em cenários partidariamente organizados. Assumindo-se essa combinação, é possível discutir a lógica da utilização de certos procedimentos legislativos, suas interações e efeitos no resultado do processo decisório.

2.3. Um esboço de modelo e hipóteses deduzidas

Esta seção esboça um modelo analítico relativo à *rationale* dos procedimentos de urgência no legislativo gaúcho com base em elementos provenientes da discussão teórica promovida na seção anterior, especialmente quanto a questões informacionais. A partir desse esboço de modelo são apresentadas algumas hipóteses passíveis de verificação empírica de modo a validar o alcance e a importância da explicação sugerida.

Com base nas premissas teóricas firmadas é possível sugerir um modelo analítico relativo aos procedimentos de urgência no caso do legislativo subnacional do Rio Grande do Sul. Trata-se de uma proposta que, em alguma medida, pretende incluir preocupações informacionais em barganhas legislativas cujos atores individuais organizam-se em partidos e que também conta com a presença de outro ator com recursos procedimentais e informações privilegiadas. Esse esforço diferencia-se de outros anteriores, como Pereira e Mueller (2000) e Almeida e Santos (2009), ao considerar dois tipos de procedimentos de urgência: aquele unilateralmente solicitado pelo Executivo e aquele decidido no âmbito das lideranças do próprio Legislativo, que no caso analisado corresponde ao chamado “acordo de líderes”. Além disso, o argumento é apresentado de forma rudimentar, não correspondendo a um modelo formal, mas servindo como base para a discussão empírica seguinte.

Somente será considerada uma das fases da barganha legislativa envolvendo a tramitação de projetos apresentados pelo Executivo. De um modo geral, tem-se um jogo

complexo representando o processo decisório legislativo estadual em suas diversas etapas (escolha de procedimentos e exame por comissões; emendas; veto; etc). Aqui, porém, a discussão limita-se à escolha de procedimentos por parte do Executivo e das lideranças de modo a permitir ou não que as comissões parlamentares examinem as proposições.

Apesar da barganha legislativa completa compreender dezenas de deputados, estruturas colegiadas e mesmo outros poderes, para os fins da análise proposta são levados em conta três atores: o Governador, o legislador mediano do plenário e o legislador mediano da comissão²⁰. Assume-se sua racionalidade, cada qual tendo um ponto ideal quanto aos resultados em um espaço unidimensional e sendo igualmente avesso ao risco, com funções de utilidade quadráticas que decrescem à medida que o resultado se afasta de seu ponto ideal. Dada a organização partidária do legislativo estadual gaúcho, adota-se, para o caso em tela, a posição do partido mediano²¹ como equivalente à do legislador mediano.

Assume-se a existência de incerteza em torno das consequências das políticas. O plenário (ou legislador mediano) deve escolher uma política (x) que é associada a um resultado (y) através do acréscimo da variável aleatória (β), exógena à decisão legislativa, sob a qual recai a incerteza, distribuída normalmente com variância um e média desconhecida. Assim, embora todos conheçam o valor de x igualmente, os atores possuem informação distinta sobre o valor da média de β , ou seja, cada um possui informações privadas sobre esse parâmetro. Sem perda de generalidade, o valor do ponto ideal do plenário é normalizado para zero, de modo que a posição dos demais atores corresponde ao seu viés ou distância em relação ao primeiro.

Inicialmente, tem-se que todos os atores arcam com custos de espera ao aguardar a análise da proposta e deixar de votá-la imediatamente, correspondendo a uma taxa de desconto na utilidade esperada. O nível de incerteza do plenário também implica uma diminuição na utilidade esperada, denominada perda informacional, igual para todos os atores. Já o viés ou distância dos demais atores corresponde ao montante de perda distributiva que cada um deles observa, haja vista que em função da possibilidade de emendas espera-se que o projeto aprovado esteja o mais próximo possível do ponto ideal do mediano do plenário²².

²⁰ Ao assumir a premissa de unidimensionalidade e ao considerar que a maior parte das decisões relevantes é tomada por maioria, admite-se, como meio de simplificação, que a posição do mediano é representativa da decisão coletiva dos membros da comissão ou plenário, pois é ela que será efetiva.

²¹ Levando em conta o tamanho de sua bancada.

²² O plenário também sofre perdas distributivas em função do viés dos demais atores, porém esse resultado se observa somente quando ele decide com base em baixa informação, dada à assimetria. Ou seja, suas perdas distributivas em regra não resultam de incapacidade decisória, mas da quantidade de incerteza existente, que corresponde a uma probabilidade dos resultados da política serem distintos do esperado.

Assume-se que o Governador é perfeitamente informado sobre β e tanto o plenário quanto a comissão possuem informação desprezível sobre esse parâmetro. Contudo, a comissão pode desprender esforços para adquirir informação, o que acarreta custos de especialização para ela e custos de espera para todos. Assim, o plenário pode consultar os demais atores, que emitem sinais quanto ao valor de β , para então decidir. Tais informações podem ser verificáveis (*hard*) ou não verificáveis (*soft*), sendo que a primeira somente pode ser omitida, não manipulada, possuindo mais credibilidade aos demais atores. No modelo esboçado, toda mensagem contém fragmentos *soft*, mas nem sempre *hard*. Embora a incerteza não possa ser eliminada, de modo que o valor verdadeiro de β só é revelado ao final do jogo, a aquisição e revelação de informação corresponde a uma diminuição no intervalo de variância de β que favorece todos os atores, diminuindo as perdas informacionais.

Todo ator enviesado tem um incentivo para usar sua informação privada estrategicamente, de modo a induzir o decisor a escolher uma política mais próxima de seu ponto ideal. Assim, manipula (*soft*) ou omite (*hard*) informação de modo a não reduzir o intervalo da variância em torno de β para contar com uma escolha mal informada do plenário que gere um resultado (y) mais próximo de seu ponto ideal. Porém, embora o plenário não conheça o valor de β , ele sabe da posição dos demais atores, antecipando o uso estratégico de informação. Assim, conforme o posicionamento dos três atores²³, o plenário pode consultar mais de um informante para reduzir a perda informacional e, conseqüentemente, sua perda distributiva. Todavia, a redução dessas perdas não importará na maximização de utilidade esperada se os custos de espera forem grandes o suficiente para superá-la. Portanto, a escolha do procedimento corresponde a um *trade-off* entre diminuição de perdas informacionais e aumento de custos de espera envolvendo uma interação estratégica entre esses três atores.

O foco da análise é a escolha de procedimentos em projetos do Executivo. Assim, para fins de simplificação, não são levadas em conta as fases específicas da apresentação e aprovação de emendas e da oposição e apreciação de veto. Destacam-se dois recursos de agenda: a urgência governamental, titularizada pelo Governador; e a urgência por acordo de lideranças, capaz de incluir a matéria diretamente na ordem do dia, de posse do mediano do plenário²⁴. O jogo começa com o Governador enviando o projeto à Assembléia, o que também corresponde a uma mensagem ao plenário sobre o valor de β . Em seguida, o Governador

²³ Na linha do que propõe Almeida e Santos (2008 e 2009) com base em Beniers e Swank (2004) e Dur e Swank (2005).

²⁴ Note-se que ao mesmo tempo em que a organização partidária desse legislativo permite supor identidade entre legislador mediano e partido mediano do plenário, é ela que torna plausível supor que o acordo de lideranças corresponderia a um acordo do plenário. Independente da solidez desse suposto, a constatação de que o procedimento encontra-se nas mãos das lideranças apenas reforça a importância de combinar uma abordagem partidária a uma análise informacional.

decide se apresenta requerimento de urgência ou não, através do qual fixa um prazo certo para a votação da matéria de modo a estipular um valor máximo possível para os custos de espera.

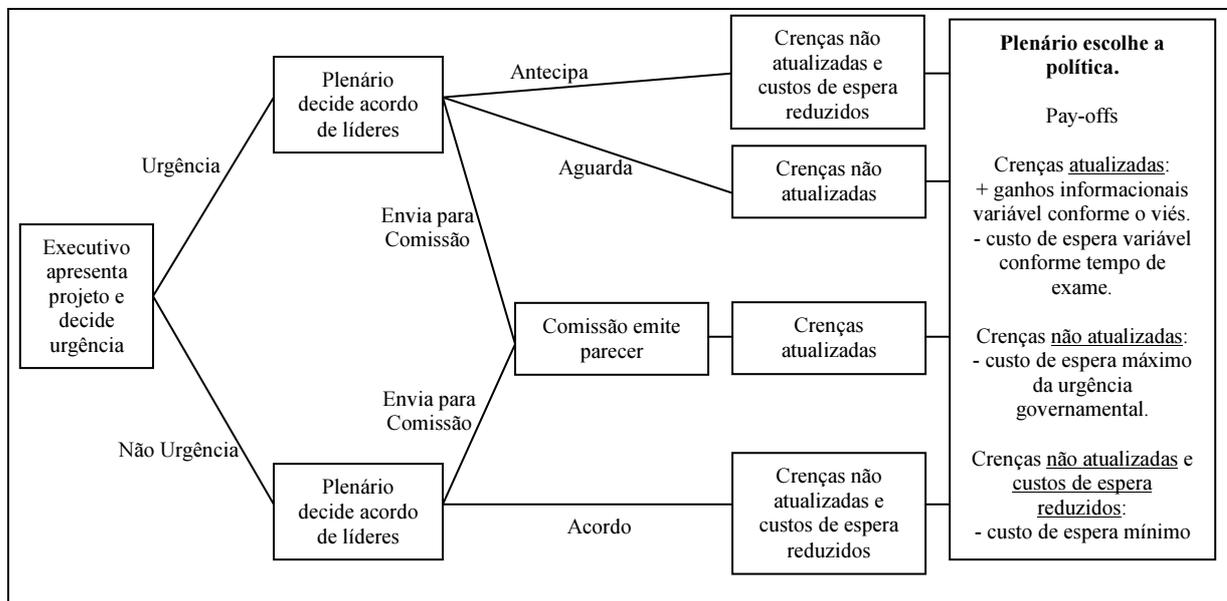
Se o procedimento não for utilizado, o projeto segue para as comissões. Nessa trajetória, o plenário observa a posição do Executivo e da comissão, bem como a informação revelada no envio do projeto, avaliando os custos de espera, e decide se e quando levar a proposição para discussão e votação diretamente em plenário através do acordo de lideranças. Caso utilize seu procedimento de urgência retirando a matéria das comissões, as crenças do plenário não se modificam, sendo baseadas principalmente na informação revelada pelo Executivo, e a política é escolhida, terminando o jogo e distribuindo-se os *pay-offs*. Se o plenário optar por seguir a tramitação ordinária, com o exame das comissões, estas despendem esforços na coleta de informação em função de seu viés, revelando-a estrategicamente. Por conseguinte, as crenças do plenário são atualizadas, decidindo-se sobre a política.

Quando o Governador solicita urgência ele também sinaliza que não tolera custos de espera elevados. Nessa trajetória, o plenário recebe tanto a informação sobre os resultados da política a partir da própria proposição, quanto a mensagem relativa à impaciência do Executivo. Assim, também considerando a posição dos atores, ele decide se antecipa ainda mais a discussão e votação através do acordo de lideranças, se busca mais informação por meio do exame das comissões ou se simplesmente aguarda o transcurso do prazo da urgência governamental. A ocorrência da primeira alternativa deve indicar que os custos de espera do plenário são maiores ou iguais aos do Executivo e que a sinalização do Governo é confiável e suficientemente informativa. Já a segunda possibilidade deve corresponder a custos de espera menores para o plenário do que os ganhos informacionais esperados mesmo com um rápido exame de comissão, o que é mais plausível quando existir distância significativa do Executivo em relação ao plenário e à própria comissão, de modo que qualquer ganho informacional é importante. Em quaisquer dos casos, salvo na hipótese da comissão aprovar parecer contrário determinando o arquivamento do projeto e não ser apresentado recurso, a matéria segue para discussão e votação em plenário, terminando o jogo e distribuindo-se os *pay-offs*.

Note-se que o jogo contém movimentos em que um mesmo ator decide mais de uma vez na sequência (Executivo manda projeto e escolhe procedimento; plenário escolhe procedimento e decide sobre a política). Além disso, a comissão somente joga sob a condição dos demais atores permitirem. No lance próprio da comissão, ela pode emitir parecer favorável à matéria, revelando informação estrategicamente e atualizando as crenças do plenário, ou pode emitir parecer contrário, decidindo pelo arquivamento do projeto, o que

pode ser revertido por recurso votado em plenário, redundando num resultado equivalente quanto à informação provida (ao final, quem decide é o próprio plenário).

O quadro seguinte apresenta a estrutura básica do jogo de procedimento ora esboçado:



Quadro 1. Estrutura simplificada do jogo de procedimento legislativo.

Note-se que cada curso de ação adotado leva a resultados distintos no que diz respeito à atualização ou não das crenças do plenário (nível de redução de incerteza) e quanto à taxa de desconto aplicada nas utilidades esperadas por força dos custos de espera. Ou seja, os *pay-offs* dos atores nesse jogo de procedimento variam conforme o tempo e os ganhos informacionais. O quadro indica os acréscimos e deduções à utilidade esperada do plenário resultantes desse jogo específico, implicações que podem ser adaptadas aos demais atores de acordo com os custos de espera de cada um e com o acréscimo das perdas distributivas verificadas para comissão e Executivo em função da distância entre o resultado decorrente da escolha do plenário e seus respectivos pontos ideais.

Pode-se crer que as possibilidades de modificação dos projetos reduzem as perdas distributivas do mediano do plenário a zero, de modo que, num cenário de informação perfeita e completa, não haveria distância entre a posição da política escolhida e o ponto ideal do legislador mediano. Ocorre que o acréscimo da incerteza quanto aos resultados torna possível que aquela política adotada pelo plenário não corresponda à utilidade esperada pelo decisor. Sua maximização dependeria da redução de incerteza por meio de ganhos de informação, assumidos, portanto, como elemento de acréscimo aos *pay-offs*. Ao inverso, a demora na aprovação das políticas deduz uma taxa de desconto da utilidade esperada, impondo um

trade-off entre ganhos de informação e custos de espera. Quando a comissão emite parecer, as crenças de plenário são atualizadas e sua incerteza reduz de maneira variável em função da credibilidade e quantidade de informação revelada pela comissão. Porém, essa atividade demanda tempo e esforço, incrementando os custos de espera. Quando a comissão não se pronuncia em função da utilização de procedimento de urgência, não há ganho informacional e o plenário decide com base na sua informação precária e nos sinais emitidos pelo Executivo. Porém, dependendo da espécie de urgência utilizada, os custos de espera são reduzidos em nível variável.

Desse modo, o jogo de procedimento esboçado pode, resumidamente, apresentar três tipos de resultados em relação ao plenário: crenças atualizadas; crenças não atualizadas; e crenças não atualizadas com custos de espera adicionalmente reduzidos²⁵. No primeiro tipo, a utilidade esperada do plenário conta com o acréscimo de ganhos de informação variável e o desconto de custos de espera em seu montante mais elevado. No segundo, não há ganhos informacionais, ocorrendo o desconto da impaciência em limite fixo correspondente ao resultante dos 30 dias da urgência governamental. No último, não existem ganhos de informação e os custos de espera são amplamente minimizados, dada a pronta inclusão da matéria na ordem do dia.

Fator importante é que nem os ganhos de informação nem os custos de espera são fixos para cada curso de ação. Em verdade, trata-se de apenas um esquema simplificado de acréscimos e descontos que são variáveis não apenas em função da escolha dos procedimentos, mas, sobretudo, pela posição dos atores no espaço político, informação conhecida pelo plenário que o permite antecipar e inferir os esforços empreendidos pela comissão, bem como a quantidade e credibilidade da informação revelada pelo Executivo e pela comissão.

Seguindo as sugestões de Almeida e Santos (2009), Beniers e Swank (2004) e Dur e Swank (2005), tem-se que à medida que o viés do Executivo em relação ao plenário aumenta, a informação revelada será menor e menos crível. Isso incentiva o decisor a consultar um segundo informante, no esboço de modelo, a comissão. Esta, por sua vez, somente proverá informação de melhor qualidade (*hard* e arcando com maiores custos de produção) conforme seu viés for menor ou contrário ao do Executivo, na medida em que a distância entre esses dois atores cresce. Combinando o argumento à sugestão de Calvert (1985), pode-se inferir que uma comissão alinhada ao plenário terá incentivos para se contrapor ao Executivo, porém não

²⁵ Trata-se de apenas uma classificação. Assim, cada categoria não representa apenas um *pay-off* fixo, mas um intervalo de utilidade esperada com amplitude variável.

o suficiente para o predomínio de informação *hard*, privilegiando mensagens *soft* num movimento de reforço à posição do decisor (*bolstering*). São esses os aspectos básicos que informam as possibilidades de ganhos informacionais. Tais ganhos são equacionados aos custos de espera no julgamento dos atores, determinando tanto a estratégia do jogo, quanto a utilidade esperada de cada ator, variável mesmo no interior de cada curso de ação.

Por um lado, os ganhos de informação decorrem dos incentivos provenientes do posicionamento dos atores. Por outro, no caso examinado, assume-se que a comissão é alinhada ao plenário ou possui baixo viés, haja vista a combinação da regra obrigatória de proporcionalidade em sua composição e a estruturação partidária do legislativo estadual. Assim, a variável relevante para indicar a quantia de esforços da comissão, bem como a quantidade e qualidade de informação revelada por ela e pelo Executivo é a posição ocupada pelo Governador, ou seja, a distância de suas preferências em relação às do plenário.

Com base nisso, resta discutir os nós de decisão e como elas são motivadas. O envio do projeto representa uma sinalização ao plenário. Aqui, a informação será omitida ou manipulada quanto maior for o viés do governo. Como cada ator conhece a posição dos demais, o Executivo antecipa que o plenário consultará a comissão para reduzir suas perdas informacionais, assim ele solicita urgência na matéria visando minimizar a possibilidade dessa redução de modo a contar com uma probabilidade maior de suas perdas distributivas não diminuírem muito. Ou seja, ele opta pela urgência dada a assimetria de informação que está na origem de sua posição institucional e o viés ou distância de preferências que reside em fatores conjunturais. O Executivo enviesado faz uso de sua vantagem informacional para buscar a decisão de um plenário incerto que possa ser mais próxima de seu ponto ideal. Por isso reduz as possibilidades do plenário utilizar as comissões para reduzir sua incerteza através da solicitação de urgência. A impaciência política somente aumenta a utilização desse procedimento. Desse modo, tem-se que as chances de um projeto ser submetido à urgência governamental aumentam quanto maior for o viés do Executivo e quanto maior os custos de espera para esse ator.

Ao inverso, quando o Governador for alinhado ao plenário, a urgência governamental terá menor uso, variando quase somente em função dos custos de espera em torno da política específica. Aqui, uma abordagem partidária tem maior entrada. Isso porque, via de regra, haverá alinhamento entre ambos os atores quando o governo contar com o apoio de uma coalizão majoritária, especialmente se existir um cartel de agenda. Nessa condição, dominando a agenda em função de seu apoio legislativo, o Executivo, além de contar com a urgência unilateral, poderá utilizar o instrumento do acordo de lideranças para reduzir os

custos de espera ao máximo e levar à votação os projetos assim que as perdas informacionais sejam otimamente reduzidas. Desse modo, tem-se que as chances de um projeto ser submetido ao acordo de lideranças aumentam quanto menor for o viés do Executivo, maior for o tamanho de sua coalizão parlamentar de governo e na existência de um cartel de agenda. Note-se que, nessas circunstâncias, o projeto irá à votação, via de regra, através de acordo de líderes, com ou sem o exame das comissões, que é função do *trade-off* entre custos de espera e ganhos informacionais avaliados por algo análogo a um único ator, o cartel. De qualquer modo, não é impossível que mesmo um governo majoritário utilize a urgência governamental.

Falta observar a lógica que orienta a decisão do plenário quanto ao acordo de liderança no caso do governo solicitar urgência. A própria utilização desse procedimento já indica a existência de custos de espera pelo Executivo, podendo estar associada ou não a algum viés significativo em relação ao plenário. Atente-se que ao estabelecer um prazo de 30 dias para votação fixa-se um limite para os custos de espera. Caso esse movimento seja acompanhado de viés, o plenário avaliará a possibilidade de redução de perdas informacionais nesse tempo fixo e poderá submeter a matéria à comissão. Se não houver viés ou a redução das perdas for insignificante, o projeto seguirá para o plenário. Quando os custos de espera do plenário forem iguais ou menores ao limite estabelecido, ele aguardará o decurso de prazo. Quando forem maiores, incluirá a matéria por acordo de lideranças, antecipando a votação. Portanto, havendo requerimento de urgência pelo Governador, as chances do projeto ainda ser examinado por comissão devem crescer a medida em que o viés do Executivo e os custos e espera aumentam, bem como as chances de ocorrer acordo de líderes antecipando a votação devem se elevar conforme aumentem os custos de espera e na existência de cartel de agenda.

Uma vez esboçada a *rationale* relativa ao uso dos procedimentos de urgência, ou seja, desenhado os aspectos básicos do modelo analítico proposto, cabe explicitar as hipóteses deduzidas e verificar a medida de sua ocorrência empírica, validando ou não a explicação sugerida. O argumento exposto acima já indica quais são as hipóteses passíveis de investigação, podendo-se, de todo modo, ser resumido em uma assertiva prioritária ao se combinar as questões informacionais apresentadas com a estruturação partidária do processo decisório legislativo no Rio Grande do Sul. A hipótese principal é que os procedimentos de urgência nos projetos do Governo obedecem a uma lógica que combina problemas de informação à alocação partidária dos poderes de agenda. Assim, tanto a urgência governamental, quanto o acordo de lideranças possuem padrões distintos e apresentam resultados diversos que dependem de fatores político-conjunturais variáveis dentro de um arcabouço institucional estável, especialmente a posição política ocupada pelo Governador e

pelo mediano do plenário e o tamanho e condição da coalizão parlamentar de apoio ao governo.

No interior do jogo de procedimento esboçado, esse argumento principal desdobra-se em quatro hipóteses de trabalho, já mencionadas e que serão examinadas no capítulo final. As duas primeiras dizem respeito à opção entre urgência governamental e acordo de líderes:

H1: as chances de um projeto do Executivo ser submetido à urgência governamental aumentam quanto maior for o viés do Executivo em relação ao plenário e maior forem os custos de espera para esse ator.

H2: as chances de um projeto do Executivo ser submetido ao acordo de lideranças aumentam quanto menor for o viés do Executivo, quando existir cartel legislativo e quanto maior forem os custos de espera *para o plenário*.

As duas hipóteses seguintes versam sobre a escolha do plenário quando o Governador já solicitou urgência:

H3: as chances do projeto do Executivo com urgência solicitada ser examinado por comissão aumentam quanto maior for o viés do Executivo e menor forem os custos de espera do plenário.

H4: as chances do projeto do Executivo com urgência solicitada entrar em votação por acordo de líderes aumentam quanto maior forem os custos de espera do plenário e quando existir cartel de agenda.

Esboçado um modelo analítico derivado da combinação de questões informacionais no interior de um legislativo partidariamente organizado, bem como deduzido um conjunto de hipóteses correspondente às principais implicações da teoria, resta voltar ao caso sob exame, agora com o problema teoricamente posto. De qualquer maneira, salienta-se que a proposta apresentada não é formal e nem pretende ser absolutamente correta. Por ser um modelo, apenas aproxima-se da realidade. Trata-se, ao final, de somente um recurso ao entendimento.

3 AS RAZÕES DA URGÊNCIA NO CASO GAÚCHO

Conhecendo um pouco das questões relativas à política subnacional no Rio Grande do Sul, bem como tendo observado os problemas teóricos relativamente aos procedimentos de urgência, resta examinar as questões apresentadas na introdução através da análise dos fenômenos empíricos. Se, por um lado, apenas relatar e comentar acontecimentos é cientificamente insuficiente; por outro, discutir teorias e explicações sem auferir sua plausibilidade frente aos fatos também é tarefa incompleta. Portanto, não seria adequado tratar sobre a *rationale* de procedimentos de urgência no processo decisório legislativo sem cotejar as proposições formuladas a partir da teoria com o exame sistemático da empiria. Esta é a proposta do presente capítulo.

Além disso, a verificação de hipóteses acerca da *rationale* dos procedimentos de urgência não é ampla ou genérica. Faz-se um recorte para a investigação, delimitando o lugar e o período a serem analisados. Essa pesquisa optou pelo exame da utilização de procedimentos de urgência na Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul em projetos apresentados pelo Poder Executivo. A escolha do cenário se deu em função dos apontamentos da literatura apresentada no primeiro capítulo, seja a controvérsia sobre a “excepcionalidade” do caso gaúcho, a alternância de poder no Executivo e existência de oposições atuantes no Legislativo, ou mesmo as características de seu processo decisório, que possibilitam marcar termos para comparações futuras com outros legislativos subnacionais. O período em questão compreende os anos de 1999 a 2006, relativos a 50ª e 51ª Legislatura e aos Governos de Olívio Dutra (PT) e Germano Rigotto (PMDB). Tratam-se de governos recentes com características próprias, que permitem a variação de indicadores chaves na explicação, além de estarem concluídos durante a pesquisa, tornando possível a coleta integral dos dados necessários.

Em que pese o esforço em esboçar um modelo analítico a partir da teoria e verificar sua plausibilidade no teste empírico, a investigação realizada pode ser compreendida como uma espécie de estudo de caso, na medida em que trata de apenas um Legislativo estadual. Tem, portanto, pretensões meramente exploratórias, longe de conclusivas. De antemão, reconhecem-se as dificuldades em firmar generalizações ou assegurar que resultados análogos podem ser obtidos em outros legislativos. De qualquer forma, o destaque da pesquisa reside justamente em apresentar uma abordagem não usual ao entendimento dos procedimentos de urgência no Brasil, a qual, salvo melhor juízo, ainda é inédita em termos subnacionais.

O presente capítulo divide-se em três seções. Na primeira, apresenta-se a Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul e o funcionamento do processo legislativo. A segunda seção trata sobre os aspectos metodológicos empregados na realização da pesquisa desde a coleta e organização dos dados, bem como a operacionalização das variáveis e métodos de análise. Por fim, são apresentados os resultados obtidos, bem como discutidas as inferências alcançadas, perpassando desde informações mais genéricas sobre os resultados do processo legislativo no período, constatações específicas em relação aos procedimentos de urgência, até a verificação das hipóteses sugeridas. Nesse momento, também se discute, sucintamente, a composição partidária da Casa e das coalizões de governo, relatando a movimentação das forças políticas e o encaminhamento da agenda de cada Governador.

3.1. Aspectos do processo legislativo estadual no Rio Grande do Sul

O primeiro passo da análise empírica é conhecer com alguma atenção o caso a ser analisado, tanto nos aspectos procedimentais específicos do processo decisório em tela, quanto nas circunstâncias conjunturais relativas aos atores envolvidos nesse processo. Desse modo, esta seção discute o processo legislativo na ALERGS, com ênfase nas proposições com origem no Poder Executivo e na alocação de poderes de agenda entre Governador e Lideranças partidárias.

Trata-se de um Legislativo estadual específico: o do Rio Grande do Sul. Há peculiaridades que o distingue de outras Casas legislativas, como a Câmara dos Deputados ou mesmo Assembléias de outros estados. Cumpre examiná-las em função da relevância para os desdobramentos do processo decisório.

A organização e funcionamento da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul são regulamentados pela Constituição do Estado e pelo seu Regimento Interno. Composta atualmente por 55 deputados, representa o Poder Legislativo no Estado, tendo como suas competências mais importantes a elaboração de leis e a fiscalização dos outros poderes. Tramitam pela Casa: Projetos de Lei²⁶, Projetos de Lei Complementar, Emendas à Constituição estadual, Projetos de Decretos Legislativos e Projetos de Resolução. As matérias

²⁶ Incluem-se, aqui, os Projetos de Lei do Orçamento Anual, Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e Projeto de Plano Plurianual, todos referentes à matéria orçamentária.

de cunho orçamentário e administrativo do Executivo, autarquias e fundações; Legislativo; Judiciário; Ministério Público e Tribunal de Contas passam todas pelo crivo da Assembléia.

Tanto o Legislativo quanto o Executivo possuem um conjunto de atribuições privativas e outro no qual compartilham competência. Além disso, propostas relativas à organização e funcionamento do Poder Judiciário e Ministério Público somente podem ser enviadas por esses mesmos órgãos. É importante notar que o arcabouço legal formatado pela Constituição Federal de 1988 resguardou uma competência legislativa residual aos Estados, cabendo a eles legislar sobre o que não é reservado à União, nem compreendido como de âmbito local, afeito aos municípios. Um ponto marcante nessa seara é a concentração de competências legislativas na esfera federal, absorvendo a maior parte dos assuntos politicamente relevantes em termos gerais para o eleitorado e que ultrapassam as questões de sua própria localidade. Apesar disso, há um conjunto nada desprezível de atribuições político-administrativas e competências legislativas no nível estadual, incluindo a administração da Justiça, parte da organização tributária, sistemas estaduais de saúde, educação e outros serviços públicos, programas regionais de desenvolvimento, obras, estradas e rodovias, a criação de municípios, dentre outros temas que afetam muitos aspectos da vida social, política e econômica da sociedade.

No que tange ao que é exclusivo da Assembléia, destacam-se suas tarefas fiscalizatórias, como julgar as contas do Governador e autorizar a instauração de processo contra ele, solicitar informações ao Executivo e Judiciário, incluindo a convocação de Secretário de Estado, sustar atos do Executivo que exorbitem o poder regulamentar, etc. Além disso, também lhe compete apreciar convênios, autorizar a alienação de imóveis do Estado, apreciar propostas de empréstimos, operações ou acordos externos, aprovar a indicação de Conselheiros ao Tribunal de Contas, diretores de autoridades do sistema financeiro estadual e outros cargos previstos em lei, bem como dispor sobre assuntos de economia interna. No âmbito do processo legislativo, sua atribuição exclusiva mais importante é a capacidade de emendar a Constituição, sem sanção do Governador.

Já o Executivo tem atribuições privativas no âmbito da gestão da Administração Direta, especialmente quanto à designação de Secretários e outros cargos e funções de livre nomeação e exoneração, expedição de decretos e regulamentos para orientar a aplicação das leis, bem como realizar operações de crédito e celebrar convênios com outros entes estatais. Em termos de processo legislativo, o Governador possui iniciativa privativa em projetos relativos à criação ou aumento da remuneração de cargos, funções e empregos públicos, servidores públicos e regime jurídico, bem como as leis de natureza orçamentária (plano

plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual); poder de opor veto total ou parcial aos projetos aprovados pela Assembléia²⁷; e a possibilidade de solicitar urgência para a apreciação de projetos de sua iniciativa, fazendo com que ele seja colocado em votação no plenário dentro de 30 dias, com precedência sobre as demais matérias.

Desse modo, destaca-se a independência da Assembléia quanto à fiscalização e controle, mas necessidade de atuação associada com o Executivo quanto à produção de leis. Ou seja, no tocante ao processo legislativo, a Assembléia não é independente, não podendo iniciar a tramitação relativamente aos assuntos reservados para os outros poderes, bem como necessitando da sanção do Governador para aprovação da maioria das proposições.

Do ponto de vista de sua estrutura organizativa, a ALERGS compreende os deputados, que são os atores políticos individuais do processo decisório legislativo, bem como seus órgãos colegiados, dentre os quais as comissões, o plenário, as bancadas, a Mesa e o Colégio de Líderes. O encaminhamento dos trabalhos e a decisão sobre as matérias são de competência das comissões e do plenário. Em regra, é este quem decide acerca da aprovação ou rejeição de proposições, competindo às primeiras o exame em sua área de especialidade, emitindo pareceres a respeito da matéria, com o efeito de encerrar a tramitação dos projetos caso seu posicionamento seja contrário e não haja recurso ao plenário.

As comissões são divididas entre permanentes, temporárias, externas de representação, parlamentares de inquérito²⁸ e de Ética. Nove são as comissões permanentes: Comissão de Constituição e Justiça (CCJ); Comissão de Finanças e Planejamento, Fiscalização e Controle (CFPFC); Comissão de Serviços Públicos (CSP); Comissão de Cidadania e Direitos Humanos (CCDH); Comissão de Agricultura, Pecuária e Cooperativismo (CAPC); Comissão de Assuntos Municipais (CAM); Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia (CECDCT); Comissão de Saúde e Meio Ambiente (CSMA); e Comissão de Economia e Desenvolvimento (CED). Elas possuem natureza temática, apreciando os projetos relacionados aos seus temas, funcionando, ao mesmo tempo, como lugar de especialização no processo legislativo e como espaço de representação política e relação com a sociedade civil, promovendo atividades e audiências que não se resumem à apreciação de proposições legislativas. Compostas por 12 membros cada, de modo que cada deputado tem participação assegurada em duas comissões, delibera por maioria absoluta, podendo emitir pareceres favoráveis ou contrários aos projetos examinados, inclusive propondo emendas. Apesar de

²⁷ Com exceção das Emendas à Constituição, Resoluções e Decretos Legislativos.

²⁸ Não raro, as CPIs são utilizadas como instrumento de oposição ao governo, tanto em cenários majoritários quanto minoritários. Esse tópico, porém, é merecedor de um estudo a parte.

possuírem capacidade de proferir decisões terminativas²⁹, o uso de tal mecanismo não é comum³⁰. Assim, a decisão final das matérias é dada pelo Plenário. No que tange aos projetos do Executivo, ao menos no período analisado, a discussão concentra-se na CCJ e na CFPFC, quando ela acontece, com raras incursões em outras comissões, ocorrendo, quando muito, na CSP. Cabe salientar que a fragilidade desse sistema é reforçada pela escassez de pessoal técnico permanente, contando muito mais com o trabalho dos próprios parlamentares e assessores indicados.

A alocação dos poderes de agenda e de mecanismos institucionais de interferência no processo legislativo é característica importante. Por meio de tais instrumentos define-se a centralidade do processo legislativo nas lideranças³¹, o papel assimétrico ocupado pelo Governador, bem como a relação entre as capacidades de organizar a pauta e o poder de decidir. De plano, inexistem Medida Provisória ou outra espécie de decreto legislativo com força de lei que possa ser expedido unilateralmente pelo Executivo. Também não está prevista a possibilidade de delegação legislativa. Esses primeiros aspectos denotariam uma posição mais vantajosa do Legislativo no RS se comparado, por exemplo, ao plano nacional.

Nesse âmbito, cabe informar quais são os mecanismos institucionais existentes relativos ao poder de pauta. Estes englobam a iniciativa para a proposição de matérias e os recursos de tempo que cada poder dispõe. O quadro seguinte resume tais informações.

Quadro 2. Poder de Pauta dos poderes no Rio Grande do Sul, conforme a Constituição Estadual e o Regimento Interno da Assembléia Legislativa.

Poder	Iniciativa	Recurso
Legislativo	PEC, PL, PLC, PR	Art. 50, §1º, III CE – maioria dos deputados convoca sessão extraordinária, com matéria exclusiva. Art. 63 CE – deputado pode requerer entrada do projeto na ordem do dia após 30 dias de tramitação desde que tenha parecer da CCJ ³² . Art. 172, I, “e” e “f” RI – projeto pode ser votado antes dos prazos e passagem nas comissões por concordância unânime dos Líderes de Bancada ou aprovação da maioria dos deputados mediante requerimento de Líder de Bancada. Art. 65 CE e Art. 173 RI – maioria dos deputados pode requerer retirada de projeto da ordem do dia desde que não

²⁹ Ou seja, que põe fim ao processo legislativo aprovando um determinado Projeto de Lei.

³⁰ Conforme informação obtida junto a servidor da ALERGS, há um entendimento por parte das bancadas de que as decisões devem ocorrer todas em plenário, visto o número não tão elevado de parlamentares (55), se comparado a Câmara dos Deputados (513).

³¹ Na Assembléia gaúcha, o regimento interno prevê a existência de dois tipos de lideranças, a do partido e a da bancada. A liderança partidária é escolhida pelo próprio partido. Assim, não é o Governador que escolhe o Líder do Governo, mas sim a Executiva de seu partido.

³² Até o final de 2003 tal requerimento poderia ser apresentado mesmo a projetos que não tinham parecer da CCJ. Na época, a apresentação do pedido fazia com que a comissão discutisse a matéria em três dias. Desde então essa possibilidade não mais existe. Apenas projetos que já tenham parecer podem ser alvo do pedido. De qualquer maneira, os dados coletados indicaram que mesmo entre 1999 e 2003 tal procedimento raramente foi utilizando antes da discussão da matéria no âmbito das comissões.

		tenha tramitado no mínimo por 30 dias em caso de convocação extraordinária.
Executivo	PEC, PL, PLC, PLOA, PLDO, PLPP	Art. 50, §1º, I CE – Governador pode convocar sessão extraordinária para apreciar matérias exclusivas. Art. 62 CE – Governador pode solicitar urgência para exame de projeto. Deve ser votado em 30 dias. Tem precedência sobre os demais.
Judiciário	PL, PLC	Não há.
Câmaras Municipais	PEC, PL, PLC	Não há.
Iniciativa Popular	PEC, PL, PLC, PLOA, PLDO, PLPP	Não há.

Fontes: Grohmann (2001), adaptado; Constituição Estadual do Rio Grande do Sul; Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul.

Como se vê, tanto o Legislativo quanto o Executivo possuem recursos procedimentais para organizar a pauta de votações. Em especial, ambos podem desprender esforços para fazer com que os projetos originalmente submetidos à tramitação ordinária passem mais rapidamente à votação em plenário, inclusive dispensando a apreciação pelas comissões permanentes. Nesta pesquisa, dois recursos são objeto de atenção sistemática: o requerimento de urgência governamental (art. 62 da CE); e o acordo de lideranças para inclusão na ordem do dia (art. 172, I, “e” e “f” do RI).

A convocação de sessão extraordinária e o requerimento de urgência conferem ao Governador um robusto poder de pauta, de modo que é praticamente impossível que a apreciação de seus projetos seja bloqueada pelo Legislativo, especialmente quando o governo contar com uma coalizão majoritária de apoio. Porém, mesmo em condição minoritária, há poucas manobras regimentais possíveis para o impedimento de votações. Por um lado, as comissões somente funcionam como ponto de veto efetivo no caso de emitirem parecer contrário quando o governo não contar com apoio suficiente para recorrer ao plenário³³ e caso ainda não tenha apresentado requerimento de urgência. Por outro lado, a imposição de precedência no caso de projetos com urgência governamental torna improvável o adiamento de votação, agregando custos crescentes mesmo a táticas obstrucionistas, como a falta de quorum, e reduzindo as possibilidades de atuação das comissões. Esses aspectos conferem condições bastante favoráveis para que o Executivo figure como o principal *agenda setter* do processo decisório legislativo estadual.

Condição próxima é assegurada no interior do Legislativo às lideranças, especialmente em função dos recursos e competências conferidos à Mesa Diretora e ao Colégio de Líderes. Aqui, a organização da Ordem do Dia é o ponto culminante da manipulação da pauta. Sua definição é feita em reunião conjunta dessas duas estruturas da Casa. Assim, é possível dizer

³³ O que exige apenas um quinto dos deputados.

que os líderes das bancadas e dos partidos também aparecem como *agenda setters* decisivos. Em adendo, a possibilidade de votação de projetos sem apreciação das comissões por força do acordo de líderes corresponde a um instrumento análogo ao requerimento de urgência dos deputados no âmbito nacional, porém titularizado pelas lideranças, dispensando confirmação do plenário, de modo a reforçar a estruturação partidária do legislativo gaúcho e a concentração de poderes internamente na Assembléia.

O contrapeso por parte do Legislativo e de maiorias no plenário é fornecido pelo desenho institucional relativo ao poder de decisão. O quadro seguinte resume seus principais aspectos.

Quadro 3. Poder de Decisão do Legislativo e Executivo no Rio Grande do Sul, conforme a Constituição Estadual e o Regimento Interno da Assembléia Legislativa.

Poder	Projeto	Onde	Quorum
Legislativo	PEC	Comissões Plenário	Maioria absoluta ³⁴ 3/5 (em dois turnos)
	PL	Comissões Plenário Plenário após veto	Maioria absoluta Maioria relativa ³⁵ Maioria absoluta
	PLC	Plenário Plenário após veto	Maioria absoluta Maioria absoluta
	PLOA, PLDO, PLPP	Plenário Plenário após veto	Maioria relativa Maioria absoluta
Executivo	PL	Veto Total ou Parcial	-
	PLC	Veto Total ou Parcial	-
	PLOA, PLDO, PLPP	Veto Total ou Parcial	-

Fontes: Grohmann (2001); Constituição Estadual do Rio Grande do Sul: www.al.rs.gov.br, acesso em janeiro, 2007; Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul: www.al.rs.gov.br, acesso em janeiro, 2007.

Ora, em que pese os recursos para manipulação da agenda de votações, a decisão final sobre os projetos recai no próprio Legislativo. Até o instrumento de veto pode ser visto apenas parcialmente como um recurso de poder de decisão, sendo somente efetivo em combinação com um nível suficiente de apoio parlamentar. Do contrário, havendo uma maioria absoluta que prefira a proposição originalmente aprovada ao *status quo* (veto total) ou ao ponto de alteração do Executivo (veto parcial), o veto será derrubado e o poder *de decisão* do Governador perde efeito.

Segundo Grohmann (2001), três órgãos colegiados ocupam posição estratégica nesse legislativo subnacional: a Mesa Diretora; as Comissões de Constituição e Justiça e de Finanças e Planejamento; e as Lideranças. Além de administrar a Casa, a Mesa coordena os trabalhos legislativos e define os procedimentos do plenário, muitas vezes influenciando

³⁴ Maioria absoluta é igual a 50% + 1 deputado do número total de membros da Casa.

³⁵ Maioria relativa é igual a 50% + 1 deputado do número de parlamentares presentes em dada votação.

decisivamente os rumos das decisões e possibilitando expedientes procrastinatórios, especialmente ao resolver dúvidas regimentais formuladas junto à discussão ou encaminhamento das matérias. A Comissão de Constituição e Justiça analisa previamente a constitucionalidade dos projetos antes da apreciação em plenário e nas demais comissões temáticas, salvo quando há pedido de urgência governamental, quando a matéria é levada diretamente à votação por acordo de líderes ou em caso de projetos apresentado nas vésperas de sessão extraordinária. Trata-se do primeiro colegiado diverso do plenário no qual as proposições são discutidas, que, ao final, não se reduz ao exame de constitucionalidade. Já a Comissão de Finanças e Planejamento é responsável pela organização do processo de apreciação das leis orçamentárias, sistematizando as emendas e apreciando suas possíveis prejudicialidades.

As Lideranças aparecem como um último elemento importante, possibilitando certo controle político do partido sobre os deputados de modo a reduzir custos de barganha legislativa entre os parlamentares e destes com o próprio Governador. Suas competências e atribuições permitem ampla interferência no processo legislativo, não raro influenciando decisivamente nele. É aqui onde se destaca o papel do Colégio de Líderes que, juntamente com a Mesa Diretora, define a Ordem do Dia das votações em plenário. Sua composição compreende os líderes de bancada (escolhidos pelos parlamentares de um dado partido) e os líderes partidários (designados pela executiva dos partidos). As decisões do colegiado de lideranças são tomadas consensualmente ou por maioria de 2/3, com o voto de cada líder ponderado pelo tamanho de sua bancada. É essa estrutura organizativa que dispõe de um procedimento de urgência específico no âmbito do próprio legislativo, capaz de incluir um projeto na ordem do dia levando-o diretamente à votação em plenário sem exame nas comissões temáticas, nem mesmo pela CCJ. Ao final, trata-se de um procedimento mais ou tão efetivo que o requerimento de urgência apresentado pelo Governador.

Os líderes ainda podem realizar comunicação urgente durante a sessão, discutir e encaminhar votação sem inscrição, emendar proposições que estejam em fase de discussão e indicar deputados para compor comissões e para falar no plenário em nome do partido ou bancada. Assim, tais parlamentares possuem diversos recursos de poder, bem como um papel crucial nos rumos do processo legislativo, seja para a inclusão de projetos na ordem do dia, mas, sobretudo, quando se trata de sua fase em plenário. De fato, quem faz acontecer o jogo legislativo no plenário da Assembléia são muito mais as lideranças do que os deputados individuais.

As prerrogativas gerais das lideranças combinadas às competências do Colégio de Líderes na formatação da agenda decisória situam esse colegiado como o *agenda setter* mais relevante internamente ao Legislativo, cujo suporte a Mesa Diretora não pode dispensar, competindo com as assimetrias do Governador. O fato dos líderes concentrarem as atuações em plenário, indicando certo exercício de disciplina nas bancadas, e organizarem quase totalmente a agenda de votações, reforça a constatação de que a Assembléia gaúcha organiza suas atividades legislativas em linhas partidárias. São os partidos, através de suas lideranças, que organizam o processo legislativo, competindo ou cooperando com o Executivo de acordo com a conjuntura.

As proposições legislativas podem obedecer a trâmites distintos. Propostas de emendas à Constituição, Projeto de Lei Orçamentária, Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, Projeto de Lei do Plano Plurianual e o Veto possuem disposições especiais. As PECs dispensam a sanção do governador, devendo ser aprovadas em dois turnos de votação com maioria de 3/5 dos membros da Casa. PLO, PLDO e PLPP correspondem a projetos de cunho orçamentário, cada qual submetido a um rito específico, com prazos limites para decisão, exame necessário pela Comissão de Finanças e formato especial para sistematização de emendas. Já o veto parcial ou total oposto pelo Governador é encaminhado à CCJ e incluído na ordem do dia em 30 dias, com ou sem parecer, sobrestando as demais proposições, podendo ser rejeitado apenas pela maioria absoluta dos deputados.

As demais proposições (PLC, PL, PDL e PR) submetem-se ao procedimento legislativo ordinário, com ressalvas quanto à necessidade de maioria absoluta para aprovação de Lei Complementar e quanto à dispensa de sanção em Resoluções e Decretos Legislativo, seja por tratarem de assunto de economia interna do Legislativo ou matéria de sua competência exclusiva.

Quando não há disposições especiais, ou seja, no procedimento legislativo ordinário, o trâmite dos projetos segue o seguinte fluxo: o autor apresenta o projeto³⁶; sendo recebido, ele passa pelo período de pauta; em seguida é remetido pelo Departamento de Assessoramento Legislativo (DAL) à CCJ ou CFPFC, de acordo com o tema³⁷; a comissão designa relator que apresenta parecer cuja aprovação depende do voto da maioria absoluta; caso o parecer seja contrário, o projeto é arquivado, sendo passível de recurso ao plenário; se o parecer for favorável, o projeto retorna ao DAL que o remete para a comissão temática afeita ao tema, definindo o regime de tramitação, ou seja, se haverá decisão terminativa ou se a matéria

³⁶ Se o autor for o Executivo ele poderá requerer urgência desde já.

³⁷ Havendo requerimento de urgência governamental o projeto pode sequer ser remetido às comissões.

seguirá ao plenário; as comissões temáticas emitem parecer favorável ou contrário, levando ao arquivamento da proposição, aprovação imediata quando o regime é terminativo, ou recomendação ao plenário; com a tramitação concluída o projeto entra na ordem do dia³⁸ e é aprovado ou rejeitado pelo plenário; caso aprovado, poderá ser vetado total ou parcialmente pelo Governador; o veto é apreciado pela Assembléia, que poderá derrubá-lo por maioria absoluta; finalmente, mesmo com o trâmite legislativo encerrado, o Governador ou a Mesa podem ajuizar Ação Direta de Inconstitucionalidade, levando a decisão final para um ator externo, o Supremo Tribunal Federal.

Esse trâmite torna-se mais complexo em função de duas possibilidades: a modificação dos projetos através da apresentação de emendas e o encurtamento de prazos, retirando a matéria das comissões para apreciação direta em plenário por meio dos procedimentos de urgência, especialmente o requerimento do Governador e o acordo de líderes. Qualquer deputado pode apresentar emenda com fins de suprimir, acrescentar, modificar ou fundir dispositivo de uma proposição, inclusive transformando-a integralmente, o que se denomina de substitutivo. As comissões que apreciam o projeto também podem apresentar emendas. Mesmo o Executivo pode utilizar recurso análogo, a chamada mensagem retificativa, modificando disposição dos projetos por ele iniciados. Durante a fase de plenário, apenas as lideranças podem propor emendas aos projetos. Todas elas são discutidas e votadas em plenário. Aqui, é possível que a aprovação de uma emenda seja prejudicial a outras, de modo que nem sempre todas são votadas.

A complexidade da fase de plenário conferida pela possibilidade de apresentação de emendas aos projetos é resolvida, até certo ponto, através dos requerimentos de preferência de votação. Por esse instrumento não só a ordem dos projetos de votação pode ser alterada como também a das próprias emendas e blocos de emendas, de modo que, muitas vezes, um projeto com dezenas de propostas de modificação acaba se resumindo em duas ou três votações, a do requerimento, a de uma emenda (que pode ser substitutiva) e o próprio projeto. Além das solicitações de preferência, há requerimentos para retirada de proposição, adiamento e destaque para votação em separado. O conjunto desses recursos deve permitir às lideranças e ao plenário transformar as propostas originais de modo a que elas venham a ser aprovadas quando e na forma em que corresponderem às preferências do partido mediano do plenário.

Por fim, o exame pelas comissões permanentes dos projetos submetidos ao trâmite ordinário pode ser dispensado através dos procedimentos de urgência, seja o requerimento

³⁸ O que pode ser antecipado por acordo de liderança ou requerimento aprovado pela maioria da Assembléia.

unilateral a disposição do Governador, ou o mecanismo do acordo de líderes. A urgência governamental faz com que a matéria seja incluída na ordem do dia ao final de 30 dias, havendo ou não parecer das comissões, tendo precedência sobre as demais votações, salvo os vetos. Trata-se de importante poder de pauta que permite ao Executivo ultrapassar eventual ponto de veto existente nas comissões ou agilizar a votação de proposições que eventualmente ficariam “engavetadas”, correndo o risco de serem arquivados ao final da sessão legislativa (correspondente ao ano legislativo). É possível que nesse intervalo de 30 dias a comissão examinadora emita parecer contrário, fato, porém, que não ocorreu no período analisado nesta pesquisa. Em que pese tal recurso não impedir a apresentação e aprovação de emendas, ele confere razoável certeza quanto ao momento da votação em plenário, fixando um valor máximo esperado aos custos de espera dos atores. Conforme visto no modelo esboçado, a utilização desse procedimento atende à avaliação do Governador quanto a sua vantagem informacional e impaciência política assumida.

Já o acordo de lideranças é um recurso assegurado ao Colégio de Líderes tornando possível que esse colegiado inclua na Ordem do Dia, ou seja, leve para discussão e votação em plenário, qualquer projeto submetido ao procedimento ordinário, havendo ou não parecer de comissões, exigindo-se, apenas, que o período de pauta tenha sido ultrapassado. Nesse caso, há opção do próprio legislativo em dispensar o exame das comissões temáticas. Cabe notar que mesmo os projetos submetidos à urgência governamental também podem ser objeto de acordo de liderança, entrando em votação antes mesmos do prazo de 30 dias. Em tal hipótese, pode-se supor que o próprio Legislativo, através de seus líderes, concorda com a sinalização do Executivo em torno da urgência da votação e da dispensabilidade do exame pelas comissões. De outro modo, há casos em que o Governo requer urgência, mas ocorre a apreciação e emissão de parecer por alguma comissão mesmo dentro de 30 dias. Aqui, pode-se supor que as lideranças não concordam plenamente com o movimento do Executivo. De qualquer forma, não é apenas o Executivo que possui recursos de poder de pauta em torno da solicitação de urgências. E mais, no caso do acordo de lideranças a inclusão é imediata, não sendo necessário aguardar algum lapso temporal, o que cessa mais rapidamente os custos de espera.

Em suma, a organização da Casa, as regras de funcionamento do processo legislativo e a distribuição de poderes de pauta e de decisão entre os atores permitem assinalar três indicativos. Primeiramente, o Executivo possui vantagens assimétricas e recursos exclusivos no processo decisório, destacando-se a iniciativa privativa, o requerimento de urgência e o veto. Isso, porém, não garante seu pleno sucesso na arena legislativa se ele for acompanhado

por uma maioria opositora sistemática. Como se verá adiante, esse foi o caso para o desempenho do Governo de Olívio Dutra (1999-2002), no qual os recursos procedimentais não foram suficientes. Em segundo lugar, o Poder Legislativo possui não só poder de decisão, mas relevantes recursos para manipulação da pauta legislativa, contrabalançando em uma medida importante os poderes do Governador, podendo vir a auxiliá-lo, mas também a criar obstáculos diversos. Finalmente, tais poderes de agenda concentram-se principalmente nas mãos das lideranças, o que reforça a organização do processo decisório legislativo em linhas partidárias, em que pese as decisões relevantes serem tomadas em plenário pelo conjunto dos deputados. Assim, é possível efetuar uma abordagem partidária à dinâmica desse legislativo, o que não afasta a existência de problemas de informação em torno das consequências das políticas. A combinação dessas duas dimensões pode ser vista na utilização dos procedimentos de urgência, tal qual analisado ao final.

3.2. Metodologia da pesquisa

Esta seção trata sobre os aspectos metodológicos relativos à pesquisa realizada. Discutem-se, portanto, os métodos escolhidos, os procedimentos de coleta e análise de dados utilizados, bem como as variáveis e indicadores operacionalizados. Aclarados os recursos utilizados, é possível situar a aproximação empírica e os limites do teste de validação do esboço de modelo proposto.

Para verificar as hipóteses propostas no capítulo anterior, a próxima seção fará a análise estatística e econométrica dos projetos de lei e projetos de lei complementar apresentados pelo Executivo entre 1999-2006, durante os governos de Olívio Dutra (PT) e Germano Rigotto (PMDB). Em especial, o teste de hipóteses é realizado através de modelos de regressão logística, estimando as chances de ocorrência do fenômeno afirmado em cada hipótese como função de um conjunto de variáveis independentes que incluem: uma medida do viés do Executivo, a existência de cartel legislativo e *proxies* para os custos de espera.

Levando em conta os indicativos contidos na literatura quanto à organização partidária do legislativo estadual gaúcho, assume-se que o partido é representativo das preferências de seus membros. Dispostas as agremiações em um continuum esquerda-direita formatado a

partir da observação da conjuntura política local durante o intervalo de tempo analisado³⁹, inferiu-se o partido mediano do plenário, o qual, por implicação, acolhe o legislador mediano. Para fins de simplificação, também se supôs equidistância entre os partidos. A escolha do partido ocupante dessa posição levou em conta o posicionamento e o tamanho da bancada, de modo que o PTB acabou sendo o mediano nos dois períodos⁴⁰. Normalizada sua posição na dimensão política para zero, o viés do Governador foi calculado com base em metodologia análoga, aferindo-se o partido mediano de sua coalizão parlamentar de governo. Para Olívio Dutra (1999-2002), o mediano da coalizão foi o PT, com uma distância de 3 unidades. Para Germano Rigotto (2003-2006), foi o PMDB com uma distância de 1 unidade. Em ambos os casos, tratava-se do próprio partido do Governador.

O tamanho da coalizão parlamentar de governo foi obtido através do número e percentual de cadeiras na Assembléia Legislativa ocupados pelos partidos que tinham assentos em Secretarias do Estado. Ambos os governos tiveram várias mudanças de secretários. Isso, porém, nem sempre correspondeu a mudanças de partidos na coalizão ou mesmo da proporcionalidade de um mesmo partido nas secretarias. Ao longo do tempo houve também alterações na composição da Assembléia, especialmente em função dos pleitos municipais ou de algumas trocas de legenda. Em regra, a alteração no tamanho da coalizão esteve mais ligada a mudanças nas bancadas legislativas do que no próprio Governo, com a ressalva da crise que redundou na saída do PDT da coalizão de apoio ao governo Dutra (1999-2002) e do período que antecedeu as eleições de 2006, com a saída do PDT e PSDB do governo Rigotto (2003-2006). De qualquer maneira, para observar também a representatividade dos partidos membros da coalizão na distribuição das Secretarias foi calculada a taxa de coalescência de cada secretariado, seguindo as sugestões de Amorim Neto (2006) e outros⁴¹.

Para inferir a existência ou não de cartel legislativo foram observadas as taxas de atropelamento anuais dos partidos membros das coalizões de governo⁴². Considerou-se que o partido foi vítima de “atropelamento” (*rolled*) sempre que a posição contrária da maioria de

³⁹ PCdoB – PT – PSB – PDT – PTB – PMDB – PPS – PL – PSDB – PPB/PP – PFL/DEM.

⁴⁰ Essa inferência é validada também pela presença desse partido nas coalizões parlamentares que garantiram bom desempenho legislativo aos governos de Yeda Crusius (2007-2010), Germano Rigotto (2002-2006) e Antonio Britto (1995-1998). Além disso, durante a elaboração do texto, o recém eleito Governador Tarso Genro (PT) empreendia esforços para fazer do PTB um integrante de sua coalizão de governo.

⁴¹ Destaca-se que, nos limites dessa pesquisa, não foi possível utilizar ponderadores para as taxas de coalescência, tais como recursos orçamentários disponíveis e executados por cada pasta ou número de cargos de confiança e funções gratificadas em cada Secretaria. A razão da opção pelos valores brutos decorre da quantidade de lacunas e distorções nos dados que originam essas espécies de ponderadores, gerando problemas de confiabilidade nos dados. Outrossim, o valor da coalescência foi modificado para cada alteração no número de secretarias ocupadas por cada partido da coalizão ou mesmo para cada mudança numérica de suas bancadas no legislativo.

⁴² Dividindo-se o intervalo anual na hipótese de mudança da composição partidária da coalizão dentro de um mesmo ano.

sua bancada em uma votação foi derrotada. A taxa é a razão do “atropelamento” pelo número de vezes que a maioria da bancada posicionou-se contrariamente a uma proposição, indicando sua intenção de veto. Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) assumem um limite de 5% como tolerável para a existência de um cartel legislativo. Todavia, no caso específico de um legislativo estadual com 55 parlamentares, cujas bancadas variam de 3 a pouco mais de 10 deputados, de modo que a importância relativa do “atropelamento” de cada bancada é variável, esse limite foi expandido para 10%. Por essa mesma razão, ao invés de se considerar cada partido membro, adotou-se dois critérios de análise: a taxa de atropelamento da coalizão toda como se fosse um partido e a média das taxas obtidas por cada partido membro. Assim, nessa pesquisa, considerou-se como existente o cartel legislativo em cada ano ou intervalo de tempo no qual os valores obtidos foram menores que 10% segundo os dois critérios utilizados. Os dados apontam que apenas no ano de 2003, durante o Governo Rigotto (PMDB), existiu um cartel partidário.

Finalmente, os custos de espera foram estimados através de *proxies* utilizando intervalos de tempo, de forma equânime para todos os atores, bem como controlando os projetos pela categoria de autorizações legislativas⁴³. Nos limites da pesquisa empreendida não foi possível detectar de maneira confiável quais as diferenças dos custos percebidos por cada ator em relação a cada política a partir dos dados coletados. Assim, foram adotados como indicadores o intervalo de tempo em dias entre a data de apresentação do projeto pelo Executivo e a data da próxima eleição; data final da sessão legislativa; e último dia da legislatura. O primeiro marco corresponde ao ciclo eleitoral; o segundo, ao momento limite que determinará o arquivamento da proposição; o último, quando finda o governo. O controle pelas autorizações legislativas também permite uma aproximação dessa variável. Dada a natureza “burocrática” dessas proposições e sua baixa relevância política, assume-se que sua ocorrência corresponde a casos de baixos custos de espera para todos os atores. Como se vê, essa dimensão da *rationale* sugerida é aquela cuja observação foi mais crua, uma vez que, por sua definição, tais custos são variáveis entre os atores e para cada política específica, o que não é possível captar através das *proxies* adotadas.

Por sua vez, as variáveis dependentes correspondem a indicadores categóricos distintos para cada hipótese apresentada. Para a primeira, tem-se a solicitação de urgência por

⁴³ Alguns PLs do Executivo de cunho Administrativos também foram classificados como “Autorizações Legislativas”. Trata-se de projetos de lei que, na prática, funcionam como verdadeiros Atos Administrativos. São mais fortemente associados às tarefas “executivas” ou “burocráticas” do governo do que a conteúdo de natureza política relevante. Porém, por força constitucional, a decisão relativa a essa espécie de ato de gestão exige a “autorização” do poder legislativo. Nessa categoria incluem-se projetos relativos à doação ou permuta de imóveis públicos para municípios e autarquias estaduais.

parte do Governador nos projetos do Executivo⁴⁴. Na segunda, a inclusão na ordem do dia por força de acordo de líderes. Já a terceira hipótese registra como ocorrência na variável dependente o projeto sob o qual foi solicitada urgência governamental e também foi emitido parecer por comissão. A última hipótese confere valor 1 ao projeto que teve urgência solicitada e entrou na ordem do dia por acordo de líderes.

Além disso, o levantamento dos projetos do Executivo observou diversas outras informações eventualmente relevantes para fins descritivos. Dentre elas, cita-se: ementa; área temática; se o projeto foi votado, arquivado ou devolvido; se o projeto era uma autorização legislativa ou não⁴⁵; comissões examinadoras (quantas e quais); envio para comissão e parecer; forma de inclusão na ordem do dia; data de apresentação, requerimento e votação; debate em plenário entre governo e oposição; apresentação de Mensagem Retificativa pelo Governador; alterações contrárias ao governo⁴⁶; resultado do projeto; veto; tipo de veto; resultado do veto; percentual de consenso na votação do projeto.

O universo de análise é formado pela totalidade de projetos de lei e projetos de lei complementar enviados pelo Executivo à Assembléia Legislativa durante o período examinado, ou seja, entre janeiro de 1999 e dezembro de 2006, abarcando os governos de Olívio Dutra (PT) e Germano Rigotto (PMDB). Foi compilada uma base de dados com informações relevantes de todos os projetos levantados, dentre elas as características acima enunciadas. Apenas PLs e PLCs foram incluídos, uma vez que vetos e PECs submetem-se a disposições especiais relativamente à tramitação. Para cada projeto foi associado um valor relativo ao número de secretarias, número e percentual de cadeiras da coalizão, coalescência, viés do Executivo em relação ao plenário e existência de cartel legislativo, cuja ligação teve por base a data de votação da matéria. A fonte bruta do levantamento é o sistema PRO (Banco de Dados de Processo Legislativo), bem como os Diários e Anais da Assembléia Legislativa do Estado Rio Grande Sul, disponíveis eletronicamente a partir de 1995.

Embora tenham sido levantadas informações sobre os projetos de matéria orçamentária, nem todos foram incluídos nas regressões logísticas. Isso porque as proposições obrigatórias (PPA, LDO e LO) também se submetem a trâmite especial, sendo

⁴⁴ Os projetos que tiveram urgência retirada foram considerados como sem urgência.

⁴⁵ Como será visto na seção seguinte, a discriminação dos projetos de autorização legislativa reforçam os resultados. Isso porque se tratam de proposições com características “burocráticas”, de exame legislativo necessário para operações de gestão do governo, as quais são praticamente irrelevantes para a dimensão política em evidência nos embates legislativos.

⁴⁶ Emendas aprovadas com voto contrário do partido do governador ou emendas rejeitadas e apresentadas pelo líder do governo.

necessariamente apreciadas pela Comissão de Finanças, de modo que a *rationale* sugerida não se aplica.

Do mesmo modo, os testes econométricos também filtraram apenas os projetos que foram votados em plenário, excluindo-se aqueles devolvidos ao poder de origem ou arquivados. Note-se, ainda, que alguns projetos apresentados pelo Governador Rigotto ao final de sua gestão foram apreciados apenas durante a administração de Yeda Crusius (2007-2010), motivo pelo qual também não compõe a análise principal.

Além das informações relativas aos projetos, foram utilizadas mais duas bases de dados. A primeira corresponde à composição dos secretariados, indicando todos os ocupantes dos cargos de primeiro escalão nos dois governos, com informações sobre filiação partidária, data de entrada no cargo e data saída. Assim, foi possível observar quando houve mudança em termos partidários e do próprio ocupante, compreendendo mesmo criações e extinções de secretarias, lapsos de vacância nos cargos e mudanças de partido dos secretários. A consulta dessas informações ocorreu por meio do jornal Correio do Povo, sítios do Governo do Estado e da Assembléia Legislativa na Internet, bem como, especialmente, através do Diário Oficial do Rio Grande do Sul. A partir dela é que foram obtidos os valores para os indicadores relativos ao tamanho da coalizão de governo e coalescência.

O segundo banco de dados adicional compreende as votações nominais em plenário. Inclui todas as proposições legislativas (projetos, emendas, requerimentos, vetos, etc) e informa a autoria, assunto, data de votação e resultados de cada proposição, com votação agregada ao nível do partido para o período entre 1999-2002 e detalhada ao nível do deputado individual entre 2003-2006. Trata-se de elaboração parcialmente conduzida pelo autor no âmbito do Núcleo de Estudos Legislativo da UFSM e também utilizada em trabalho anterior. Essa base serve tanto para informar os aspectos gerais da relação Executivo-Legislativo no Rio Grande do Sul, quanto para calcular as taxas de “atropelamento” dos partidos e verificar a existência de cartel legislativo.

Por fim, também foram consultados dados eleitorais, obtidos junto ao TRE e TSE através de seus sítios na internet. Tais informações, juntamente com outras relativas à composição da legislatura e ao desempenho do governo no processo legislativo, ilustram parcialmente os aspectos conjunturais mencionados na seção seguinte. Se não bastasse, paralelamente ao levantamento dos dados acima referidos, na medida do possível, examinaram-se algumas reportagens e *releases* publicados no sítio da ALERGS relativamente ao período, bem como informações do noticiário político através dos jornais Zero Hora e Correio do Povo.

3.3. Análise e discussão dos resultados

Discutidos os aspectos metodológicos da pesquisa empreendida, resta apresentar e analisar os resultados obtidos, interpretando-os à luz da teoria. Tal expediente é conduzido em três momentos. Primeiro, são informadas algumas questões tangentes ao centro do problema propriamente dito, perpassando desde a composição partidária da Casa no período em questão até o desempenho dos governos na relação Executivo-Legislativo. Em seguida, faz-se a descrição geral das informações obtidas em relação aos projetos apresentados pelo Executivo, ilustrando-se alguns cruzamentos importantes, especialmente no que tange a correspondência dos usos de procedimentos de urgência com os resultados do processo decisório legislativo. Ao final, as hipóteses sugeridas quanto às razões e condições de utilização dos procedimentos de urgência são examinadas. A abordagem é feita através de modelos de regressão logística⁴⁷.

Quanto ao contexto político, cabe anotar os padrões de relação Executivo-Legislativo identificados nos dois governos ocorridos entre 1999 e 2006. Essa tarefa compreende um relato sumário e geral de cada gestão, bem como informações sobre a base de apoio parlamentar e a derrubada de vetos enquanto indicador de conflito entre os poderes. Em que pese a agenda predominante de cada período já ter sido relatada no capítulo inicial, assim como a composição partidária inicial de cada legislatura ter sido apresentada naquele momento, cabe resgatar alguns aspectos.

Por óbvio, é o momento eleitoral que define a composição partidária da Assembleia Legislativa e o ocupante da cadeira de Governador. Portanto, o primeiro sinal quanto às coalizões de governo e quanto à expectativa de desempenho governativo provém dos resultados das eleições e dos acordos firmados desde essa etapa, donde a importância das coligações. Ressalta-se que as coligações eleitorais podem se diferenciar quanto aos pleitos para o Executivo e ao Legislativo. O quadro abaixo mostra as diferentes coligações existentes nas eleições de 1998 e 2002, para o pleito ao Governo do Estado, bem como os partidos isolados.

⁴⁷ Também foram testados alguns modelos de contagem (*Poisson* e binomial negativa), com resultados pouquíssimo significativos.

Quadro 4. Partidos e coligações concorrentes ao governo do estado. Eleições 1998 - 2002.

	Partidos Coligados	Partidos Isolados
1998	1. PMDB – PPR – PTB – PFL – PL – PSDB – PSL – PSC – PSD – PRP - PTdoB 2. PT – PSB – PCB – PCdoB 3. PDT – PMN – PST 4. PV – PAM 5. PRN – PRTB	PRONA PPS
2002	1. PT – PC do B 2. PDT – PTB 3. PPS – PFL 4. PMDB – PSDB	PP PSTU PRONA

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral. TRE-RS.

A vitória de Olívio Dutra nas eleições de 1998 foi conquistada num embate fortemente polarizado com o então governador Antônio Britto (PMDB), que era apoiado por ampla coligação e buscava construir um discurso “apartidário”. O pleito somente foi vencido em segundo turno, revertendo o resultado obtido em 1994. A campanha petista teve grande apelo junto às classes médias e populares e ao funcionalismo público, fazendo fortes críticas ao programa de privatização implantado por Britto, que incluiu a venda de ações de companhias estatais e a implantação de pedágios em rodovias. Para o segundo turno, Dutra contou com o apoio do PDT, afiançado na liderança de Leonel Brizola.

Germano Rigotto venceu as eleições de 2002 a partir de uma estratégia de “terceira via”, quando, ao menos no início das campanhas, os candidatos favoritos eram Tarso Genro (PT) e Antônio Britto (PPS). Importa notar que, durante a gestão petista, o PMDB rachou, com vários deputados e partidários migrando para o PPS, na tentativa de se afastar da aliança nacional em torno do governo FHC. Porém, contando com o apoio inicial apenas do PSDB, a candidatura de Rigotto, que começa quase invisível, cresce rapidamente nas pesquisas e vai ao segundo turno em primeiro lugar, desbancando certa expectativa em torno de Britto. Sua tônica não se resumiu a fazer uma campanha negativa em torno do governo findo, mas se apresentou como uma proposta de união no Estado. Para o segundo turno, as forças antipetistas se rearticularam em torno de Rigotto e colaboraram para a vitória eleitoral.

Em ambos os pleitos os candidatos vitoriosos foram provenientes de coligações, não de partidos isolados. A vitória eleitoral para os dois casos foi obtida em dois turnos de votação. Os dois governadores eleitos não contariam com maioria parlamentar a partir da coligação formal. No caso de Dutra, nem mesmo o apoio do PDT a partir do segundo turno foi suficiente para formar um governo majoritário. Já no caso de Rigotto, tais apoios e a adesão negociada depois das eleições garantiram a formação de uma coalizão que ultrapassava o quorum necessário para mudanças na Constituição do Estado. A tabela

seguinte apresenta a distribuição de cadeiras no início de cada gestão para os partidos membros das coalizões parlamentares de governo.

Tabela 3. Distribuição dos assentos parlamentares da coalizão parlamentar de governo, % e absoluto, por partido. ALERGS – 1998/2002.

Governador Eleitor	1998		2002	
	Olívio – PT		Rigotto – PMDB	
PMDB			16,4	(9)
<i>PSDB</i>			5,5	(3)
PTB			10,9	(6)
PPB/PP			18,2	(10)
PFL/DEM			1,8	(1)
PL			1,8	(1)***
PDT	12,7	(7)	12,7	(7)
PT	20,0	(11)*		
<i>PSB</i>	1,8	(1)		
<i>PC do B</i>	1,8	(1)**		
N = 100%		55		55

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral – TRE/RS. * Os resultados eleitorais deram 12 deputados ao PT, mas um deles assumiu Secretaria de Estado. ** O PC do B elegeu o primeiro suplente da coligação, ocupando assento desde o início da legislatura. *** O deputado Sérgio Peres foi eleito pelo PSB, mas logo no início de 2003 migrou para o PL, compondo a base do governo.

A constituição da coalizão parlamentar de governo desde o início das gestões esteve cimentada na distribuição de Secretarias de Estado entre os partidos, vindo os cargos de Secretário a serem ocupados por representantes das agremiações citadas na tabela. A estratégia política utilizada por Dutra não esteve calcada na formação de coalizões amplas. A primeira gestão petista na Administração estadual não buscou ampliar ou mesmo consolidar seu leque de alianças, tendo uma relação tumultuosa com o PDT desde o início do governo. Do mesmo modo, apesar de sinalizações relativamente positivas por parte do PTB, Dutra não apresentou disposição para negociar cargos em troca de apoios. Em primeiro lugar, era preciso resolver os problemas internos do PT, cuja organização estadual na época era dominada pelas correntes Articulação de Esquerda e Democracia Socialista, com participação importante também do Amplo e Democrático. Acomodar essas forças era prioridade. Assim, do ponto de vista da relação com a Assembléia, a estratégia do governo buscava calcar suas propostas em apoio popular, na tentativa de pressionar os deputados por meio de suas bases. O ideário em torno da “participação popular”, cujo exemplo notório de política pública foi o Orçamento Participativo, era o que sustentava essa opção político-estratégica. O resultado foi um governo minoritário do início ao fim.

Ademais, a base de apoio ao Executivo diminuiu ao longo do tempo. Primeiramente, começam sinais de indisciplina na base com os votos contrários ao governo do dep. Bernardo de Souza (PSB). Isso leva o Secretário José Paulo Bisol a sair do partido socialista, apesar de

continuar no cargo até o final do governo. Paralelamente, o Secretário Beto Albuquerque, dessa mesma agremiação, confirma a continuidade do partido na base de apoio. Todavia, o único parlamentar dessa legenda continua votando contrariamente às posições do Executivo em muitas ocasiões, até migrar para o PPS em dezembro de 2000. Junto a isso, a conversação sempre delicada com o PDT rompeu-se com a chegada do segundo turno para a disputa municipal em Porto Alegre. Desde o início da gestão, a agremiação trabalhista demandava maior espaço no governo. Ao final do primeiro ano, sua bancada manifestou indisciplina, dividindo-se e tendo sua maioria votado contra proposições do Executivo. Com a disputa entre PT e PDT à Prefeitura da Capital gaúcha, o apoio ruiu. As secretarias foram gradativamente desocupadas, seja com a mudança dos Secretários e ocupantes de cargos menores, ou pelo ingresso no PT de pedetistas percententes à Tendência Socialista, formalizado em março de 2001, dentre eles os Secretários Dilma Rousseff e Milton Zuanazzi. No total, Dutra contou com 9 configurações distintas de seu secretariado quanto a participação de cada partido, correspondendo a três perfis de base de apoio na Assembléia, com 20 deputados até outubro de 2000, 13 até janeiro de 2001 e 12 parlamentares até o final da legislatura.

No que tange às mudanças da composição da Casa ao decorrer do tempo, destaca-se o crescimento do PPS, primeiramente com o ingresso de parlamentar do PSB que sai da base de apoio ao governo, depois com a entrada de 5 deputados do PMDB, pertencentes ao grupo do ex-governador Antônio Britto. A estratégia de reestruturação do PPS era uma tentativa de desvincular a imagem de uma série de políticos do alinhamento nacional do PMDB ao governo FHC, com vistas à disputa do pleito estadual em 2002. Além disso, aconteceram outras mudanças nominais, com parlamentares assumindo prefeituras municipais, mas sem alteração no tamanho das bancadas partidárias.

Como destacado por Grohmann (2006), o ambiente político das relações Executivo-Legislativo foi polarizado durante o governo petista. Isso ocorreu não apenas na tramitação das proposições do governo, mas também através de outros espaços, como a contraposição entre Orçamento Participativo (Executivo) e Fórum Democrático (Legislativo), mas, principalmente, através da CPI da Segurança Pública e das críticas à relação com os movimentos sociais. Tais temas ultrapassaram a arena legislativa e ganharam força na opinião pública, sendo alimentados quase diariamente pelos meios de comunicação durante praticamente toda a segunda metade do governo.

Rigotto também não possuía maioria apenas com seu partido ou sua coligação eleitoral. Porém, sua estratégia de buscar alianças já era sinalizada desde a campanha, na

retórica da união pelo Rio Grande. Assim, compôs uma coalizão inicial com os partidos que o apoiaram no segundo turno em 2002. Além do PSDB, foram incluídos PP, PTB, PFL, PL, PTB e também o PDT⁴⁸. Alcançou-se maioria suficiente para ultrapassar o quorum de mudanças constitucionais, de modo que o governo acabou não tendo grandes problemas quanto à implementação de sua política junto à Assembléia, o que foi auxiliado por uma agenda composta de poucos itens polêmicos.

Apesar de majoritária, todavia, a coalizão de governo não se manteve estável até o final. Por força da vitória eleitoral nos pleitos municipais de 2004, alguns deputados deixaram a Assembléia a partir do início de 2005. Isso redundou no crescimento da bancada do PFL, que então apoiava o governo, mesmo sem secretaria. Assim, a coalizão parlamentar subiu de 37 para 39 deputados, elevando o apoio nas votações, mas reduzindo a coalescência em relação ao secretariado. Por outro lado, a medida em que a disputa eleitoral aproximava-se, o governo passou a enfrentar episódios de indisciplina na sua própria base, rompendo-se a coalizão majoritária em março de 2006, de modo que apenas PMDB, PTB e PP continuaram ocupando secretarias, sendo que o último partido reduziu sua participação para somente uma pasta. Essa ruptura foi seguida pelo lançamento das candidaturas de Francisco Turra (PP), Alceu Collares (PDT) e Yeda Crusius (PSDB, apoiada por PFL e PPS). No total, Rigotto contou com 6 configurações distintas de seu secretariado (destas, apenas 3 com mudanças de partidos), correspondendo a três perfis de base de apoio na Assembléia, com 37 deputados até janeiro de 2005, 39 até março de 2006 e 25 parlamentares até o final da legislatura.

Além das mudanças nominais pela ocupação de secretarias ou prefeituras municipais, que redundaram na posse de dois parlamentares do PFL, também correram algumas migrações partidárias ao longo da 51ª legislatura. O PSB iniciou com 2 (dois) deputados e perdeu um: Sérgio Peres. Este, primeiramente migrou para o PL em 2003, que ficou com um parlamentar; e, em 2005, mudou para o PTB. Também, o deputado Osmar Severo migrou do PTB para o PDT, ainda em 2003. O último parlamentar que trocou de partido na legislatura foi Telmo Kirst. Este deixou o PP e aderiu ao PMDB em 2005. Nenhum deles logrou êxito em se reeleger em 2006.

Diferente do período anterior, o ambiente político das relações Executivo-Legislativo não teve uma polarização acentuada com repercussões fortes na opinião pública. Nem por isso a oposição deixou de ser atuante, vindo sistematicamente do PT, PC do B e PSB, base do governo anterior. Apesar da coalizão governativa ter crescido numericamente em 2005, foi no

⁴⁸ PFL e PL não chegaram a ocupar cargo de primeiro escalão, porém compunham a base parlamentar do governo votando e declarando voto sistematicamente em favor do Executivo.

primeiro ano de governo que se verificou uma taxa de atropelamento dos partidos membros em níveis mais baixos, assumindo-se a existência de um cartel legislativo nesse período. Trata-se justamente da fase inicial do governo, ainda no interior do chamado período de “lua de mel”. Não é em vão que boa parte dos projetos ligados à questão tributária (como o REFAZ) e a programas de incentivo ao setor privado (como o FUNDOPEM e o INTEGRAR/RS) foram apresentados e votados nesse período. A partir de 2004, contudo, o governo passa a adotar medidas de contenção de despesa e recomposição de receitas (tarifaços), em vistas de problemas nas finanças públicas, o que é atacado pela oposição e desagrada parte de sua própria base. Já no ano seguinte a oposição consegue instalar a CPI dos Combustíveis, que acaba chegando a membros do segundo escalão.

Relatados alguns aspectos conjunturais de cada período, cabe observar indicadores básicos de desempenho do legislativo e do governo junto à Assembléia. Durante os dois governos a disciplina das bancadas partidárias foi relativamente alta, com a unidade em votações ultrapassando a faixa de 80% nos valores médios obtidos para o índice de Rice.

Tabela 4. Unidade partidária em geral no Plenário, por partido, médias por governo. ALERGS. 1999-2006.

Partido	Dutra (PT)	Rigotto (PMDB)
PMDB	94,72	90,25
PP	93,51	83,79
PT	96,90	97,20
PDT	88,52	89,61
PTB	92,65	91,61

Fonte dos dados brutos: www.al.rs.gov.br.

A diferença das médias indica que estar no governo representou menor coesão nas votações. Uma presumida exceção em torno do PDT não se confirma, pois ao desagregar os dados por ano é possível perceber que seu nível de unidade mais baixo é atingido justamente no ano em que a legenda sai da base de apoio da gestão petista, já sinalizando sua inconformidade através de indisciplina nas votações.

Uma primeira medida do grau de conflitividade no interior do legislativo observada através do comportamento em plenário é a taxa de consensualismo, ou seja, o percentual anual de votações nominais unânimes no plenário. O grau de consensualismo nas votações nominais é por si só um indicador importante. Significa uma aproximação da proporção de

matérias apreciadas que chegam ao plenário politicamente bem acordadas⁴⁹, não encontrando opositores em muitos casos. O gráfico seguinte mostra a evolução desse indicador:

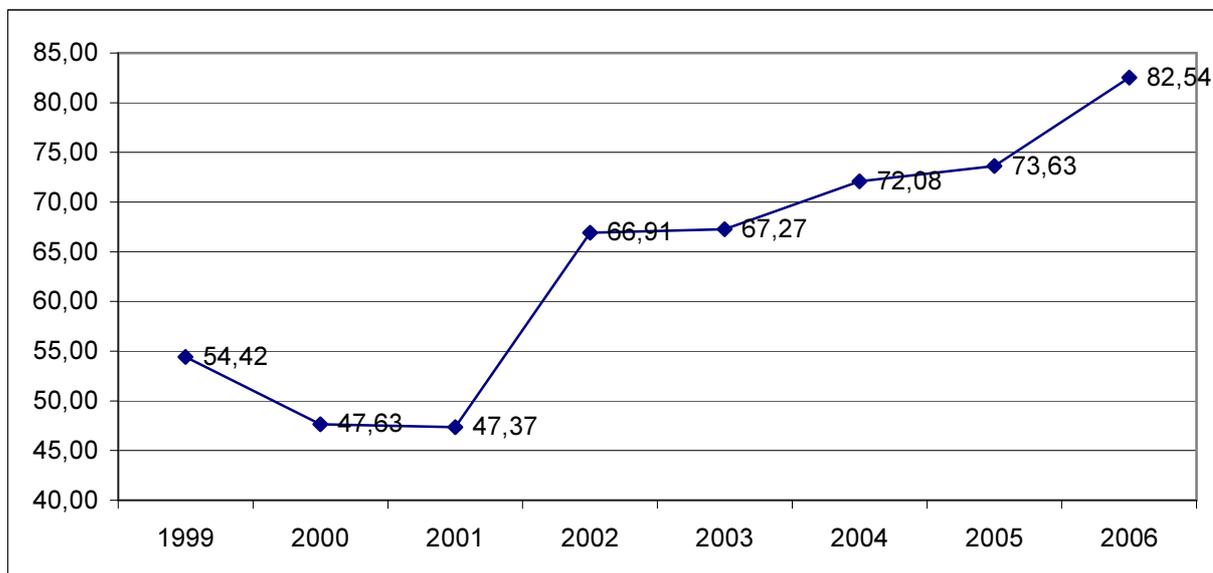


Gráfico 1. % de votações nominais consensuais. ALERGS. 1999-2006.

Fonte dos dados brutos: www.al.rs.gov.br.

Há uma diferença clara entre os dois governos, marcando-se uma acentuação nas dissensões do plenário em 2000 e 2001, bem como uma crescente unanimidade durante os anos de Rigotto. Em termos médios, a taxa para a 50ª legislatura foi de 54,67%; para a 51ª, de 73,48%. Note-se que esse indicador não se restringe às matérias do Executivo, mas também inclui as divergências internas ao parlamento, inclusive em questões de procedimento. Seus resultados também podem ser consequência do perfil da agenda legislativa de cada momento.

No que tange aos resultados do processo legislativo, importa observar a quantidade de PECs, Vetos, PLs e PLCs que foram apreciados em plenário para cada governo, conforme se vê na próxima tabela.

Tabela 5. Quantidade de PECs, PL/PLCs e Vetos apreciados em plenário. Alergs. 1999-2006.

	Dutra (PT)	Rigotto (PMDB)
PEC	13	22
VETO	170	76
PL/PLC	627	833
TOTAL	810	931

Fonte dos dados brutos: www.al.rs.gov.br.

⁴⁹ Ao menos junto a uma coalizão capaz de ser vitoriosa.

De plano, constata-se o aumento da produção legislativa em termos de matérias apreciadas no plenário junto à gestão Rigotto. Nota-se, também, a grande quantidade de vetos apreciados em Dutra, ultrapassando o dobro do que o percebido por seu sucessor. Ao desagregar a informação sobre PLs e PLCs conforme o poder de origem, a tabela seguinte evidencia a predominância do Executivo em ambos os períodos. Veja-se:

Tabela 6. Quantidade de PLs e PLCs apreciados em plenário por poder de origem. Alergs. 1999-2006.

PL	Dutra (PT)	Rigotto (PMDB)
LEG	252	247
EXE	273	501
JUD	29	27
OUT	73	57
TOTAL	627	832

Fonte dos dados brutos: www.al.rs.gov.br.

De qualquer maneira, durante a gestão petista o predomínio dos projetos do Executivo foi mínimo se comparado ao governo seguinte. Ao se observar o resultado final das votações é possível notar que a quantidade de rejeições é baixa. Durante o governo Dutra, o Legislativo teve 22 projetos rejeitados em plenário (9,6%) e o Executivo somente 8 (3%). Já para Rigotto, somente 7 projetos do Legislativo foram rejeitados (2,9%) e apenas 1 PL do Executivo (0,2%). O próprio arcabouço institucional torna esses resultados presumíveis, haja vista a possibilidade de emendar os projetos, fazendo com que a proposição votada ao final esteja o mais próximo possível das preferências do mediano do plenário. É justamente o recurso à emenda que muitas vezes incentiva o Executivo a opor vetos totais ou parciais nos projetos aprovados. Por conseguinte, as informações relativas ao veto podem ser vistas nas próximas tabelas.

Tabela 7. Quantidade de Vetos Totais apreciados em plenário por poder de origem e situação. ALERGS - RS 1999-2006. (continua)

VT	SITUAÇÃO	Dutra (PT)	Rigotto (PMDB)
LEG	apr	27	47
	rej	55	8
EXE	apr	5	1
	rej	4	0
JUD	apr	1	1
	rej	0	1

Tabela 7. Quantidade de Vetos Totais apreciados em plenário por poder de origem e situação. ALERGS - RS 1999-2006. (conclusão)

OUT	apr	10	2
	rej	4	1
Sub-Total	apr	43	51
Sub-Total	rej	63	10
TOTAL		106	61

Fonte dos dados brutos: www.al.rs.gov.br.

Tabela 8. Quantidade de Vetos Parciais apreciados em plenário por poder de origem e por situação. ALERGS - RS 1999-2006

VP	SITUAÇÃO	Dutra (PT)	Rigotto (PMDB)
LEG	apr	6	1
	rej	3	1
EXE	apr	18	10
	rej	30	2
JUD	apr	0	1
	rej	1	0
OUT	apr	4	0
	rej	2	0
Sub-Total	apr	28	12
Sub-Total	Rej	36	3
TOTAL		64	15

Os vetos totais incidem mais reiteradamente nos projetos do Legislativo e os parciais nos do Executivo, padrão sistemático em todos os períodos, inclusive em governos anteriores⁵⁰, proveniente da própria lógica do processo decisório legislativo. Também é clara a diferença entre os governos no que tange não apenas à quantidade de vetos, mas ao montante de aceitações e derrubadas. Dutra enfrentou um ambiente de acentuada polarização política contando com uma coalizão minoritária, o que repercutiu em diversos usos do veto e muitas derrubadas. Já Rigotto contou com um cenário mais favorável e uma coalizão majoritária que persistiu até o último ano do governo, de modo que fez menor uso do veto e teve menos derrotas. O gráfico apresenta o indicador relativo ao percentual de vetos aceitos e derrubados anualmente.

⁵⁰ Ver Grohmann (2001).

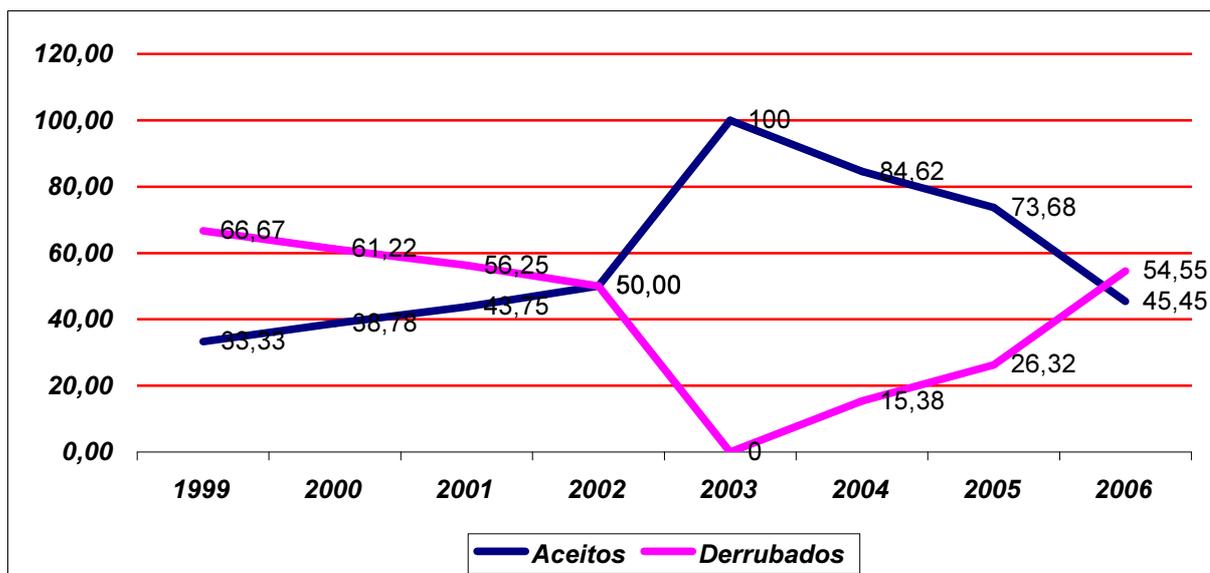


Gráfico 2. % de Vetos aceitos e derrubados em Plenário. ALERGS. 1999-2006.

Fonte dos dados brutos: www.al.rs.gov.br.

Dutra sofreu mais derrubadas de vetos do que aceitação durante quase todo o governo, decrescendo ao longo do tempo. Cabe notar que o ápice de concentração de vetos ocorreu em 2001, quando a relação Vetos/PLs apreciados em plenário alcançou 48%, com uma média de 27,11% para todo o período. É apenas no último ano do mandato que a razão entre aceites e derrubadas equilibra-se. Já Rigotto obtém um primeiro ano sem qualquer derrubada, percebendo derrotas crescentes ao longo do tempo, com vetos derrubados superando os aceites no último ano da legislatura, momento em que a coalizão de governo rui por razões eleitorais. O melhor resultado na dinâmica do veto foi resultado de uma coalizão majoritária que iniciou bastante fortalecida. Como já destacado anteriormente, é justamente em 2003 que se pode dizer ter existido um cartel legislativo operando na Assembléia. Não por acaso é nesse momento que todos os vetos do Executivo são aceites, considerando-se, ainda, que esse ano apresentou a maior relação Vetos/PLs apreciados em plenário, 18,97%, frente a uma média de 9,12% para todo o governo.

Tais informações evidenciam as diferenças de desempenho dos dois governos quanto aos resultados do processo legislativo e sua relação com a Assembléia. Vistos esses aspectos, cabe deslocar a atenção não para as matérias em geral *apreciadas no plenário*, mas para os projetos de lei e projetos de lei complementar *apresentados pelo Executivo*. É sobre eles que se observarão as razões e efeitos da utilização dos procedimentos de urgência.

Entre 1999 e 2006 os Executivos apresentaram 946 projetos de lei e de lei complementar à Assembléia, 368 (38,9%) por Dutra (PT) e 578 (61,1%) por Rigotto (PMDB). Nem todos os projetos enviados pelo governo chegaram a votação (15,8% dos

casos), seja porque foram retirados pelo proponente ou devolvidos ao poder de origem (49 vezes), arquivados ao final da sessão legislativa sem retomada posterior (78 ocorrências), ou, ainda, apreciados apenas na legislatura seguinte (22 proposições). Dutra (PT) teve uma proporção significativamente⁵¹ maior de projetos não votados (20,7% contra 12,6% de seu sucessor), o que acrescenta outro indicativo quanto ao desempenho menos bem sucedido no processo decisório. De qualquer maneira, uma vez que a análise proposta recai sobre aqueles projetos que não se submetem a disposições especiais, seguindo originalmente o trâmite do procedimento ordinário, as informações observadas a partir de agora excluem do montante total as proposições orçamentárias obrigatórias, tais como projetos de lei do orçamento anual, de lei de diretrizes orçamentárias e de plano plurianual.

A primeira tabela apresenta os projetos apresentados por cada governo segundo sua área temática:

Tabela 9. PLs e PLCs apresentados pelo Executivo, por área temática. ALERGS. 1999-2006.

Área	Dutra (PT)	Rigotto (PMDB)
Administrativos	222 (61,8%)	392 (68,9%)
Econômicos	43 (12%)	58 (10,2%)
Homenagens e condecorações	2 (0,6%)	5 (0,9%)
Orçamentários	37 (10,3%)	48 (8,4%)
Políticos	4 (1,1%)	10 (1,8%)
Sociais	41 (11,4%)	38 (6,7%)
Transporte	9 (2,5%)	16 (2,8%)
Outros	1 (0,3%)	2 (0,4%)
Total	359	569

Fonte dos dados brutos: www.al.rs.gov.br.

Em função da própria institucionalidade vigente, que determina as competências legislativas dos estados e cria um conjunto temático restrito à iniciativa do Governador, ambos os períodos têm o predomínio de projetos de cunho administrativo, incluindo-se as autorizações legislativas. Além disso, as matérias de ordem econômica figuram em segundo lugar nas proposições do Executivo. A diferença começa aparecer na terceira posição. Dutra (PT) apresenta um número maior de proposições na área social, enquanto para Rigotto prevalecem as questões de ordem orçamentária⁵². Note-se que aqui estão incluídos tanto projetos votados quanto os que foram retirados, arquivados ou devolvidos. A análise seguinte é feita filtrando apenas os projetos que foram votados.

⁵¹ Qui-quadrado 10.905, com um grau de liberdade, significativo a nível 0,001.

⁵² Saliencia-se que esse quantitativo não inclui os projetos de trâmite obrigatório sujeito a disposições especiais.

Agora, a atenção recai em aspectos procedimentais e alguns resultados do processo decisório. Em primeiro lugar, vê-se o nível de exame dos projetos pelas comissões. A tabela abaixo indica o número e percentual de PLs e PLCs que não foram enviados para comissão; que foram enviados, mas não receberam parecer; e que tiveram parecer emitido.

Tabela 10. PLs e PLCs apresentados pelo Executivo, conforme envio e parecer de comissão. ALERGS. 1999-2006

	Dutra (PT)	Rigotto (PMDB)	Total
Não enviado	126	111	237
	44.5%	22.4%	30.4%
Enviado e sem parecer	119	168	287
	42.0%	33.9%	36.8%
Enviado e com parecer	38	217	255
	13.4%	43.8%	32.7%
Total	283	496	779
	100.0%	100.0%	100.0%

Fonte dos dados brutos: www.al.rs.gov.br.

Como se vê, apenas 13,4% dos projetos enviados por Dutra (PT) receberam parecer de comissão, enquanto Rigotto (PMDB) obteve um percentual de 43,8% nesse quesito. No total, os casos concentraram-se em projetos que passaram pelas comissões, mas não chegaram a receber parecer. O esboço de modelo apresentado na seção anterior sugeriu que o Executivo avalia dois aspectos para preferir o exame da comissão ou não: os custos de espera e a possibilidade de obter vantagens em função de sua posição informacional assimétrica. Aqui, quanto maior o viés do Executivo, maiores serão os incentivos para que ele não revele toda sua informação privada e dificulte ganhos de informação pelo plenário. Os resultados obtidos para o governo Dutra (PT) podem estar fundados nessa explicação, uma vez que a urgência governamental impõe um termo limite para votação da matéria, reduzindo as possibilidades de ganhos de informação pelo plenário. Já no caso de Rigotto (PMDB), com um Executivo de pouco viés, o Governo não precisa obstar o trabalho das comissões por razões informacionais, ao contrário, pode até se beneficiar dele. O que decidiria o trâmite são os custos de espera dos atores. Ao se observar que tipos de projetos estão compreendidos entre aqueles que obtêm parecer no governo peemedebista, constata-se a concentração de autorizações legislativas⁵³,

⁵³ 44,6% dos projetos apresentados por Rigotto (PMDB) e que foram a votação consistiam de autorizações legislativas. Para Dutra (PT), esse tipo de proposição correspondeu apenas a 19,8%.

que representam proposições “burocráticas” e de apreciação indispensável, mas que, pela pouca relevância política, não carregam custos de espera significativos.

Combinado ao exame dos projetos pelas comissões, é importante observar a forma com que eles foram colocados em votação, ou seja, o mecanismo utilizado para inclusão na ordem do dia. Essa é a informação contida na próxima tabela.

Tabela 11. PLs e PLCs apresentados pelo Executivo, conforme mecanismo de entrada em votação. ALERGS. 1999-2006.

Em votação por	Governo		Total
	Dutra (PT)	Rigotto (PMDB)	
Urgência governamental	98	116	214
	34.6%	23.4%	27.5%
Tramitação concluída	13	11	24
	4.6%	2.2%	3.1%
Inclusão por Requerimento de Líder aprovado	2	2	4
	.7%	.4%	.5%
Inclusão na ordem do dia	11	16	27
	3.9%	3.2%	3.5%
Sessão Extraordinária	31	38	69
	11.0%	7.7%	8.9%
Acordo de Lideranças	128	313	441
	45.2%	63.1%	56.6%
Total	283	496	779
	100.0%	100.0%	100.0%

Fonte dos dados brutos: www.al.rs.gov.br.

Proporcionalmente, Dutra (PT) fez maior uso do procedimento de urgência governamental, embora para um número de projetos inferior do que Rigotto (PMDB). Ambos tiveram a maior parte de seus projetos levada à votação por força de acordo de lideranças, seja proposições que não tiveram parecer de comissões, seja aquelas por elas examinadas. Apenas em 3,1% dos casos totais as matérias foram ao plenário por terem a tramitação concluída, ou seja, por preencherem todo o trâmite do procedimento ordinário com exame por pelo menos

duas ou três comissões. Em regra, há um dado momento no qual, independente do perfil do governo, os custos de espera passam a superar as possibilidades de ganhos de informação.

Salienta-se que o quantitativo indicado de “urgência governamental” compreende os projetos incluídos na ordem do dia somente pelo uso do recurso do art. 62 da Constituição Estadual, ultrapassando o intervalo de 30 dias do requerimento. Há casos de projetos que tiveram essa solicitação de urgência, mas entraram em votação por outros meios, especialmente o acordo de lideranças (antecipando os tempos) ou a sessão extraordinária. Note-se que quase 10% das proposições foram a voto por este último mecanismo. A apresentação de projetos às prévias de recesso parlamentar conjugada com a convocação de sessão extraordinária tem sido expediente utilizado a longo tempo pelos Governadores na tentativa de passar legislação muitas vezes polêmica, diminuindo o tempo de articulações, o prazo para apresentação de emendas e virtualmente impossibilitando o desprendimento de esforços que redundem em ganhos informacionais significativos. Todavia, o sucesso eventual dessa tática tem se associado muito mais à disciplina da base de apoio do governo e à existência de uma coalizão parlamentar majoritária do que ao próprio recurso procedimental.

Apenas três comissões permanentes examinaram e emitiram pareceres relativamente aos PLs e PLCs do Executivo: a CCJ, a CFPFC e a CSP. As matérias que versam sobre finanças públicas e orçamento foram enviadas, em regra, para a Comissão de Finanças, salvo utilização de procedimento de urgência. As demais seguiam para a Comissão de Constituição e Justiça, ressalvada, também, a hipótese de urgência governamental ou legislativa. Em poucos casos os projetos chegaram a passar pela Comissão de Serviços e Públicos e nem todos receberam parecer.

Durante o governo Rigotto (PMDB) apenas duas proposições passaram por essa última comissão, sendo que uma delas foi submetida ao regime de urgência antes que o parecer fosse votado. Tratava-se de uma das questões mais polêmicas da agenda do governo em 2005, a reestruturação do Instituto de Previdência do Estado. Na ocasião, o relator da matéria apresentou posição contrária ao projeto. Caso fosse apoiado pelos membros do colegiado temático, a iniciativa do Executivo rumaria ao arquivamento, salvo recurso ao plenário. Ao se antecipar e afastar esse ônus político, o Governador apresentou requerimento de urgência e operou juntamente aos seus deputados na comissão para que o parecer do relator opositor não chegasse à votação em tempo hábil. Em plenário, o projeto teve prejudicadas ou rejeitadas 26 emendas da oposição, não sofrendo nenhuma alteração contrária, sendo aprovado por uma maioria de 34 votos entre os 48 presentes. Esse episódio é exemplar importante dos modos de utilização dos procedimentos de urgência, corroborando o

argumento apresentado neste trabalho no sentido de que um Executivo alinhado com o plenário limitará a atuação de comissões extremadas (no caso em tela, o relator era da oposição), encurtando o trâmite legislativo e sendo bem sucedido na apreciação final.

Por outro lado, o Governo Dutra (PT) teve 11 projetos remetidos à CSP, 7 dos quais ainda no primeiro ano do mandato. Por si só, esse número indica que, frente a um Executivo com viés reconhecido, opto a omitir ou manipular informações privadas, o plenário busca consultar um segundo informante (a comissão) mais vezes. Dentre as proposições enviadas para essa comissão, 9 receberam algum parecer e 4 dois pareceres, um da CCJ e outro da CSP. É interessante observar que 3 desses projetos foram arquivados ao final da sessão legislativa, de modo que a comissão temática também funcionou como um ponto de veto em algumas ocasiões⁵⁴. Todos os projetos votados foram aprovados unanimemente. Um deles recebeu alterações contrárias, sendo objeto de veto parcial, que, ao final, foi mantido. Ou seja, tem-se mais um indicativo de que, em regra, o exame das comissões temáticas oferece ganhos informacionais ao plenário, aclarando sua posição e não necessariamente abrindo uma possibilidade de conflito.

Também cabe destacar algumas informações adicionais quanto à dinâmica do plenário. Por um lado, é nesse local que são decididas as emendas apresentadas pelos parlamentares e pelas comissões, o que pode redundar em alterações contrárias à posição do governo caso a bancada de seu partido vote contrariamente a uma emenda aprovada ou veja rejeitada as propostas modificativas da liderança do governo. A tabela abaixo ilustra esses resultados.

Tabela 12. PLs e PLCs apresentados pelo Executivo, conforme existência de alterações contrárias ao Governo. ALERGS. 1999-2006.

Alteração contrária	Governo		Total
	Dutra (PT)	Rigotto (PMDB)	
Sem alterações	229	488	717
	80.9%	98.4%	92.0%
Com alterações	54	8	62
	19.1%	1.6%	8.0%
Total	283	496	779
	100.0%	100.0%	100.0%

Fonte dos dados brutos: www.al.rs.gov.br.

⁵⁴ Em adendo, somente Dutra (PT) observou alguma comissão emitir parecer contrário à proposição que chegasse a ser apreciada em plenário.

A distância de Dutra (PT) em relação ao mediano do plenário e a falta do apoio de uma coalizão majoritária tornavam presumível que suas proposições poderiam ser alvo de emendas e modificações contrárias por mais vezes do que na coalizão majoritária e alinhada de Rigotto (PMDB). Além disso, a incidência dessas alterações também esteve associada com a oposição de vetos parciais (85,4% dos projetos alterados contrariamente ao governo petista foram alvo de veto).

Por outro lado, boa parte do confronto retórico entre governo e oposição também ocorre no plenário. Nesse quesito, a dinâmica parlamentar foi mais acirrada durante o governo petista, com 33,2% de seus projetos recebendo debate em plenário, contra 22,2% dos projetos do governador peemedebista.

Os aspectos procedimentais relativos ao trabalho das comissões e forma de entrada em votação oferecem informações esclarecedoras quando cruzados entre si e com outros aspectos do resultado do processo decisório legislativo. A próxima tabela informa como foram distribuídos os projetos que entraram em votação por distintos mecanismos de acordo com o exame das comissões.

Tabela 13. PLs e PLCs apresentados pelo Executivo, conforme mecanismo de entrada em votação e envio e parecer à comissão. ALERGS. 1999-2006.

	Urgência governamental	Tramitação concluída	Inclusão por Requerimento de Líder aprovado	Inclusão na ordem do dia	Sessão Extraordinária	Acordo de Lideranças	Total
Não enviado	21	0	2	0	60	154	237
	9.8%	.0%	50.0%	.0%	87.0%	34.9%	30.4%
Enviado e sem parecer	156	0	1	9	9	112	287
	72.9%	.0%	25.0%	33.3%	13.0%	25.4%	36.8%
Enviado e com parecer	37	24	1	18	0	175	255
	17.3%	100.0%	25.0%	66.7%	.0%	39.7%	32.7%
Total	214	24	4	27	69	441	779
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fonte dos dados brutos: www.al.rs.gov.br.

Os projetos examinados pelas comissões e com parecer emitido concentraram-se fortemente entre aqueles que entraram na ordem do dia por força de acordo de lideranças. Porém, esse mesmo mecanismo também obteve grande concentração de projetos que sequer foram enviados às comissões, indicando que o instrumento também importa como meio de urgência legislativa. Ademais, a urgência governamental concentrou-se em projetos sem parecer, mas que foram enviados para as comissões, indicando que esse recurso em geral pode

ter sido utilizado para ultrapassar comissões que funcionariam como ponto de veto, como ilustrado no exemplo do projeto sobre a reestruturação do IPE.

A uma primeira vista, a informação relativa ao grande número de acordos de lideranças em projetos com parecer poderia parecer contraditória a sua utilização como procedimento de urgência legislativa. Ocorre que a maioria desses casos corresponde às autorizações legislativas, proposições de menor relevância política, muito presentes durante a gestão de Rigotto (PMDB). Uma vez filtrados também esses projetos, fica patente a natureza do recurso procedimental em questão. Sob esse enfoque, apenas 37 projetos encaminhados por acordo receberam parecer (17,1% contra 39,7% quando se incluem as autorizações legislativas). Do mesmo modo, os projetos sequer enviados à comissão submetidos a esse procedimento pulam de 34,9% para 55,3%.

Ao se cruzar as informações relativas ao envio para comissões e emissão de parecer com a aprovação de alterações contrárias à posição do governo é possível observar que um número muito baixo de projetos com parecer são alvo desse tipo de modificação. Há uma associação linear⁵⁵ entre diminuição da ocorrência de mudanças contrárias com envio para comissão e aprovação de parecer. Isso pode estar indicando que o trabalho das comissões reduz as perdas informacionais dos atores, de modo que a apresentação de emendas e o resultado de modificações contrárias às preferências do proponente são minimizados pelos ganhos de informação. A tabela seguinte apresenta esses resultados.

Tabela 14. PLs e PLCs apresentados pelo Executivo, conforme envio e parecer à comissão e existência de alterações contrárias ao governo. ALERGS. 1999-2006.

Alteração contrária	Comissão e Parecer			Total
	Não enviado	Enviado e sem parecer	Enviado e com parecer	
Sem alterações	203	263	251	717
	85.7%	91.6%	98.4%	92.0%
Com alterações	34	24	4	62
	14.3%	8.4%	1.6%	8.0%
Total	237	287	255	779
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fonte dos dados brutos: www.al.rs.gov.br.

Padrão semelhante aparece no cruzamento entre ocorrência de debate em plenário com envio de projeto à comissão e emissão de parecer. Quando a proposição é examinada pelo

⁵⁵ Linear-by-linear 27,401 com 1 grau de liberdade, significativo a 0,000.

órgão fracionário com recomendação elaborada antes de ir a plenário, a ocorrência de debate é muito menor (16,2% com parecer, contra 83,8% sem parecer). A hipótese de que os ganhos informacionais proporcionados pelo exame das comissões repercutem num resultado positivo ao governo no processo legislativo também é reforçada pela incoerência de rejeições quanto a projetos que obtiveram parecer de comissão e chegaram ao plenário.

Um último cruzamento relevante, que orienta a aferição de um dos indicadores das variáveis dependentes, é entre a solicitação de urgência pelo Governador e a forma de entrada na ordem do dia, se por acordo de líderes ou pelo próprio procedimento unilateral. Veja-se a tabela seguinte.

Tabela 15. PLs e PLCs apresentados pelo Executivo, conforme requerimento de urgência apresentado pelo governador e forma de entrada em votação. ALERGS. 1999-2006.

Acordo ou urgência	Requerimento de urgência apresentado		Total
	Não	Sim	
Outros	116	8	124
Por urgência	0	214	214
Por acordo	275	166	441
Total	391	388	779

Fonte dos dados brutos: www.al.rs.gov.br.

Observe-se que uma quantidade importante de projetos com solicitação de urgência é submetida ao plenário por força de acordo de líderes, ou seja, em 42,8% dos casos nos quais o Governador utiliza seu requerimento, o legislativo antecipa a votação para menos de 30 dias. Ou, de outro modo, 62,4% das proposições que foram alvo de acordo de líderes não tiveram urgência solicitada anteriormente pelo Executivo. Isso acaba por confundir a utilização dos procedimentos, especialmente no contexto de existência de cartel legislativo, haja vista que, nessas circunstâncias, ao Executivo há tanto a opção da urgência governamental quanto da utilização do acordo através de suas lideranças.

Tecidas essas considerações gerais quanto aos usos e efeitos dos procedimentos de urgência nos projetos de lei e projetos de lei complementar apresentados pelo Executivo, especialmente sua relação com o exame das matérias pelas comissões, resta verificar a plausibilidade das hipóteses sugeridas no capítulo anterior. Para tal, foram testados modelos de regressão logística, alterando-se o indicador da variável dependente em conformidade com a proposta de cada hipótese a utilizando-se um conjunto de indicadores para as variáveis

independentes. Salienta-se que foram especificados diversos modelos, apresentando-se apenas aqueles que obtiveram os melhores resultados⁵⁶.

A primeira hipótese informa que as chances de utilização da urgência governamental em projetos do Executivo aumentam quanto maior for o viés ou distância do governo em relação ao plenário e maior forem os custos de espera desse ator. Para verificar essa sugestão, a variável dependente teve como indicador a apresentação de requerimento de urgência no PL ou PLC, com valor 1 caso houvesse requerimento e 0 do contrário. O viés do governo foi inferido através de indicador que mede a distância entre o partido mediano da coalizão e o partido mediano do plenário. Para chegar perto dos custos de espera, utilizou-se um conjunto de indicadores, seja a diferença de tempo em dias entre apresentação do projeto e fim da sessão legislativa; apresentação do projeto e data da eleição. Os projetos também foram controlados por autorizações legislativas, assumindo-se que nesses casos os custos de espera são menores em função da natureza do projeto. O modelo estimado dessa maneira obteve um pseudo R^2 (Cox e Snell) de 0.334, predizendo corretamente a classificação da variável dependente em 75,4% dos casos. Os componentes da equação apresentaram o seguinte resultado

Tabela 16. Modelo de Regressão Logística para H1. ALERGS. 1999-2006.

	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Dist	.427	.101	17.976	1	.000	1.532
DifAno	.005	.001	23.766	1	.000	1.005
DifElei	.000	.000	1.001	1	.317	1.000
Autorização	-3.014	.241	156.034	1	.000	.049
Constant	-.269	.301	.802	1	.371	.764

Pseudo R^2 (Cox e Snell) 0,334. N: 779 (total), 75 (missing), 704 (incluídos).

Fonte dos dados brutos: www.al.rs.gov.br.

O argumento informacional em torno da distância do Executivo relativamente ao plenário foi confirmado nesse teste. Tanto o sinal resultou conforme o esperado (quanto maior o viés, maior a urgência), quanto houve significância estatística. *Ceteris paribus*, cada unidade adicional na distância entre o partido mediano da coalizão e o partido mediano do plenário aumenta em 53,2% as chances do projeto ser alvo de requerimento de urgência pelo Governador. Dentre as *proxies* para os custos de espera, o resultado foi mais duvidoso. A

⁵⁶ Nesse âmbito, cabe destacar que os indicadores relativos ao tamanho das coalizões e à coalescência não foram significativos e suas inclusões não melhoraram a capacidade preditiva dos modelos estatísticos em valores minimamente razoáveis.

diferença de tempo entre apresentação do projeto e data da próxima eleição não foi estatisticamente significativa. Já o intervalo até o final da sessão legislativa apresentou significância, porém o sinal foi contrário ao esperado. O indicador para autorizações legislativas seguiu o previsto, correspondendo a uma diminuição nas chances de urgência governamental por serem proposições com custos de espera praticamente desprezíveis. Reitera-se que os indicadores para essa variável não são suficientemente sofisticados para captar a variação dos custos percebidos entre os atores e por conta da importância de cada proposição. Ou seja, embora os resultados obtidos não sejam robustos, o modelo, de uma forma geral, não rejeita a hipótese sugerida.

A segunda hipótese informa que as chances do projeto ser submetido ao acordo de lideranças crescem quando o viés do governo diminui, quando existir cartel legislativo e quanto maior forem os custos de espera *para o plenário*. A variável dependente teve indicador com valor um para entrada do projeto em votação por força de acordo de liderança e com valor zero quando a proposição foi a plenário por outro mecanismo. A medida do viés do governo é idêntica à da regressão anterior. Uma vez que os custos de espera relevantes nesse argumento são os do plenário, as *proxies* utilizadas foram apenas o intervalo de tempo em dias entre a apresentação do projeto e o fim da sessão legislativa, bem como o fim da legislatura. Ao final, foi utilizado um indicador *dummy* para a existência de cartel legislativo. O modelo estimado dessa maneira obteve um pseudo R^2 (Cox e Snell) de 0.242, predizendo corretamente a classificação da variável dependente em 74,3% dos casos. Os componentes da equação apresentaram o seguinte resultado

Tabela 17. Modelo de Regressão Logística para H2. ALERGS. 1999-2006.

	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Viés	-1.070	.108	97.659	1	.000	.343
Cartel	1.896	.324	34.293	1	.000	6.661
DifAno	.002	.001	6.424	1	.011	1.002
DifLeg	-.002	.000	39.646	1	.000	.998
Constant	1.838	.250	54.034	1	.000	6.287

Pseudo R^2 (Cox e Snell) 0,242. N: 779 (total), 1 (missing), 778 (incluídos).

Fonte dos dados brutos: www.al.rs.gov.br.

A sugestão foi de que as chances de utilização do acordo de líderes aumentavam inversamente ao viés do Executivo em relação ao mediano do plenário, o que foi corroborado pelo teste. *Ceteris paribus*, cada unidade adicional na distância entre o partido mediano da

coalizão e o partido mediano do plenário diminui em 65,7% as chances do projeto ir à votação em plenário por força de acordo de líderes. A diferença de tempo entre apresentação do projeto e o final da sessão legislativa apresentou o sinal contrário, porém se trata do indicador com menor significância estatística. Já o intervalo até o final da legislatura resultou com sinal correto, de modo que quanto maior o lapso de tempo e menor os custos de espera, menores serão as chances de acordo de liderança. O indicador para autorizações legislativas não foi utilizado porque ele se vincula às expectativas do Executivo. Finalmente, a variável correspondente à existência de cartel legislativo seguiu as previsões e apresentou o coeficiente mais robusto. *Ceteris paribus*, quando há cartel as chances de acordo aumentam monstruosos 566%. Do mesmo modo que ocorreu relativamente à hipótese anterior, embora os resultados obtidos não sejam os mais robustos, o modelo não rejeita a hipótese sugerida.

As duas últimas hipóteses não foram bem sucedidas nos testes de regressão logística. Ambas alcançam outra fase do processo decisório, uma vez já apresentada urgência governamental, de modo que apenas esses projetos foram submetidos aos testes. A terceira informa que as chances do projeto ainda vir a ser examinado por comissão cresce quando a distância do governo aumenta e quanto menor forem os custos de espera *para o plenário*. A última indica que as chances desses projetos também serem submetidos ao acordo de lideranças é função dos custos de espera para o plenário e da existência de cartel legislativo. Os valores do pseudo R^2 (Cox e Snell) foram bastante inferiores aos obtidos nas primeiras hipóteses, com 0,038 para H3 e 0,018 para H4⁵⁷.

Para a terceira hipótese, o percentual de predições corretas foi de 65,8% que, porém, representa acertos apenas para os casos em que os projetos foram examinados por comissões⁵⁸. As *proxies* relativas aos custos de espera não apresentaram qualquer significância estatística (0.969 e 0.799) e, embora o viés seja significativo (0.000), o sinal resultou invertido. Uma possibilidade interpretativa para esses resultados é que, apesar dos incentivos informacionais que o plenário presumivelmente teria nessas circunstâncias, o uso da urgência governamental realmente representa um fator decisivo para restringir a atuação das comissões e o exame mais atento dos projetos. Assim, as controvérsias seriam resolvidas essencialmente no plenário.

Já para a última hipótese, o percentual de predições corretas foi de 59,8%, não se restringindo apenas a uma possibilidade, como no caso anterior. Os indicadores *proxies* para

⁵⁷ Para elas, obviamente, o número de casos foi reduzido, com N = 383 em ambas as hipóteses.

⁵⁸ Optou-se por observar projetos enviados para comissão e não somente aqueles com parecer emitido, uma vez que esse segundo caso conta com somente 53 ocorrências.

os custos de espera também não obtiveram qualquer significância estatística (0.926 e 0.788). Todavia, uma inferência positiva do modelo foi o resultado do indicador de cartel legislativo, que ultrapassou a barreira dos 5% (0.047) para a significância e obteve o sinal esperado, de modo que a existência de cartel esteve positivamente associada à antecipação da votação dos projetos com urgência solicitada pelo Governador.

Apesar dos testes não confirmarem as duas últimas hipóteses, as primeiras não chegaram a ser rejeitadas, antes pelo contrário. De um modo geral, a opção entre utilização de urgência governamental e de acordo de lideranças obedece a uma lógica informacional no comportamento dos atores, mesmo que parcialmente, em interação com os caracteres partidários da organização do legislativo examinado nessa pesquisa. Suspeita-se que os resultados tendem a melhorar com a utilização de indicadores mais fiéis aos reais custos de espera percebidos de maneira variável para cada ator e conforme a relevância da matéria em trâmite. Aqui, foram utilizadas somente algumas *proxies* para não deixar de analisar essa variável, ainda que de maneira oblíqua. Além disso, as duas últimas hipóteses alcançam uma fase posterior do processo legislativo, na qual parte do jogo de procedimento já ocorreu, sem contar que não foi possível formular uma medida crível para mensurar a expectativa de ganhos informacionais através do exame das comissões, deficiência que certamente fragilizou o modelo.

De toda a forma, tais resultados devem ser observados em cotejo com as informações descritivas anteriores. Por um lado, a narrativa relativa às questões que envolveram a CSP, única comissão especializada em temas pela qual passaram projetos do executivo, corrobora o argumento teórico no sentido de que a consulta às comissões especializadas ocorre quando há viés por parte do Executivo (caso de Dutra) e que o Governo utiliza seu procedimento de urgência para impedir o trabalho de comissão com posição extremada (episódio em Rigotto). Por outro lado, o trabalho das comissões esteve associado a menores conflitos no plenário (menos debate, menos alterações contrárias, menos rejeições), de modo a indicar que há possibilidade de produção de ganhos informacionais que repercutam na qualidade do processo decisório legislativo. Finalmente, a utilização do requerimento de urgência por parte do Governador não se mostrou um mecanismo hábil ou suficiente para a conquista de vitória legislativa. Basta observar que a utilização desse instrumento foi proporcionalmente maior em Dutra (PT) apesar de seu desempenho claramente inferior quanto à relação Executivo-Legislativo, tal como indicado pela dinâmica do veto.

O argumento aqui desenvolvido enfatiza as questões informacionais no entorno do processo decisório legislativo. Todavia, como também se depreende da teoria e das

especificidades do caso, é possível pensar a interveniência da dimensão partidária do conflito político. Tais aspectos, contudo, ultrapassam o modelo proposto, com aproximação mais razoável através do indicador de cartel legislativo. A abordagem informacional sequer se propõe a explicar a totalidade das razões dos atores, mas colabora no entendimento da variação de escolhas realizadas quando outras teorias sugerem somente um comportamento. Ao fim e ao cabo, uma vez que se trata somente de um modelo, simplificando a realidade, é possível apreendê-lo como auxiliar ao entendimento dos fenômenos, mas não como preditor amplo do real.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda resta muito a ser investigado sobre os legislativos estaduais brasileiros, seja do ponto de vista teórico e, principalmente, empírico. Mesmo a lógica que orienta a utilização de procedimentos de urgência pelos parlamentares e Governadores é um enigma insuficientemente resolvido. Aqui, empreendeu-se uma análise exploratória do caso da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, entre 1999 e 2006, na tentativa de apreender a *rationale* dos procedimentos de urgência combinando a discussão teórica, o esboço de um modelo e uma aproximação empírica. Ao fim, não restam afirmações conclusivas, apenas meras considerações finais.

Para o exame realizado, o primeiro passo foi situar algumas questões existentes quanto à política regional gaúcha. Desse modo, resumiu-se a trajetória histórica da política estadual com ênfase na presença do legislativo; apresentou-se a controvérsia entre multipartidarismo e bipartidarismo de fato nesse subsistema partidário; bem como se relatou o desenvolvimento das pesquisas sobre as relações Executivo-Legislativo no âmbito estadual e, especificamente, no Rio Grande do Sul. A inferência fundamental dessas questões é a possibilidade de situar o cenário em questão como um caso que guarda particularidades, mas é plenamente passível de comparações, podendo ilustrar lógicas que também devem se aplicar a outros subsistemas. Em que pesem as dúvidas sobre o grau de segmentação e polarização das forças partidárias locais, há fortes características em torno da importância dos partidos, seja na esfera governativa ou mesmo fora dela.

Em seguida, o debate mais propriamente teórico pretendeu fazer com que o enfoque analítico ultrapassa-se o âmbito da “generalização empírica”, apresentando premissas, pressupostos, lógicas e implicações. Para além de relatar as principais vertentes de teorias sobre a organização do legislativo e algumas aplicações ao presidencialismo de coalizão brasileiro, o esforço empreendido buscou esboçar um modelo analítico com base em sugestões da teoria informacional como auxiliar para o entendimento do comportamento legislativo em ambientes partidariamente organizados. Entende-se que o confronto entre essas duas vertentes não é necessário, podendo os estudos legislativos acumular capacidade explicativa ao combiná-las naquilo que for possível.

Nesse âmbito, o trabalho elabora um único modelo que inclui as duas espécies de procedimentos de urgência com destaque, aquele utilizado pelo Legislativo e o recurso nas mãos do Executivo. Como hipótese central, tem-se que os procedimentos de urgência nos

projetos do Governo obedecem a uma lógica partidária, mas colocada diante de problemas informacionais. A urgência governamental (procedimento unilateral do Executivo) e o acordo de lideranças (procedimento do Legislativo) possuem padrões distintos, porém submetidos a uma mesma lógica subjacente, calcada em preocupações informacionais e de desempenho legislativo. Por um lado, a urgência governamental tem mais chances de ocorrer quanto maior for a distância entre o partido mediano da coalizão e o partido mediano do plenário. Já o acordo de lideranças, tem mais chances de ocorrer quando há cartel legislativo e quanto menor for o viés do partido mediano da coalizão de Governo em relação ao partido mediano do plenário.

Embora não tenha apresentado resultados robustos, a aproximação empírica para o caso da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, entre 1999 e 2006, não afasta totalmente a plausibilidade das hipóteses e, conseqüentemente, do argumento informacional que as sustenta. Ademais, se analisada combinadamente a alguns episódios específicos, como os casos de atuação da Comissão de Serviços Públicos, os elementos informacionais das hipóteses parecem ganhar maior relevo. Sem contar que, no interior do modelo esboçado, importam, ainda, os custos de espera. Possivelmente, alguns percalços não permitiram que os resultados fossem mais claros: a utilização insuficiente das *proxies* para os custos de espera, haja vista que não captam as diferenças entre os atores e entre as questões, a falta de dados confiáveis para um ponderador aplicável às taxas de coalescência e a impossibilidade de mensurar com algum rigor as perspectivas de ganhos informacionais. De todo modo eles existem. Os resultados que associam o trabalho das comissões à diminuição de debate em plenário, de alterações contrárias e de rejeições levam a essa conclusão. Por outro lado, é notória a fragilidade e a relativa ausência do sistema de comissões gaúcho no encaminhamento dos projetos do Executivo, ator com poderes institucionais e informações assimétricas. Para uma etapa futura, resta observar essa mesma dinâmica quanto às proposições do próprio legislativo. Ao final, suspeita-se que a inclusão de outras legislaturas tende a melhorar a inferência, sobretudo pela possibilidade da mais variação no viés do Governador em relação ao plenário mesmo no interior de coalizões majoritárias.

Resta oferecer algumas respostas provisórias para os questionamentos apresentados desde a introdução do texto. Primeiramente, nem modelos unicamente distributivistas ou partidários são suficientes para explicar o processo legislativo nos legislativos estaduais, como é o caso do Rio Grande do Sul. A inclusão de questões informacionais e a localização das dinâmicas predominantes em cada fase do processo decisório é tarefa necessária para o aperfeiçoamento de modelos analíticos futuros. No que tange à *rationale* da tramitação de

proposições e da aprovação de leis, especialmente quanto às razões do uso de certos recursos procedimentais, há como combinar assimetria de informação entre os atores e organização legislativa em linhas partidária. Ambas as vertentes em alguma medida podem ser conjugadas em um novo corpo teórico, ainda por ser gestado. Além disso, confirmando-se parcialmente a importância do postulado da maioria, mesmo num ambiente partidarizado, tem-se que a lógica proporcional da organização interna do legislativo apresenta efeitos sistemáticos, aproximando os resultados do processo decisório ao ponto ideal do partido mediano do plenário. Noutros termos: os caracteres informacionais presentes mesmo em um ambiente partidariamente organizado fazem a vez de agregar caracteres consociativos à democracia.

Sugere-se que o balanço entre ganhos informacionais esperados (que se associa ao viés do Governo) e custos admitidos indica as razões de utilização dos procedimentos de urgência, seja o governamental ou o legislativo. Como poder de agenda, seu uso redundante na composição da pauta de votações, definindo as possibilidades de barganha. Todavia, tais mecanismos por si só não garantem o sucesso do Executivo no processo decisório. Trata-se de recurso especialmente acessório, que vem em apoio a governos calcados em coalizões majoritárias, mas não transforma minorias em vencedoras, salvo circunstâncias de alinhamento das preferências políticas entre os atores.

Novamente: é a combinação de elementos partidários com informacionais que permite uma apreensão mais ampla do processo decisório legislativo. E tal combinação não pode ser entendida como uma tentativa de conciliação, mas como a conjugação de premissas, supostos e desdobramentos não contraditórios entre elas. Composição essa que talvez deve ter a pretensão de fazer surgir alguma nova e mais ampla perspectiva teórica, capaz de aprimorar o entendimento do funcionamento dos legislativos, sua relação com os Governos e, porque não, sua importância e contribuição para o funcionamento da própria democracia contemporânea.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. *Presidencialismo de Coalizão: O Dilema institucional brasileiro*. Dados, vol. 31, n. 1, Rio de Janeiro, 1988.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo, Edusp, 1998a.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. *O ultrapresidencialismo estadual*. In: ANDRADE, Régis de Castro. *Processo de governo no município e no estado*. São Paulo, Edusp, 1998b.

ALMEIDA, Acir; SANTOS, Fabiano. *Urgency petitions and the informational problem in brazilian chamber of deputies*. Journal of Politics in Latin America, 2009, nº 3, p.81-110, 2009.

AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2003.

AMORIM NETO, Octavio. *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung/Ed. FGV, 2006.

AMORIM NETO, OCTAVIO & SANTOS, Fabiano. *A produção legislativa do Congresso: entre a Paróquia e a nação*, in Luiz Werneck Vianna (org.), *A democracia e os três poderes no Brasil*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2003a.

AMORIM NETO, Octavio & SANTOS, Fabiano. *O segredo ineficiente revisto: o que propõe e o que aprovam os deputados brasileiros*. Dados, vol.46, no.4, p.661-698, 2003b.

AMORIM NETO, Octavio; COX, Gary; McCUBBINS, Mathew D. *Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados*, 1989-98, in: World politics, 55, 550-578, 2003.

ARROW, Kenneth J. *Social Choice and Individual Values*. New York, Wiley Press, 1963.

AUSTEN-SMITH, David e RIKER, William H. *Asymmetric Information and the Coherence of Legislation*. American Political Science Review, vol. 81, no 3, p.897-918, 1987.

BAQUERO, Marcelo; PRÁ, Jussara Reis. *A democracia brasileira e a cultura política no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, UFRGS, 2007.

BARON, David e FERREJOHN, John. *Bargaining in Legislatures*. American Political Science Review, Vol. 83, nº4, 1989.

BENIERS, Klaas J.; SWANK, Otto H. *On the Composition of Committees*. Journal of Law, Economics and Organization, 20, 2, p.353-378, 2004.

BLACK, Duncan. *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge, Cambridge University Press, 1958.

CALVERT, Randall L. *The Value of Biased Information: A Rational Choice Model of Political Advice*. Journal of Politics, vol. 47, no 2, p. 530-555, 1985.

CANELLO, Júlio. *Indisciplina partidária em plenário: o caso da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul (2003-2006)*. Monografia de Graduação. Santa Maria, UFSM, 2007.

CANELLO, Júlio. *Disciplina partidária em legislativos: a literatura sobre América Latina e o caso da Assembléia do Rio Grande do Sul*. Paper apresentado no II Seminário Nacional de Ciência Política. Porto Alegre, UFRGS, 2009.

CARMONA, Maurício Espíndola. *Articulação política e formação de um governo de coalizão: estudo tópic-teórico da gestão do governo Antônio Britto*. Revista Estudos Legislativos, Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

CRAWFORD, Vincent P.; SOBEL, Joel. *Strategic Information Transmission*. Econometrica, v.50, n.6, p.1431-1451, 1982.

COX, Gary; McCUBBINS, Mathew. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley, University of California Press, 1993.

COX, Gary; McCUBBINS, Mathew. *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives*. Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

COX, Gary. *On the Effects of Legislative Rules*. Legislative Studies Quarterly, vol 25, nº 2, p. 45-67, 2002.

DUR, Robert e SWANK, Otto H. *Producing and Manipulating Information*. The Economic Journal, vol. 115, p.185-199, 2005.

ELMIR, Cláudio Pereira. *A democracia reconquistada (1983-2004)*. Os 170 anos do Parlamento Gaúcho. Vol 4. Porto Alegre, CORAG, 2005.

EPSTEIN, David; O'HALLORAN, Sharyn. *Legislative Organization Under Separate Powers*. The Journal of Law, Economics and Organizations, v.17, n. 2, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV/Fapesp, 1999.

FRANCO, Sérgio da Costa. *A Assembléia Legislativa Provincial do Rio Grande do Sul (1835-1889): crônica histórica*. Porto Alegre, CORAG, 2004.

GILLIGAN, Thomas W.; KREHBIEL, Keith. *Asymmetric Information and Legislative Rules with a Heterogeneous Committee*. American Journal of Political Science, v.33, n.2, p.459-490, 1989.

HEINZ, Flávio M. *O Parlamento em tempos interessantes: breve perfil da Assembléia Legislativa e de seus deputados – 1947-1982*. Porto Alegre, CORAG, 2005.

KREHBIEL, Keith. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1991.

KREHBIEL, Keith. *Partisan Roll Rates in a Nonpartisan Legislature*. The Journal of Law, Economics and Organization, v.23, n1, p.1-23, 2006.

KRISHNA, Vijay; MORGAN, John. *A model of expertise*. Quarterly Journal of Economics, 116, 2, p.747-775, 2001.

GROHMANN, Luis Gustavo Mello. *O Processo Legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998*. In: SANTOS, F (org). *O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2001.

GROHMANN, Luis Gustavo Mello. *A polarização política no RS e a relação Executivo-Legislativo (1995-2001)*. Revista Estudos Legislativos, v. 2, p. 272-309, 2006.

LIMONGI, Fernando. *O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norteamericana recente*. Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, nº 37, p. 3-38, 1994.

LOVE, Joseph. *O regionalismo gaúcho e as origens da revolução de 1930*. Ed. Perspectiva, 1975.

MAINWARING, Scott P. *Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: the difficult combination*. Comparative Political Studies, v.26, n.2, p.198-228, 1993.

MAINWARING, Scott P. *Sistemas Partidários: O Caso do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MAYHEW, David. *Congress: The Electoral Connections*. New Haven, Yale University, 1974.

McKELVEY, Richard D. *Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control*. Journal of Economic Theory, 12, p.472-482, 1976.

MORROW, James D. *Game Theory for Political Scientists*. Princeton, NJ, Princeton University Press, 1994.

NOLL, Maria Izabel; TRINDADE, Hélió. *Estatísticas Eleitorais Comparativas do Rio Grande do Sul (1945-1994)*. Porto Alegre, Ed. da UFRGS; Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1995.

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

PEREIRA, Andre Ricardo V. V. *Por baixo dos panos: governadores e assembleias no Brasil contemporâneo*. Tese de Doutorado, IUPERJ, Rio de Janeiro, 2004.

PRIMO, David. *Rethinking Political bargaining: policymaking with a single proposer*. The Journal of Law, Economics and Organization, v 18, n2. p.411-427, 2002.

RIO GRANDE DO SUL. *Fontes para a História Administrativa do Rio Grande do Sul: a trajetória das secretarias de estado (1890-2005)*. Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos. Departamento de Arquivo Público. Porto Alegre, CORAG, 2006.

RIKER, William H. *Liberalism against Populism: a Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social*. San Francisco, W. H. Freeman, 1982.

RUBINSTEIN, Ariel. *Perfect Equilibrium in a Bargaining Model*. *Econometrica*, v.50, n.1, p.97-107, 1982.

SANTOS, Fabiano. (Org) *O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2001.

SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte, Editora UFMG; Rio de Janeiro, IUPERJ, 2003.

SAUGO, Josiana Fatima. *Geografia do Voto e Conexão Eleitoral no Rio Grande do Sul: 1994-2006*. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre, UFRGS, 2007.

SHEPSLE, Kenneth A e WEINGAST, B. R. *Positive theories of Congressional Institutions*. In: Shepsle e Wingast, *Positive theories of congressional institutions*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 1995.

TAVARES, José Antonio Giusti. *Rio Grande do Sul: o sistema partidário eleitoral e parlamentar*. In: LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de (org.) *O sistema partidário brasileiro: diversidade e tendências – 1982-1994*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1997.

TRINDADE, Hélió. *Padrões e Tendências do comportamento eleitoral no Rio Grande do Sul*. In: LAMOUNIER, Bolívar; CARDOSO, F. H. (orgs.). *Os partidos e as eleições no Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.

TRINDADE, Hélió; NOLL, Maria Izabel. *Subsídios para a história do parlamento gaúcho (1890/1937)*. Porto Alegre, CORAG, 2005.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. *Poder de Decreto (MPs) no Processo Legislativo Estadual: estudo comparativo do processo decisório dos estados de SC, AC, TO, MA, PB e PI*. Paper apresentado no 33º Encontro Anual da ANPOCS, 2009.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. *Iniciativas, cenários e decisões legislativas estaduais: um estudo comparativo*. Paper apresentado no Encontro da ABCP, 2006.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; RICCI, Paolo. *Instituições e decisões: estudo comparativo do processo legislativo nas Assembleias Estaduais*. Paper apresentado no Encontro da ABCP, 2010.

APÊNDICE.

- Estatísticas Descritivas (PLs e PLCs apresentados, excluídas as matérias de trâmite especial), por Governo:

Área

Governo			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Dutra	Valid	Administrativos	150	41.8	41.8	41.8
		Autorizações legislativas	72	20.1	20.1	61.8
		Econômicos	43	12.0	12.0	73.8
		Homenagens e condecorações	2	.6	.6	74.4
		Orçamentários	37	10.3	10.3	84.7
		Políticos	4	1.1	1.1	85.8
		Sociais	41	11.4	11.4	97.2
		Transporte	9	2.5	2.5	99.7
		Outros	1	.3	.3	100.0
		Total	359	100.0	100.0	
Rigotto	Valid	Administrativos	139	24.4	24.4	24.4
		Autorizações legislativas	253	44.5	44.5	68.9
		Econômicos	58	10.2	10.2	79.1
		Homenagens e condecorações	5	.9	.9	80.0
		Orçamentários	48	8.4	8.4	88.4
		Políticos	10	1.8	1.8	90.2
		Sociais	38	6.7	6.7	96.8
		Transporte	16	2.8	2.8	99.6
		Outros	2	.4	.4	100.0
		Total	569	100.0	100.0	

Para Comissão

Governo			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Dutra	Valid	Não enviado	152	42.3	42.3	42.3
		Enviado	207	57.7	57.7	100.0
		Total	359	100.0	100.0	
Rigotto	Valid	Não enviado	131	23.0	23.0	23.0
		Enviado	438	77.0	77.0	100.0
		Total	569	100.0	100.0	

Com parecer

Governo			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Dutra	Valid	Não	311	86.6	86.6	86.6
		Sim	48	13.4	13.4	100.0
		Total	359	100.0	100.0	
Rigotto	Valid	Não	309	54.3	54.3	54.3
		Sim	260	45.7	45.7	100.0
		Total	569	100.0	100.0	

Requerimento de urgência apresentado

Governo			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Dutra	Valid	Não	149	41.5	41.5	41.5
		Sim	210	58.5	58.5	100.0
		Total	359	100.0	100.0	
Rigotto	Valid	Não	361	63.4	63.4	63.4
		Sim	208	36.6	36.6	100.0
		Total	569	100.0	100.0	

Em votação

Governo			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Dutra	Valid	Urgência governamental	98	27.3	34.4	34.4
		Tramitação concluída	13	3.6	4.6	38.9
		Inclusão por Requerimento de Líder aprovado	2	.6	.7	39.6
		Inclusão na ordem do dia	12	3.3	4.2	43.9
		Sessão Extraordinária	31	8.6	10.9	54.7
		Acordo de Lideranças	129	35.9	45.3	100.0
		Total	285	79.4	100.0	
		Missing System	74	20.6		
		Total	359	100.0		
		Rigotto	Valid	Urgência governamental	116	20.4
Tramitação concluída	13			2.3	2.5	24.6
Inclusão por Requerimento de Líder aprovado	2			.4	.4	25.0
Inclusão na ordem do dia	16			2.8	3.0	28.0
Sessão Extraordinária	38			6.7	7.2	35.2
Acordo de Lideranças	340			59.8	64.8	100.0
Total	525			92.3	100.0	
Missing System	44			7.7		
Total	569			100.0		

Número de cadeiras da coalizão

Governo			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Dutra	Valid	12.00	161	44.8	56.5	56.5
		13.00	30	8.4	10.5	67.0
		20.00	92	25.6	32.3	99.3
		37.00	2	.6	.7	100.0
		Total	285	79.4	100.0	
Missing	System		74	20.6		
		Total	359	100.0		
Rigotto	Valid	25.00	153	26.9	30.8	30.8
		37.00	225	39.5	45.4	76.2
		39.00	118	20.7	23.8	100.0
		Total	496	87.2	100.0	
		Missing	System		73	12.8
Total	569			100.0		

* Alguns projetos apresentados por Dutra e Rigotto somente foram votados no governo seguinte.

Número de secretários filiados em partido da coalizão

Governo			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Dutra	Valid	17.00	26	7.2	9.1	9.1
		18.00	4	1.1	1.4	10.5
		20.00	39	10.9	13.7	24.2
		21.00	115	32.0	40.4	64.6
		22.00	101	28.1	35.4	100.0
		Total	285	79.4	100.0	
Missing	System		74	20.6		
		Total	359	100.0		
Rigotto	Valid	18.00	153	26.9	30.8	30.8
		19.00	241	42.4	48.6	79.4
		21.00	102	17.9	20.6	100.0
		Total	496	87.2	100.0	
Missing	System		73	12.8		
		Total	569	100.0		

* Alguns projetos apresentados por Dutra e Rigotto somente foram votados no governo seguinte.

Coalescência da coalizão

Governo			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Dutra	Valid	.66	2	.6	.7	.7
		.66	4	1.1	1.4	2.1
		.73	2	.6	.7	2.8
		.79	53	14.8	18.6	21.4
		.81	39	10.9	13.7	35.1
		.90	1	.3	.4	35.4
		.93	23	6.4	8.1	43.5
		.93	60	16.7	21.1	64.6
		.93	101	28.1	35.4	100.0

	Total		285	79.4	100.0	
	Missing System		74	20.6		
	Total		359	100.0		
Rigotto	Valid	.66	102	17.9	20.6	20.6
		.67	153	26.9	30.8	51.4
		.68	118	20.7	23.8	75.2
		.69	123	21.6	24.8	100.0
	Total		496	87.2	100.0	
	Missing System		73	12.8		
	Total		569	100.0		

* Alguns projetos apresentados por Dutra e Rigotto somente foram votados no governo seguinte.

Distância entre partido do governo e mediano

Gov			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Dutra	Valid	1.00	2	.6	.7	.7
		3.00	283	78.8	99.3	100.0
		Total	285	79.4	100.0	
	Missing System		74	20.6		
	Total		359	100.0		
Rigotto	Valid	1.00	495	87.0	100.0	100.0
	Missing System		74	13.0		
	Total		569	100.0		

Cartel

Gov			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Dutra	Valid	.00	283	78.8	99.3	99.3
		1.00	2	.6	.7	100.0
		Total	285	79.4	100.0	
	Missing System		74	20.6		
	Total		359	100.0		
Rigotto	Valid	.00	399	70.1	80.4	80.4
		1.00	97	17.0	19.6	100.0
		Total	496	87.2	100.0	
	Missing System		73	12.8		
	Total		569	100.0		

Debate em plenário (governo e oposição)

Gov			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative e Percent
Dutra	Valid	Sem debate	189	52.6	66.8	66.8
		Com debate	94	26.2	33.2	100.0
		Total	283	78.8	100.0	
	Missing System		76	21.2		

	Total		359	100.0		
Rigotto	Valid	Sem debate	386	67.8	77.8	77.8
		Com debate	110	19.3	22.2	100.0
		Total	496	87.2	100.0	
	Missing	System	73	12.8		
	Total		569	100.0		

Alteração contrária

Governo			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Dutra	Valid	Sem alterações	229	63.8	80.9	80.9
		Com alterações	54	15.0	19.1	100.0
		Total	283	78.8	100.0	
Dutra	Missing	System	76	21.2		
		Total	359	100.0		
Rigotto	Valid	Sem alterações	488	85.8	98.4	98.4
		Com alterações	8	1.4	1.6	100.0
		Total	496	87.2	100.0	
Rigotto	Missing	System	73	12.8		
		Total	569	100.0		

Votado

Governo			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Dutra	Valid	Não	76	21.2	21.2	21.2
		Sim	283	78.8	78.8	100.0
		Total	359	100.0	100.0	
Rigotto	Valid	Não	73	12.8	12.8	12.8
		Sim	496	87.2	87.2	100.0
		Total	569	100.0	100.0	

- Taxas de Coalescência:

Os valores obtidos não foram ponderados em função do orçamento e número de cargos de cada secretaria por falta de confiabilidade nos dados, utilizando-se apenas a quantidade de assentos ocupados na Assembléia pelos membros da coalizão e o número de Secretários de Estado filiados a esses mesmos partidos. A tabela seguinte informa as datas da primeira e da última votação em que o valor obtido para a coalescência permanece o mesmo. Assim, as “coalizões” informadas são combinações das Coalizões de Governo (baseadas nas secretarias) e das Coalizões Parlamentares (baseadas nos assentos legislativos).

Coalizão (parlamentar e de governo)	Data primeira votação	Data última votação	Coalescência
Dutra I	13/04/1999	28/12/1999	.79
Dutra II	02/03/2000	12/09/2000	.81
Dutra III	03/10/2000	03/10/2000	.73
Dutra IV	17/10/2000	31/10/2000	.66
Dutra V	07/11/2000	07/11/2000	.90
Dutra IV	14/11/2000	10/12/2002	.93
Rigotto I	18/03/2003	31/03/2004	.66
Rigotto II	06/04/2004	28/12/2004	.69
Rigotto III	15/03/2005	28/03/2006	.68
Rigotto IV	03/04/2006	29/12/2006	.67

- Taxas de Atropelamento:

A tabela seguinte informa as taxas de atropelamento anuais dos partidos membros de cada coalizão de governo, a médias desses valores e a taxa para a coalizão como um todo.

Governo	Ano	Partidos	Média	Coalizão
Dutra	1999	PT (82%) PDT (56%) PSB (77%)	72%	74,6%
Dutra	2000 (1)	PT (89%) PDT (30%)	59,8%	91,6%
Dutra	2000 (2)	PT (92,1%)	92,1%	92,1%
Dutra	2001	PT (82%)	82%	82%
Dutra	2002	PT (91,4%)	91,4%	91,4%
Rigotto	2003	PMDB (9,6%) PP (4%) PDT (12,8%) PTB (13,7%) PSDB (9%)	9,7%	1,8%
Rigotto	2004	PMDB (17,5%) PP (13,8%)	17%	2,9%

		PDT (9,7%) PTB (16%) PSDB (29%)		
Rigotto	2005	PMDB (30%) PP (20%) PDT (37%) PTB (17,9%) PSDB (26%)	26%	13,7%
Rigotto	2006	PMDB (35%) PP (12%) PTB (0%)	15,6%	11,1%

- Tabelas dos modelos apresentados de regressão logística:

Hipótese 1:

Case Processing Summary

Unweighted Cases(a)		N	Percent
Selected Cases	Included in Analysis	704	90.4
	Missing Cases	75	9.6
	Total	779	100.0
Unselected Cases		0	.0
Total		779	100.0

a If weight is in effect, see classification table for the total number of cases.

Omnibus Tests of Model Coefficients

		Chi-square	df	Sig.
Step 1	Step	286.005	4	.000
	Block	286.005	4	.000
	Model	286.005	4	.000

Model Summary

Step	-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square
1	689.258(a)	.334	.445

a Estimation terminated at iteration number 5 because parameter estimates changed by less than .001.

Classification Table(a)

			Requerimento de urgência apresentado		Percentage Correct
			Não	Sim	
Step 1	Requerimento de urgência apresentado	Não	220	121	64.5
		Sim	52	311	85.7
Overall Percentage					75.4

a The cut value is .500

Variables in the Equation

		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 1(a)	dist	.427	.101	17.976	1	.000	1.532
	DifAno	.005	.001	23.766	1	.000	1.005
	DifElei	.000	.000	1.001	1	.317	1.000
	Autorização	-3.014	.241	156.034	1	.000	.049
	Constant	-.269	.301	.802	1	.371	.764

a Variable(s) entered on step 1: dist, DifAno, DifElei, Autorização.

Hipótese 2:

Case Processing Summary

Unweighted Cases(a)		N	Percent
Selected Cases	Included in Analysis	778	99.9
	Missing Cases	1	.1
	Total	779	100.0
Unselected Cases		0	.0
Total		779	100.0

a If weight is in effect, see classification table for the total number of cases.

Omnibus Tests of Model Coefficients

		Chi-square	df	Sig.
Step 1	Step	215.095	4	.000
	Block	215.095	4	.000
	Model	215.095	4	.000

Model Summary

Step	-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square
1	835.115(a)	.242	.326

a Estimation terminated at iteration number 5 because parameter estimates changed by less than .001.

Classification Table(a)

			Acordo Unânime		Percentage Correct
			.00	1.00	
Step 1	Acordo Unânime	.00	337	126	72.8
		1.00	74	241	76.5
Overall Percentage					74.3

a The cut value is .500

Variables in the Equation

		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 1(a)	dist	-1.070	.108	97.659	1	.000	.343
	Cartel	1.896	.324	34.293	1	.000	6.661
	DifAno	.002	.001	6.424	1	.011	1.002
	DifLeg	-.002	.000	39.646	1	.000	.998
	Constant	1.838	.250	54.034	1	.000	6.287

a Variable(s) entered on step 1: dist, Cartel, DifAno, DifLeg.

Hipóste 3:**Case Processing Summary**

Unweighted Cases(a)		N	Percent
Selected Cases	Included in Analysis	383	100.0
	Missing Cases	0	.0
	Total	383	100.0
Unselected Cases		0	.0
Total		383	100.0

a If weight is in effect, see classification table for the total number of cases.

Omnibus Tests of Model Coefficients

		Chi-square	df	Sig.
Step 1	Step	14.752	3	.002
	Block	14.752	3	.002
	Model	14.752	3	.002

Model Summary

Step	-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square
1	477.309(a)	.038	.052

a Estimation terminated at iteration number 4 because parameter estimates changed by less than .001.

Classification Table(a)

			Para Comissão		Percentage Correct
			Não enviado	Enviado	
Step 1	Para Comissão	Não enviado	0	131	.0
		Enviado	0	252	100.0
Overall Percentage					65.8

a The cut value is .500

Variables in the Equation

		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 1(a)	DifAno	.000	.001	.002	1	.969	1.000
	DifLeg	.000	.000	.065	1	.799	1.000
	dist	-.413	.116	12.685	1	.000	.662
	Constant	1.452	.350	17.220	1	.000	4.273

a Variable(s) entered on step 1: DifAno, DifLeg, dist.

Hipótese 4:**Case Processing Summary**

Unweighted Cases(a)		N	Percent
Selected Cases	Included in Analysis	383	100.0
	Missing Cases	0	.0
	Total	383	100.0
Unselected Cases		0	.0
Total		383	100.0

a If weight is in effect, see classification table for the total number of cases.

Omnibus Tests of Model Coefficients

		Chi-square	df	Sig.
Step 1	Step	6.945	3	.074
	Block	6.945	3	.074
	Model	6.945	3	.074

Model Summary

Step	-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square
1	516.080(a)	.018	.024

a Estimation terminated at iteration number 3 because parameter estimates changed by less than .001.

Classification Table(a)

			Acordo		Percentage Correct
			Outros	Por Acordo	
Step 1	Acordo	Outros	199	20	90.9
		Por Acordo	134	30	18.3
	Overall Percentage				59.8

a The cut value is .500

Variables in the Equation

		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 1(a)	DifAno	.000	.001	.009	1	.926	1.000
	DifLeg	.000	.000	.072	1	.788	1.000
	Cartel	.750	.377	3.951	1	.047	2.116
	Constant	-.460	.259	3.159	1	.076	.631

a Variable(s) entered on step 1: DifAno, DifLeg, Cartel.